

ENFRENTANDO A VIOLÊNCIA LGBTQIAPN+: DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO EFETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

.....

CONFRONTING LGBTQIAPN+ VIOLENCE: CHALLENGES FOR PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE'S EFFECTIVE ACTION

Munique Teixeira Vaz¹

Resumo: O presente artigo analisou a atuação do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+, instituição com função de proteção da democracia, do pluralismo e dos direitos humanos, atribuída pelo legislador constituinte. A análise partiu do pressuposto de que a República Federativa do Brasil é comprometida com a proteção do grupo em razão dos compromissos assumidos no plano internacional sobre defesa de direitos humanos e, mais especificamente, acerca da proteção da população LGBTQIAPN+. Os Princípios de Yogyakarta e dos Princípios de Yogyakarta+10 foram apontados como instrumentos relevantes para a salvaguarda dessas vítimas, ao lado das normativas internas disponíveis, em sua maioria provenientes de fonte jurisprudencial. Foi abordada a relevância da atuação preventiva e que acompanha as transformações sociais para qualidade do serviço institucional, com enfoque na perspectiva resolutiva. Por fim, foram apontados alguns desafios para a proteção de vítimas LGBTQIAPN+ pelo Ministério Público. O objetivo geral foi responder o questionamento: “quais os principais desafios do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+ enquanto instituição com atribuição para defesa de direitos humanos?”. Utilizou-se de metodologia indutiva analisando a literatura, normativas internacionais sobre o tema e alguns casos emblemáticos jurisprudência interna.

Palavras-chave: Ministério Público; vítima; democracia; LGBTQIAPN+.

Abstract: *This article analyzed the role of the Public Prosecutor's Office in protecting LGBTQIAPN+ people, an institution assigned by the constitutional legislator to protect democracy, pluralism and human rights. The analysis was based on the assumption that the Federative Republic of Brazil is committed to protecting the group due to the commitments it has made at international level to defend human rights and, more specifically, to protect the LGBTQIAPN+ population. The Yogyakarta Principles and the Yogya-*

.....

1 Promotora de Justiça e Coordenadora do Núcleo Maria da Penha do Ministério Público do Estado do Tocantins. Membro Auxiliar da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público/CNMP (2021-2023). Graduada pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Católica de Goiás. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Doutoranda em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

karta Principles+10 were pointed out as relevant instruments for safeguarding these victims, alongside available domestic legislation, most of which comes from jurisprudence. The importance of preventive action that accompanies social change for the quality of institutional service was addressed, with a focus on a resolution perspective. Finally, some challenges for the protection of LGBTQIAPN+ victims by the Public Prosecutor's Office were pointed out. The general objective was to answer the question: "What are the main challenges facing the Public Prosecutor's Office in protecting LGBTQIAPN+ victims, as an institution with the task of defending human rights?". An inductive methodology was used, analyzing the literature, international regulations on the subject and some emblematic cases of domestic jurisprudence.

Keywords: Public Prosecutor; victim; democracy; LGBTQIAPN+.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos da população LGBTQIAPN+ foram historicamente negligenciados pelo Estado em razão dos preconceitos decorrentes da orientação sexual e identidade de gênero, que desafiam o padrão heteronormativo difundido como o socialmente aceito. Esse padrão tem origens históricas de manutenção do poder por grupos dominantes pela opressão de pessoas que desafiam o modelo estabelecido e envolve não somente esses indivíduos, mas também negros, mulheres, pessoas em situação de rua, fiéis de religiões de matriz africana e tantos outros que confrontam o padrão do homem, branco, cis/hétero, cristão, proprietário e sem deficiência, para o qual foram criados o conjunto normativo e as políticas públicas em geral².

Parte-se do reconhecimento da ausência de neutralidade estatal e do impacto de suas ações e omissões para a manutenção do *status quo* de dominação, por meio da opressão e detenção do poder, que pode ser claramente percebido da ausência de normativas internas específicas voltadas para a promoção de direitos LGBTQIAPN+. Diante desse cenário, figura o Ministério Público como instituição vocacionada constitucionalmente para a defesa de interesses sociais, individuais indisponíveis e transindividuais, que apresentam maior impacto coletivo. Mais do que isso, tem a função de proteger a própria democracia em uma perspectiva material, cerne do regime construído pelo legislador constituinte, demonstrando sua relevância central para a saúde do Estado brasileiro.

Com o passar do tempo e o amadurecimento da sociedade após 1988, o Ministério Público passou a ser cada vez mais cobrado pela entrega de resultados efetivos para a sociedade, em especial

.....
 2 PIRES, Thula. **Racializando o Debate sobre Direitos Humanos: Limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil.** Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

para o grande quantitativo de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. A ausência de acesso a direitos básicos para o ser humano escancara o descompasso entre a realidade e a norma que afirma dignidade para todos e impõe à instituição uma especial atenção para a proteção dessas vítimas.

Entre 2000 e 2023, foram identificados pelas ONGs de monitoramento pelo menos 5.865 mortes de vítimas LGBTQIAPN+, em grande parte dos casos, motivadas pela orientação sexual³. Mais do que isso, a violência LGBTQIAPN+fóbica impacta fortemente a democracia, para além das vítimas imediatas, por levar à exclusão e invisibilidade do grupo, cujos interesses devem ser levados em consideração para a formação da vontade estatal em uma ótica contramajoritária. Os dados sobre violência apontam para a subnotificação de delitos graves como lesão corporal dolosa, estupro e homicídio, indicando uma categoria de violência oculta e que deixa as vítimas à margem do Estado⁴, situações que reclamam a atuação urgente do Ministério Público.

O objetivo do artigo será apontar alguns desafios do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+, enquanto instituição relacionada com a proteção da democracia. A inquietação encontra justificativa nos índices de violência e preconceitos identificados em pesquisas que, de outro lado, não correspondem a um quantitativo significativo de representações no Ministério Público.

Inicialmente, será contextualizada a relevância da proteção LGBTQIAPN+ pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional em razão de compromissos assumidos, abordando, também, os elementos normativos disponíveis nos planos internacional e interno. Na segunda parte, o enfoque será a atuação do Ministério Público para a proteção, observando critérios para a identificação da qualidade do serviço prestado e alguns desafios para a atuação.

2. ESTADO BRASILEIRO NA PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO LGBTQIAPN+

As tragédias pelas quais a comunidade internacional passou ao longo do tempo levaram ao reconhecimento da necessidade de proteção de direitos humanos não somente no plano internacional, mas também nos ordenamentos internos, como no caso brasileiro. Esse processo envolveu o reconhecimento de que determinados direitos devem ser preservados por envolverem valores intangíveis e essenciais do ser humano. Compreendeu, também, que algumas pessoas ou grupos se encontram em situação de

3 **Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2023.** Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2024. p. 26.

4 ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. p. 110.

maior vulnerabilidade diante de outros levando à necessidade de especial proteção estatal, a fim de que seus direitos sejam preservados tanto no aspecto individual quanto coletivo.

A humanização do direito envolveu certa mudança de perspectiva sobre a forma como ele era percebido, levando à universalização dos valores protegidos e à indivisibilidade da proteção. Essas características outorgaram maiores garantias à defesa desses valores, que passaram a ser interpretados de forma conjunta, sem a possibilidade de serem dissociados entre si, em uma perspectiva de integralidade da tutela⁵.

No sistema constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, esse bloco de proteção foi iluminado pelo conceito de dignidade humana, não somente como vetor interpretativo ou direito em si, mas também enquanto um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Seu texto aponta para a relevância dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que indica o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e marginalização, bem como a promoção do bem de todos afastando preconceitos e quaisquer formas de discriminação. Ao lado dos dispositivos constitucionais, o preâmbulo aponta para uma sociedade fundada em elementos como fraternidade, pluralismo e harmonia social⁶.

Apesar do conjunto normativo robusto apontado e da relação dialógica entre os ordenamentos interno e internacional, a realidade encontrada é muito diversa da mencionada no papel. Essa dissociação gera frustração e tensão social, que ultrapassam a esfera de vida das pessoas diretamente atingidas pela realidade desfavorável para afetar toda a sociedade. Mais do que isso, leva, em última análise, a uma fragilização do próprio sistema democrático, na medida em que ele se fundamenta em um pacto social que envolve grupos majoritários e minoritários com a expectativa de expansão da cidadania, elemento relevante para a manutenção da intenção de fazerem parte e de permanecerem inseridos em um mesmo Estado⁷.

O pós-positivismo agregou valor à norma jurídica, inserindo nela um conteúdo ético, e, ao longo do tempo, foi possível perceber a evolução do Estado para além de sua conformação voltada à obediência ao direito em uma perspectiva meramente formalista. Esse fenômeno foi identificado como Estado de direito “intransigentemente comprometido com a dogmática dos direitos fundamentais”⁸. A transformação envolveu a adoção de uma postura aberta, em relação às necessidades

5 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988**. Revista do Instituto de Hemenêutica Jurídica - RIHJ. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jan./dez. 2004.

6 Artigo 1º; artigo 3º, incisos I, III e IV; artigo 5º, §§ 1º e 3º, e preâmbulo, da Constituição Federal.

7 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2020.

8 PETER, Christine Oliveira. **Do Ativismo Judicial ao Ativismo Constitucional no Estado de Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UNICEUB. v. 5, número especial, 2015.

dos indivíduos decorrentes das mudanças sociais, e dinâmica, quanto à indispensabilidade de novas soluções para situações antes não cogitadas, levando à interpretação evolutiva da Constituição Federal.

Essa perspectiva de Estado de direitos fundamentais se mostra sensível diante da incongruência entre a realidade de grupos vulneráveis e comandos normativos insuficientes para assegurar seus direitos, apesar de todo o sistema de proteção. Disso, torna-se evidente a necessidade do comprometimento das instituições para se posicionarem de forma crítica a respeito da realidade observada e de seus papéis institucionais, a fim de contribuírem positivamente para transformações sociais necessárias⁹.

Subsiste, todavia, um abismo entre a realidade fática e as promessas constitucionais, em especial no que concerne à efetivação de direitos fundamentais. Isso porque, não obstante os avanços na luta por direitos, ainda existem verdadeiras zonas de exclusão de direitos fundamentais e humanos que reforçam a marginalização de grupos historicamente relegados. Integram esses grupos uma camada da população que raramente tem seus pleitos atendidos espontaneamente pelos canais políticos, precisando lidar, diariamente, com déficits prestacionais do Estado, os quais comprometem sua dignidade e qualidade de vida¹⁰.

Os grupos vulneráveis enfrentam dificuldades sociais, políticas, econômicas e de outras ordens, em maior ou menor grau, a depender no nível de exclusão a que são submetidos. A situação de cada um deve ser observada individualmente, permitindo que os fenômenos sejam corretamente compreendidos, o que leva à conclusão de que a adoção de políticas uniformes nem sempre é adequada para promover inclusão. Nesse sentido que a proteção LGBTQIAPN+ deve ser pensada não somente como uma forma genérica de enfrentamento da exclusão, mas atentando para as peculiaridades, preconceitos e dificuldades especificamente dessa parcela da população.

A exclusão observada pelo grupo decorre dos preconceitos decorrentes do desafio ao modelo de família heteronormativa padronizada ao longo do tempo por grupos dominantes, baseado em crenças transmitidas culturalmente. As violências sofridas abrangem desde agressões físicas facilmente identificadas até discursos de ódio ou, ainda, violências sutis, que apresentam maior complexidade no seu reconhecimento e enfrentamento. Em razão disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos expediu recomendação em âmbito regional:

As sociedades nas Américas estão dominadas por princípios enraizados de heteronormatividade, cisnormatividade, hierarquia sexual, os binários de

9 FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

10 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; PEDROSA, Tomás, Araújo. **A Resiliência do STF no Exercício de sua Função Contramajoritária: A luta pela garantia de direitos fundamentais em tempo de subversão democrática**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 140/2023, nov.-dez. 2023.

sexo e gênero e a misoginia. Estes princípios, combinados com a intolerância generalizada contra as pessoas com orientações sexuais, identidades e expressões de gênero e corpos diversos; legitimam a violência e a discriminação contra as pessoas LGBTI ou aquelas percebidas como tal. A violência contra as pessoas LGBTI existe como consequência de contextos sociais, sociedades e Estados que não aceitam, e que na verdade castigam as sexualidades, identidades e corpos que não se ajustam aos padrões sociais de corporalidade feminina ou masculina. Devido ao vínculo inerente entre discriminação e a violência contra as pessoas LGBTI, neste relatório, a CIDH recomenda aos Estados Membros da OEA que adotem medidas abrangentes para combater a discriminação, preconceitos e estereótipos sociais e culturais contra as pessoas LGBTI¹¹.

O posicionamento acima impõe atenção especial das estruturas estatais brasileiras para a implementação de direitos da população LGBTQIAPN+, entre as quais se encontra o Ministério Público. No plano normativo, o sistema jurídico possui elementos para garantir a proteção, apesar da evidente omissão de tutela específica para essas pessoas. A Constituição Federal previu o sistema de salvaguarda de direitos humanos voltados para a promoção da dignidade com feição genérica, enquanto as normativas internacionais e decisões do Supremo Tribunal Federal preveem proteção específica para o grupo.

2.1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA PROTEÇÃO

Não é possível pensar a proteção de direitos LGBTQIAPN+ sem observar sua perspectiva multinível, em uma visão coordenada do sistema interno com as normativas internacionais e que vinculam a República Federativa do Brasil. Internacionalmente, há inúmeras normas de proteção de direitos humanos referentes, de forma específica ou indireta, aos interesses do grupo. De outro lado, o ordenamento interno brasileiro é altamente deficitário em relação a leis com essa particularidade, em virtude da eloquente omissão do Poder Legislativo. Por esse motivo, grande parte desses direitos é assegurado pelo Supremo Tribunal Federal mediante seu papel de intérprete constitucional, cuja atividade tem como valor central a dignidade humana.

O sistema de proteção de direitos humanos, integrado em grande parte por normativas internacionais, protege a população LGBTQIAPN+. Destacam-se internacionalmente os Princípios de Yogyakarta e os Princípios de Yogyakarta+10 como dois dos principais marcos de proteção específica para o grupo. Os princípios foram desenvolvidos por juristas de vários países com o objetivo de interpretar direitos humanos que já se encontravam previstos em outros instrumentos. O documento parte da óbvia perspectiva de que os direitos são assegurados a todos os indivíduos sem qualquer

.....

11 OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Violência contra Pessoas LGBTI**. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/violenciapessoaslgbti.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021. p. 50.

forma de discriminação, mas consciente da necessidade de reforçar que a aplicabilidade das normas independe de orientação sexual ou identidade de gênero¹²:

NOTANDO que a legislação internacional de direitos humanos impõe uma proibição absoluta à discriminação relacionada ao gozo pleno de todos os direitos humanos, civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, que o respeito pelos direitos sexuais, orientação sexual e identidade de gênero é parte essencial da igualdade entre homem e mulher e que os Estados devem adotar medidas que busquem eliminar preconceitos e costumes, baseados na idéia de inferioridade ou superioridade de um determinado sexo, ou baseados em papéis estereotipados de homens e mulheres, e notando ainda mais que a comunidade internacional reconheceu o direito de as pessoas decidirem livre e responsavelmente sobre questões relacionadas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva, sem que estejam submetidas à coerção, discriminação ou violência¹³.

A grande quantidade de violações de direitos humanos em razão da orientação sexual e identidade de gênero observada em vários países motivou a elaboração dos instrumentos, de forma a conclamar a comunidade internacional a uma ação consistente de proteção. Isso porque, quando identificados enfrentamentos voltados para assegurar direitos por parte dos Estados, em geral apresentam grande fragmentariedade e inconsistência, prejudicando o objetivo de tutela. Para tanto, apontam uma série de recomendações destinadas ao sistema de defesa de direitos humanos que, no plano interno, atinge não somente as instituições estatais, mas a mídia, organizações não governamentais e instituições financiadoras¹⁴.

O direito à proteção estatal, objeto do trigésimo princípio, reforça que a todos os indivíduos deve ser proporcionada proteção contra violência, discriminação e outras agressões, independentemente de elas terem sido praticadas pelo próprio Estado ou por entes não estatais, em grupo ou por pessoas individualmente consideradas. Com base nisso, traz recomendações de que existam, por exemplo, serviços de apoio para vítimas de violências sexuais e não sexuais, praticadas em razão da orientação sexual e identidade de gênero da vítima, bem como para que as violações a direitos humanos sejam fortemente combatidas e os seus autores responsabilizados¹⁵.

12 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

13 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

14 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

15 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA+10.** Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

No âmbito interno, a Constituição Federal aponta um sólido conjunto normativo voltado para a proteção de direitos humanos, elogiado em razão do seu conteúdo ético e pela sensível compreensão da realidade posta como insuficiente para a proteção de direitos. Ao mesmo tempo, impõe a busca pela concretização de valores, interpretados sob a perspectiva da construção de um Estado democrático plural, em busca dos elementos previstos no preâmbulo¹⁶.

De outro lado, no plano infraconstitucional, a ausência de leis – especialmente de caráter nacional – que tratem sobre os direitos LGBTQIAPN+ é eloquente e indica a forma como os preconceitos contaminaram a atividade do legislador. Em razão disso, o Poder Judiciário tem sido provocado para se manifestar sobre omissões inconstitucionais diante do sistema de proteção insuficiente, gerando um conjunto protetivo baseado, em grande parte, na jurisprudência. Se de um lado essa circunstância tem levantado críticas sobre o ativismo judicial, de outro, não há como negar que as decisões decorrem diretamente de “um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva”¹⁷.

Mais do que isso, a jurisprudência parte do papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal para a proteção ao regime democrático plural e, principalmente, de vítimas integrantes de grupos vulneráveis, que dificilmente conseguiriam interferir no processo legislativo para sua defesa. “Se a minoria não está representada no Congresso Nacional, é dever do guardião constitucional fazê-la representar para assegurar seus direitos, sob pena de anuir com uma sociedade não plural, o que não corresponde aos ideais do constitucionalismo”¹⁸.

Nos últimos anos, a Corte debateu temas relacionados à diversidade e reconheceu situações de inconstitucionalidade diante do forte compromisso com a promoção da dignidade e com a igualdade substancial. Firmou o direito à união de pessoas do mesmo sexo para constituição de família na ADI 4.277/DF, reconheceu a homofobia e transfobia como formas de racismo na ADO 26 e MI 4.733 e abordou a temática em outros julgamentos não especificamente sobre o grupo, mas que envolveram a proteção de vulneráveis, como no HC 82.424-2 Rio Grande do Sul – caso Ellwanger.

Apesar de o sistema normativo estar longe do ideal, o conjunto existente assegura proteção a essas vítimas. Ao Estado brasileiro foi imposto o dever de agir, sob pena de ser responsabilizado perante a comunidade internacional pelo descumprimento das obrigações assumidas quanto à proteção. Nesse ponto, as instituições protetivas de direitos humanos – entre as quais se encontra o

16 Preâmbulo da Constituição Federal.

17 BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

18 COELHO, Carolina Reis Jatobá. **A Criminalização da Homotransfobia e o Novo Alcance Interpretativo do Racismo no Âmbito dos Julgamentos da ADO 26/DF e MI 4.733/DF do Supremo Tribunal Federal do Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo, v. 14/2020. jul.- set. 2020.

Ministério Público – possuem papel fundamental de manejar as medidas necessárias para executar ações suficientemente adequadas voltadas à proteção de direitos.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO LGBTQIAPN+

A Constituição de 1988, de natureza dirigente, apontou o Ministério Público como a instituição com atribuição para a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”¹⁹, deixando claro seu papel relevante para a promoção de direitos. Essa importante vocação para a proteção da ordem democrática e de direitos relevantes para a coletividade foi a razão *sine qua non* para dotá-lo de autonomia administrativa e orçamentária, bem como de garantias para os membros, relacionadas à independência funcional, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Isso vale para a natureza de cláusula pétrea atribuída aos dispositivos que tratam da instituição, impedindo sua modificação como forma de interferir no adequado exercício de suas funções.

A tomada de decisão do legislador constituinte sobre o perfil da República Federativa do Brasil e do Ministério Público enquanto sua instituição interfere na forma de agir de todos os seus membros. Ao ser vinculado à defesa do regime democrático, automaticamente, a proteção ao pluralismo e os objetivos de construção de uma sociedade fraterna e harmônica previstos no preâmbulo passaram a ser considerados como vetores interpretativos de suas atribuições. Isso leva ao reconhecimento do papel de agente de transformação social pela promoção de direitos humanos fundamentais, em especial grupos com maior nível de vulnerabilidade social, entre os quais se encontra a população LGBTQIAPN+.

Nesse contexto que Gregório Assagra destacou o “deslocamento do Ministério Público da sociedade política para a sociedade civil”²⁰, em razão da transformação do modelo institucional anterior a 1988, para chegar à sua atual aproximação com as questões sociais. Foi necessário o decurso do tempo pós-constituinte para permitir uma melhor compreensão da amplitude das mudanças institucionais pelas quais passou o Ministério Público quanto às suas atribuições, seu papel no diálogo interinstitucional democrático e sua missão voltada para a promoção de direitos.

Os debates sobre resolutividade que se avolumaram nos últimos anos demonstram, de um lado, o posicionamento crítico interno voltado para a melhoria da prestação do serviço em relação

19 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

20 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

aos usuários e, de outro, o compromisso com a legitimidade democrática, por um reposicionamento do Ministério Público dentro do sistema de justiça. O aumento da velocidade das transformações sociais e das cobranças delas decorrentes atinge todas as instituições, gerando a necessidade de uma revisão sobre a qualidade dos serviços oferecidos, sob a feição da efetividade de suas ações.

A postura demandista-reativa tradicional, com enfoque predominante na solução de problemas já existentes, encontra fundamento no perfil institucional traçado ao longo do tempo. A antiga Lei Complementar n. 40/81 apontava o Ministério Público como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, [que] é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade [...]”²¹. Com o passar do tempo, essa perspectiva se mostrou insuficiente como abordagem única para solução das questões tratadas pela instituição, surgindo a necessidade de valorizar iniciativas diversas, com foco na atuação anterior ao dano.

De outro lado, a atuação preventiva e dialógica tem fundamento em uma perspectiva moderna de Ministério Público, atenta à velocidade e complexidade das transformações sociais. A instituição deixa de orbitar o Poder Judiciário para se colocar no sistema de justiça como protagonista de ações prévias, que buscam evitar a judicialização com soluções alternativas para a resolução de conflitos. O Conselho Nacional do Ministério Público contribuiu de forma relevante para o debate sobre a qualidade dos serviços prestados, com a Resolução n. 118/2014, Carta de Brasília, de 2016, e a Recomendação n. 54/2017, ressaltando o protagonismo institucional por meio da modernização da atividade voltada para entrega de resultados socialmente transformadores.

Os processos de reivindicação social levaram à percepção da relevância da atuação preventiva voltada para o fomento e a fiscalização de políticas públicas como forma de assegurar direitos humanos fundamentais. A ampliação dos horizontes institucionais supera a compreensão dicotômica dialógica/demandista e preventiva/reativa ao dano, para assimilar que se trata de um conjunto de ferramentas à disposição do membro, adaptáveis às necessidades do caso. Da mesma forma, ultrapassa a percepção de proteção cível e criminal – critério comumente utilizado para a divisão de atribuições – para observar a proteção como um todo enquanto prestação de serviço de uma instituição una.

3.1. QUALIDADE DO SERVIÇO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A proteção de vulneráveis envolve a compreensão das necessidades de cada grupo, informações que muitas vezes não são do conhecimento dos integrantes do Ministério Público. A realidade da população LGBTQIAPN+ somente pode ser compreendida por um olhar empático para a realidade de cada subgrupo abrangido pela sigla, pois se trata de universos diferentes relacionados a pessoas

.....

21 BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, queers, intersexos, assexuais, pansexuais e não binárias, muito diferentes entre si, que levam a diversos níveis de vulnerabilidade²². Em comum, essas pessoas enfrentam preconceitos em razão de suas orientações sexuais e identidades de gênero em razão da visão advinda de uma sociedade que se pauta por padrões heteronormativos e rechaça a sexualidade que diverge desse modelo.

A aproximação com essas pessoas se torna de fundamental importância para a adequação das providências que venham a ser tomadas pelo Ministério Público, à luz dos princípios da eficiência e da economicidade, que vinculam os serviços públicos e são de fundamental importância para a definição de sua qualidade. Apesar de a noção de eficiência apontada no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal ser de difícil delimitação por se tratar de um conceito plurissignificativo e com aplicação em vários campos da ciência, na economia ele é definido de forma mais clara, traduzindo-se pela concepção de eficácia, eficiência e efetividade.

Enquanto eficácia envolve a análise sobre a capacidade de o serviço atingir o resultado esperado, eficiência, sob a ótica produtiva, abrange a verificação da quantidade de insumos necessários para a obtenção de determinado retorno. Eficiência produtiva não se confunde com eficiência alocativa, cujo enfoque se distancia do quantitativo de material utilizado para se concentrar na dimensão da utilidade extraída como resultado da ação. Eficiência também pode ser observada sob a sua perspectiva dinâmica, agregando atenção sobre as necessidades da sociedade, atuais e futuras. Por fim, efetividade envolve a reunião dos elementos de eficiência alocativa e dinâmica²³.

Se eficácia é a capacidade de alcançar um objetivo pré-determinado e a eficiência produtiva é a eficácia ao menor custo possível, o que seria, então, a efetividade? Bem, a **efetividade** seria o que os administradores chamam de a capacidade de produzir a coisa certa, mas essa expressão é muito vaga para ter qualquer utilidade prática ou científica, pois apenas posterga a pergunta para: o que é, então, a coisa certa? O que significa isso? Minha proposta é simples: **efetividade é eficiência alocativa e eficiência dinâmica**, isto é, ser efetivo é não apenas produzir (ser eficaz) ao menor custo possível (eficiência produtiva), mas produzir o que gera a maior utilidade possível para a organização que está produzindo (eficiência alocativa), hoje e amanhã (eficiência dinâmica). Nesse sentido, **tanto a eficácia quanto a eficiência produtiva seriam condições necessárias para a efetividade, mas não suficientes**. Note que dentro desse arcabouço não é possível ser efetivo sem ser eficaz, pois não se estaria produzindo o produto desejado e não seria possível ser efetivo sem ser eficiente, pois a ineficiência significa –necessariamente– que se poderia estar produzindo mais com os mesmos recursos ou o mesmo com menos recursos e, portanto, liberando recursos para outras finalidades. Assim, a

22 Ante a falta de dados oficiais, vale consultar o dossiê elaborado periodicamente pelo ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos).

23 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

ideia de efetividade sem eficiência implicaria uma desconsideração do custo de oportunidade da política ou do processo produtivo e dos outros objetivos que poderiam ser alcançados²⁴.

Partindo da compreensão que a economia indica sobre efetividade, é possível perceber que a análise acerca das ações de proteção LGBTQIAPN+ realizadas pelo Ministério Público deve envolver não somente a quantidade de força produtiva despendida para a produção de determinado resultado. É necessário que essa análise observe se os resultados construídos possuem como foco as necessidades das vítimas e da sociedade observando a realidade atual e se buscam impactos positivos para o futuro, combatendo preconceitos.

3.2. DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA PROTEÇÃO DE VÍTIMAS LGBTQIAPN+

Alguns pontos são desafiadores para a atuação institucional em relação a esse grupo vulnerável, e o primeiro deles envolve os preconceitos culturalmente transferidos de geração para geração que, muitas vezes, sequer são percebidos como atitudes discriminatórias e agressivas. Nenhuma instituição escapa a esse problema em razão da normalização cultural das violências, levando à necessidade de ampliação das discussões sobre o assunto, com capacitações para o atendimento adequado a esse público. Certo é que a qualidade do serviço prestado somente poderá ser considerada positiva se ele contribuir, em alguma medida, para a diminuição dos preconceitos sofridos pelo grupo.

Para tanto, surge a necessidade de revisão do próprio conceito do que se compreende violência LGBTQIAPN+fóbica de forma a abranger as diversas nuances de suas ofensas, para que só então sejam pensadas as suas formas de enfrentamento. A criação de uma percepção institucional mais abrangente que envolva situações de violência institucionalizada e as diversas possibilidades de ataques sutis, muitas vezes normalizados cultural e socialmente, é essencial para uma proteção adequada das vítimas.

Essas medidas se mostram necessárias para superar o segundo desafio, que compreende o afastamento do grupo em relação às instituições que integram o sistema de justiça e, consequentemente, do Ministério Público. Vários fatores contribuem para o distanciamento, que estão diretamente relacionados à vulnerabilidade dessa parcela da população, dentre as quais podem ser destacadas duas: medo de revitimização pelas estruturas estatais responsáveis por sua proteção e a incompreensão das diversas nuances de suas diferenças. Ações institucionais que não têm como norte a aproximação com o grupo levam a mais do que um serviço de má qualidade, reforçam estru-

.....
 24 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

turas discriminatórias e de manutenção da vulnerabilidade social de um grupo que não consegue ter acesso a diversos direitos.

O medo de revitimização encontra fundamento nas várias violências, evidentes ou sutis, sofridas ao longo da vida dessas vítimas e da ausência de sensibilidade da sociedade e do Estado para lidar com as inúmeras realidades apresentadas. Sob essa ótica, a padronização do atendimento aos usuários do serviço deixa de ser positiva por desconsiderar as diferenças e contribuir, ainda que indiretamente, para a perpetuação da violência, na medida em que reforça o estereótipo de exclusão. Para superar esse desafio, é necessário que o atendimento observe as necessidades dessas pessoas e seja adequado à medida de sua vulnerabilidade.

A capacitação é essencial para a compreensão das realidades, permitindo o preparo de profissionais que não são familiares com o vocabulário próprio do grupo. Só assim é possível construir um ambiente de respeito, necessário para a aproximação com o grupo, a criação e o fortalecimento da relação de confiança necessária para o rompimento da crença de que as instituições estatais dificilmente se ocupam de seus interesses. A busca ativa dessas vítimas é importante para a construção inicial desse relacionamento em virtude da vulnerabilidade desses indivíduos, que por vezes sequer têm conhecimento aos canais de acesso ao Ministério Público.

Somente por essas medidas de acesso institucional voltadas especificamente para o grupo será possível o dimensionamento da complexidade dessa forma de violência. Isso porque a subnotificação de lesões e ameaças LGBTQIAPN+fóbicas leva à equivocada percepção de inexistência de demanda que justifique um olhar institucional detalhado para a questão com a especialização de suas estruturas, o que não corresponde à realidade.

A percepção de que a proteção aos direitos LGBTQIAPN+ envolve perspectivas não somente individuais, mas também ofensa a interesses transindividuais ancorados, inclusive na própria democracia, retrata a gravidade do problema e a seriedade com que ele deve ser enfrentado. Para além do enfrentamento criminal pelo crime de racismo e injúria racial, há a necessidade de fomento de políticas públicas especificamente voltadas para o grupo, suas necessidades e acesso a direitos que lhe garanta dignidade. Mais do que isso, tem sido observado grande impacto da temática em pleitos eleitorais, nos quais discursos de ódio passaram a ser difundidos largamente, disseminando ódio e ampliando o trauma de exclusão em um sistema democrático que se afirma plural e inclusivo.

Por fim, o enfrentamento pelo Ministério Público de situações de ausência de promoção de direitos para grupos altamente vulneráveis envolve posicionamentos institucionais firmes na defesa dessas vítimas. Há a necessidade premente de fomento para que “políticas antidiscriminatórias pro-

mocionais ocupem espaço na agenda pública”²⁵ por parte do Ministério Público. Essa necessidade impõe empenho específico a fim de contribuir para a diminuição das desigualdades e a superação do *status quo* de desigualdades, cuja transformação é essencial para a promoção dos valores constitucionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel atribuído pela Constituição Federal ao Ministério Público, intrinsecamente relacionado à salvaguarda da democracia, o vincula à proteção de todos os grupos sociais como forma de assegurar o pluralismo, a liberdade, a solidariedade e a justiça social, em uma perspectiva democrática que supera a visão meramente liberal. A República Federativa do Brasil possui diversos compromissos internacionais voltados para a proteção de direitos humanos e de grupos vulneráveis, entre os quais se insere a população LGBTQIAPN+. Esse cenário demonstra a relevância da atuação institucional para garantir o cumprimento das obrigações internacionais ao mesmo tempo em que cumpre o previsto pelo legislador constituinte.

Quanto maior o nível de vulnerabilidade identificada em determinado grupo, mais atenção deve ser prestada com a sua proteção, para que seja certificado o acesso a direitos em situação de igualdade material. A eficiência do serviço prestado pelo Ministério Público deve ser compreendida abrangendo não somente a quantidade de energia e orçamento despendida, mas também os resultados obtidos até obter um nível ótimo de aproveitamento com atenção para o presente e o futuro.

A defesa efetiva de vítimas LGBTQIAPN+ passa pelo reconhecimento de que, a depender do nível de vulnerabilidade e exclusão social, maior ou menor deverá ser o empenho institucional para a proteção do público, adequando as estruturas para atendimento qualificado, em atendimento à igualdade material. O conhecimento da realidade das vítimas por capacitações e a busca ativa das vítimas são fundamentais para a aproximação com esse público, levando à superação do medo de revitimização pelo sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** Disponível em: <<https://www.unifafibe.com>.

.....
 25 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

COELHO, Carolina Reis Jatobá. **A Criminalização da Homotransfobia e o Novo Alcance Interpretativo do Racismo no Âmbito dos Julgamentos da ADO 26/DF e MI 4.733/DF do Supremo Tribunal Federal do Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo, v. 14/2020. jul.- set. 2020.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; PEDROSA, Tomás, Araújo. **A Resiliência do STF no Exercício de sua Função Contramajoritária: A luita pela garantia de direitos fundamentais em tempo de subversão democrática**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. v. 140/2023, nov. dez. 2023.

JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2023. Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2024.

OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Violência contra Pessoas LGBTI**. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/violenciapessoaslgbti.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PETER, Christine Oliveira. **Do Ativismo Judicial ao Ativismo Constitucional no Estado de Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UNICEUB. v. 5, número especial, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988**. Revista do Instituto de Hemenêutica Jurídica - RIHJ. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jan./dez. 2004.

PIRES, Thula. **Racializando o Debate sobre Direitos Humanos: Limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil.** Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 15, n. 28, 2018.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA: Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA+10. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito.** Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2020.