

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Carla Malinowski Neves

**ENTRE O BRANDIR DA ESPADA E O MANUSEAR A BALANÇA: O PAPEL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO/RS NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA MULHER(ES)**

Porto Alegre

2022

Carla Malinowski Neves

**ENTRE O BRANDIR DA ESPADA E O MANUSEAR A BALANÇA: O PAPEL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO/RS NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA MULHER(ES)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Lígia Mori Madeira

Porto Alegre  
2022

# UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

## REITOR

Carlos André Bulhões

## VICE-REITORA

Patrícia Pranke

## INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

### DIRETOR

Hélio Ricardo de Couto Alves

### VICE-DIRETOR

Alex Niche Teixeira

## PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

### COORDENADORA

Luciana Leite Lima

### COORDENADOR-SUBSTITUTO

Sérgio Simoni Júnior

#### CIP - Catalogação na Publicação

Malinowski Neves, Carla  
ENTRE O BRANDIR DA ESPADA E O MANUSEAR A BALANÇA: O  
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO/RS NOS PROCESSOS DE  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA  
MULHER(ES) / Carla Malinowski Neves. -- 2022.  
263 f.  
Orientador: Lígia Mori Madeira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Ministério Público do Estado do Rio Grande do  
Sul. 2. Judicialização de Políticas Públicas. 3.  
Implementação de políticas públicas. 4. Atuações  
extrajudiciais. 5. Políticas para mulheres. I. Mori  
Madeira, Lígia, orient. II. Título.

Carla Malinowski Neves

ENTRE O BRANDIR DA ESPADA E O MANUSEAR A BALANÇA: O PAPEL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO /RS NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA MULHER(ES)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Porto Alegre, \_\_\_\_\_.

Resultado: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr<sup>a</sup>. Lígia Mori Madeira  
Orientadora  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Vanessa Elias de Oliveira  
Universidade Federal do ABC (UFABC)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luciano Da Ros  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rochele Fellini Fachinetto  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Leticia Schabbach  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ao Programa da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos professores do programa, pela oportunidade e aposta em minha possibilidade de contribuição acadêmica.

À minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lígia Mori Madeira, pelo acolhimento da orientação, pela relação de confiança, pelo aprendizado e pelo estilo de orientação que me permitiu produzir.

Ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e aos seus membros participantes do estudo, pela postura aberta à produção de conhecimento, disponibilizando dados e autorizando o campo de pesquisa.

Aos professores da banca: Professora Vanessa Elias de Oliveira, Luciano Da Ros, Rochele Fellini Fachinetto, Luciana Papi e Leticia Schabbach, pelas contribuições e pelos apontamentos importantes ao estudo.

Aos colegas de trabalho e às mulheres atendidas nas diferentes políticas sociais pelo aprendizado, pelas experiências de vida compartilhadas e por serem a minha inspiração.

As minhas amigas e a minha família pelo afeto, pela paciência por minha ausência, por produzir caos, fomentar potência e promover fôlego.

E ao meu amigo, companheiro e meu amor Gush (Luiz Eduardo Nasi Stock), por vibrar junto, pelas renúncias da minha companhia e de suas rotinas, pela aposta na superação dos meus limites, pelas contribuições no estudo e por sempre estimular meu crescimento como pessoa e mulher.

O direito não constitui um simples conceito – é uma força viva. Eis a razão por que vemos a Justiça segurando em uma das mãos a balança, por meio da qual o direito é pesado, e na outra a espada, por meio da qual é defendido. A espada sem a balança é a força bruta, ao passo que a balança sem a espada é a impotência do direito [...] O direito exige um labor contínuo que envolve não apenas o poder do Estado como toda a população (RUDOLF VON IHERING, 1872, p. 25).

O direito não existe, ou não mais do que um nome. Não designa nenhuma substância, cuja essência eterna caberia a uma teoria levantar, mas práticas, práticas jurídicas que, quanto a elas, são sempre particulares (FRANÇOIS EDWALD, 1993, p. 60).

## RESUMO

A constitucionalização dos direitos sociais estabeleceu um novo padrão na forma e no funcionamento do sistema de proteção social brasileiro, legitimando a entrada de novos atores do sistema de justiça para fazer o controle das políticas públicas sociais. Outrossim, o sistema de justiça também passou por mudanças, em que o Ministério Público é uma das instituições políticas que apresenta nova configuração pós-1988, ampliando o seu escopo de atuação na defesa dos direitos difusos e coletivos. Tais mudanças estabelecem entre os sistemas novos padrões de relacionamento, que podem ser analisados a partir de processos de implementação e de interações dos atores das burocracias que envolvem os mecanismos de *accountability*, fazendo controle interno e externo do Executivo e Legislativo com relação às políticas sociais. A judicialização das políticas públicas torna-se um fenômeno contingencial do sistema político brasileiro que nos auxilia explicar, parcialmente, o porquê das interferências destes atores nos processos das políticas sociais. Nesta direção, o objetivo desta tese foi analisar quais são os efeitos das atuações do Ministério Público RS nos processos de implementação de políticas voltadas para mulher(es). Sendo o objeto da pesquisa as atuações dos promotores de justiça em políticas voltadas para mulheres, foram analisadas ações de controle de políticas destinadas a este público. Adotou-se como estratégia analítica a decomposição dos processos decisórios que ocorrem entre os promotores de justiça com os demais atores envolvidos nos processos de implementação de políticas públicas, sob a perspectiva do ator promotor de justiça, por meio da análise dos instrumentos jurídicos específicos, como inquéritos civis e procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas, entrevistas, documentos produzidos pelo Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social e relatórios anuais do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2014 a 2021, bem como do registro de diário de campo e material jornalístico. O universo empírico foram procedimentos jurídicos provenientes das promotorias de justiça das 164 comarcas, por amostragem. Para a pesquisa, foram selecionados 232 procedimentos jurídicos a partir dos descritores 'mulher', 'feminino' e 'gênero', destes, 79 procedimentos foram analisados em profundidade e realizadas 19 entrevistas. Os resultados da pesquisa evidenciaram a mobilização dos direitos das mulheres do MP/RS, pela via das atuações extrajudiciais e resolutivas, e que o promotor de justiça apresenta uma variação na forma de conduzir os processos decisórios. Tal evidência permitiu construir uma tipologia da mobilidade política do ator, bem como verificar que as interferências produzem efeitos tanto no sistema político, redirecionando as práticas e estrutura institucional, quanto efeitos nos processos de implementação promovendo o *compliance*, monitoramento, governança em rede e difusão de políticas para mulheres. Ainda, a pesquisa permitiu identificar que a mobilização dos direitos da mulher vem acontecendo de modo significativo na matéria da violência doméstica e familiar, em meio a desafios sobre ampliar a defesa do direito em outras matérias a partir do recorte de gênero, no MP/RS. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa que utilizou os conceitos de judicialização de políticas públicas, implementação das políticas públicas e gênero.

**Palavras-chave:** Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Judicialização de políticas públicas; Implementação de políticas públicas; Atuações extrajudiciais; Políticas para mulheres.

## ABSTRACT

The constitutionalization of social rights established a new pattern in the form and functioning of the Brazilian social protection system, legitimizing the entry of new actors from the justice system to control social public policies. The Public Prosecutor's Office is one of the political institutions that presents a new post-1988 configuration, expanding its scope of action in the defense of diffuse and collective rights. These changes establish new relationship patterns among the systems, which can be analyzed from the implementation processes and the interactions of the actors in the bureaucracies that involve accountability mechanisms, making internal and external control of the executive and legislative branches regarding social policies. The judicialization of public policies becomes a contingent phenomenon of the Brazilian political system that helps us to partially explain why these actors interfere in social policy processes. In this sense, the objective of this thesis was to analyze the effects of the actions of the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul in the implementation processes of policies aimed at women. Since the object of the research is the actions of the prosecutors in policies aimed at women, the actions of control of policies aimed at this public were analyzed. The analytical strategy adopted was the decomposition of the decision-making processes that occur between the prosecutors and other actors involved in the processes of implementation of public policies, from the perspective of the prosecutor, through the analysis of specific legal instruments, such as civil inquiries and administrative procedures for monitoring public policies, interviews and documents produced by the Center for Operational Support of Human Rights, Health and Social Protection of the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul, in the period from 2014 to 2021, as well as field diary entries. The empirical universe consisted of legal procedures from the prosecutors of the 164 districts, by sampling. For the research, 232 legal procedures were selected from the descriptors 'woman', 'female' and 'gender', of these, 79 procedures were analyzed in depth and 19 interviews were conducted. The research results showed the mobilization of women's rights in the MP/RS, through extrajudicial and resolving actions, and that the prosecutor presents a variation in the way of conducting decision-making processes. Such evidence made it possible to construct a typology of the political mobility of the acto, as well as to verify that the interferences produce effects both in the political system, redirecting practices and institutional structure, and effects in the implementation processes promoting compliance, monitoring, network governance and dissemination of policies for women. Still, the research identified that the mobilization of women's rights has been happening in a significant way in the matter of domestic and family violence, in the midst of challenges about expanding the defense of the right in other matters from the perspective of gender, in the MP/RS. This is a quantitative and qualitative research that used the concepts of judicialization of public policies, implementation of policies and gender.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul; Judicialization of public policies; Implementation of public policies; Extrajudicial actions; Policies for women.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — O modelo analítico.....	68
Figura 2 — Organização das Políticas Sociais no Brasil .....	90
Figura 3 — Núcleos por região .....	109
Figura 4 — Efeito feedback.....	197

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Classificação temática sobre a defesa dos direitos da mulher no MP/RS .....	100
Gráfico 2 - Inquéritos policiais recebidos pelo MP/RS.....	101
Gráfico 3 - Número de expedientes instaurados pelo MP/RS .....	103

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos analisados .....	22
Quadro 2 – Entrevistas realizadas .....	24
Quadro 3 – Organização institucional sobre a Defesa dos Direitos da Mulher nos 26 MP e DF .....	84
Quadro 4 – Lei Maria da Penha N°11.340/2006 e os objetivos dos procedimentos instaurados pelo MP/RS.....	108
Quadro 5 – Análise das decisões do Núcleo da Região Alto Uruguai.....	111
Quadro 6 – Análise das decisões do Núcleo da Região Planalto.....	115
Quadro 7 – Análise das decisões do Núcleo da Região Central .....	117
Quadro 8 – Análise das decisões do Núcleo da Região Fronteira Oeste.....	119
Quadro 9 – Análise das decisões do Núcleo da Região Sul .....	124
Quadro 10 – Análise das decisões do Núcleo da Região da Serra .....	127
Quadro 11 – Análise das decisões do Núcleo da Região Metropolitana e Taquari .	130
Quadro 12 – Análise das decisões do Núcleo da Região Metropolitana e Litoral ...	133
Quadro 13 – Análise das decisões do Núcleo Capital.....	137
Quadro 14 – VDFCM – Síntese sobre as mudanças identificadas a partir das atuações do MP/RS .....	142
Quadro 15 – A PNAISM e os procedimentos instaurados pelo MP/RS na área .....	146
Quadro 16 – Das decisões e efeitos na implementação PNAISM/Atenção obstétrica .....	155
Quadro 17 – Das decisões e efeitos da atuação sobre o direito ao aborto legal ....	161
Quadro 18 – PNAISM – Síntese das mudanças identificadas a partir das atuações do MP/RS.....	165
Quadro 19 – Ações do CAO DH MP/RS e GEPEVID referente aos direitos das mulheres.....	193
Quadro 20 – Modos de atuação do agente ministerial.....	205

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Atuação do MP/RS entre os anos de 2014 e 2020.....	180
---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL/RS - Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

BM – Brigada Militar

CAO DH – MP/RS - Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, Saúde e Proteção Social

CAO CRIM - MP/RS - Centro de Apoio Operacional Criminal

CAOIJEFAM – MP/RS – Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões

CEJUSC – Centro Judiciário de Métodos Consensuais de Solução de Disputas.

CF – Constituição Federal

CIB- Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores Gerais

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

COMDIM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

COPEVID – Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e familiar contra a mulher

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS- Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRM – Centro de Referência da Mulher

DEAM- Delegacia especializada de atendimento à mulher

DPPA- Delegacia policial de Pronto atendimento

ESF – Estratégia Saúde da Família

FRIDA – Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida

GEPEVID – MP/RS – Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Ministério Público do Rio Grande do Sul

GRANPAL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre.

IC – Inquérito Civil

JDO – Juizado da Violência Doméstica e Familiar

JR – Justiça Restaurativa

LMP – Lei Maria da Penha

MP – Ministério Público

MP/RS – Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Medida Protetiva de Urgência

MMFDH- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

PGJ – Procuradoria Geral da Justiça

PJ – Promotoria de Justiça

PNAISM – Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher

SES/RS – Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul

SNPM – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

UBS – Unidades Básicas de Saúde

UF – Unidades da federação

VDFCM – Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA, DO OBJETO E DO MÉTODO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 AS LENTES TEÓRICAS QUE PERMITIRAM A ANÁLISE E A CONSTRUÇÃO DO MODELO ANALÍTICO.....</b>	<b>31</b>
2.1 O CAMPO TEÓRICO DE PÚBLICAS .....	31
2.1.1 O Ministério Público e a judicialização das políticas públicas no Brasil.....	37
2.2 AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS .....	48
2.2.1 Governança em rede .....	55
2.3 AS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FEMINISTAS AO ESTUDO .....	60
2.4 O MODELO ANALÍTICO .....	68
<b>3 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO, ATUAÇÃO RESOLUTIVA E AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHERES .....</b>	<b>73</b>
3.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E AS AÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES .....	78
3.2 SOBRE OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO NA DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL.....	83
3.3 AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHERES E A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS: POLÍTICAS SETORIAIS, TRANSVERSAIS E POLÍTICAS PARA MULHERES .....	87
<b>4 AS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO /RS - UM OLHAR SOBRE O FAZER POLÍTICO DO PROMOTOR DA JUSTIÇA NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHER(ES) .....</b>	<b>97</b>
4.1 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: AS ATUAÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO /RS A PARTIR DAS POLÍTICAS PROPOSTAS PELA LEI MARIA DA PENHA .....	100
4.1.1 Núcleo da Região Alto Uruguai.....	110
4.1.2 Núcleo da Região Planalto .....	114

4.1.3	Núcleo da Região Central.....	116
4.1.4	Núcleo da Região Fronteira Oeste.....	119
4.1.5	Núcleo da Região Sul.....	123
4.1.6	Núcleo da Região da Serra.....	127
4.1.7	Núcleo da Região Metropolitana e Taquari.....	130
4.1.8	Núcleo da Região Metropolitana e Litoral.....	132
4.1.9	Núcleo Capital .....	137
4.2	SAÚDE E MULHER: AS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO/RS A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DA MULHER (PNAISM) .....	144
4.2.1	A atenção obstétrica e neonatal e as mobilizações na implementação da assistência ao parto humanizado.....	148
4.2.2	Quanto às atuações sobre o planejamento familiar.....	158
4.2.3	O direito à interrupção da gravidez nos casos previstos por lei – abortamento legal .....	160
5	<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DA JUDICIALIZAÇÃO E DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>169</b>
5.1	OS FATORES INSTITUCIONAIS E COMPORTAMENTAIS QUE INFLUENCIAM A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES.....	171
5.1.1	Sobre os órgãos de administração do MP/RS: deslocamentos e formas de organização institucional com relação à defesa dos direitos das mulheres.....	189
5.2	O CICLO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATUAÇÕES EXTRAJUDICIAIS E A ÊNFASE NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO.....	195
5.3	UMA PROPOSTA DE TIPOLOGIA DE ATUAÇÃO NA TEMÁTICA DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER – MP/RS .....	203
6	<b>A MULHER COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS: DESAFIOS PARA UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NO CAMPO DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MP/RS.....</b>	<b>209</b>



6.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CAMPO DE DISPUTAS ACERCA DA MOBILIZAÇÃO DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES.....	211
6.2	A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES À LUZ DA PERSPECTIVA DE GÊNERO.....	220
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>238</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>247</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>252</b>

## 1 INTRODUÇÃO: A CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA, DO OBJETO E DO MÉTODO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 traça uma série de mudanças a respeito da forma e do funcionamento do Estado Democrático de Direito, ao constitucionalizar uma ampla gama de direitos sociais que passam a ser viabilizados pelo sistema de proteção social brasileiro. Por sua vez, o sistema de justiça também vivencia tais mudanças, entre elas uma nova configuração de Ministério Público que passa fazer a defesa dos direitos sociais, por meio do controle das políticas sociais, ampliando o seu escopo de atuação na direção da defesa dos direitos difusos e coletivos. Tais mudanças estabelecem entre os sistemas novos padrões de relacionamento, que podem ser analisados a partir de processos de implementação e de interações em rede dos atores das burocracias que envolvem os mecanismos de *accountability*, fazendo controle interno e externo do Executivo e Legislativo com relação às políticas sociais.

A ampliação das funções do Ministério Público já encontrava esteio na Lei da Ação Civil Pública nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e se afirmou na Constituição Federal de 1988, no artigo 127, o que nos permite falar de um novo rol de atuações que passam a incidir nos processos, nos fluxos e nas estruturas do sistema de proteção social (ROTUNNO, 2011; CARVALHO, LEITÃO, 2010). Desde então, verifica-se que tais atuações podem produzir inúmeros efeitos no sistema de proteção social, tanto na direção de garantir direitos, consubstanciando o desenho e qualificando os processos das políticas sociais, evitando que direitos sejam violados, e, numa perspectiva crítica fragilizando, paradoxalmente, os processos democráticos ao contribuir com a manutenção da desigualdade, criando, assim, um seletivo acesso à justiça (MADEIRA, 2016) quanto corroborando com a baixa responsividade do gestor público, na tarefa de monitoramento e de correção da ação pública. As contribuições e os paradoxos sobre o papel do agente ministerial no controle das políticas sociais compõem o tema desta tese.

Destaca-se que as transformações no sistema político brasileiro, fruto dos processos de redemocratização, implicaram em mudanças no padrão de relações entre as instituições do sistema de proteção social e instituições do sistema de justiça com o aumento da presença de instituições judiciais, do Ministério Público e da Defensoria Pública nos processos decisórios da democracia. No campo da

ciência política e da sociologia, identifica-se uma série de estudos que vão analisar este novo padrão de relação como o fenômeno da judicialização da política (AVRITZER, MARONA, 2014; CARVALHO, 2009, 2004, FERREJOHN, 2002; VIANNA, 1999; TATE, VALLINDER, 1995) e da judicialização das políticas sociais (OLIVEIRA, 2019; MADEIRA, 2011). Estes fenômenos não são exclusivos do Brasil, mas também ocorrem em outros países (BRINKS, GAURI, 2010; MACIEL, KOERNER, 2002).

A partir destas questões sobre a ampliação do papel do Ministério Público e do fenômeno da judicialização das políticas sociais, no qual se está evidenciando que as atuações do MP estão situadas no fenômeno, tanto em sua etapa judicial quanto na extrajudicial<sup>1</sup>, a delimitação do tema da pesquisa foi sendo recortada em campo, por meio das experiências em plenárias de Conselho Municipal de Saúde, na Comissão de Saúde Mental, em reuniões preparatórias da Conferência Municipal de Saúde da Mulher, quando em maio de 2017, observando e interagindo com o que muitos atores do controle social, na cidade de Porto Alegre, apontavam como uma lacuna de políticas sociais para uma demanda crescente: mulheres gestantes usuárias de drogas em situação de rua. Essa temática já vinha sendo discutida em espaços de movimentos sociais, controle social e de gestão estadual da saúde quanto aos efeitos das interferências<sup>2</sup> do Ministério Público de Minas Gerais<sup>3</sup> em

---

<sup>1</sup> O Ministério Público no exercício de suas funções realiza suas ações em duas dimensões que podem ser extrajudiciais e/ou judiciais, as atuações extrajudiciais são ações orientadas juridicamente que ocorrem fora da esfera judicial e antecede as ações propostas à justiça, já as ações judiciais são as que ocorrem dentro da esfera judicial.

<sup>2</sup> As interferências referidas na tese não estão relacionadas ao sentido valorativo, mas ao papel do Ministério Público no controle de políticas sociais, afirmadas na Constituição Federal de 1988, no artigo 127 que traz como uma das atribuições do Ministério Público Brasileiro a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

<sup>3</sup> Trata-se das recomendações nº 5 e nº 6 de 2014, emitidas pelo Ministério Público de Minas Gerais/MG (já revogadas). Essas recomendações implicavam em atuações extrajudiciais e estabeleciam que os profissionais de saúde das maternidades deveriam avisar os operadores do sistema de justiça sobre o nascimento de bebês de mães usuárias de drogas ou em situação de rua, em até 48 horas, incidindo determinações sobre os fluxos das políticas sociais da saúde e da assistência social, e ocasionando decisões precipitadas de afastamento das crianças recém-nascidas de suas mães sem uma avaliação técnica do caso. Tal fato mobilizou o Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social para a elaboração de uma Nota Técnica conjunta N° 001/2016 para orientar os fluxos das políticas sociais da Saúde e da Assistência Social. Por sua vez, o CONANDA elaborou Nota Pública de repúdio à recomendação e propôs uma investigação em todo o território nacional junto às secretarias de estado da saúde para informar como as maternidades vinham procedendo nestas situações (CONANDA, 2017). Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/notas-publicas-1/nota-publica-em-repudio-a-toda-e-qualquer-medida-que-autorize-a-retirada-compulsoria-de-bebes-\\_19\\_10\\_2017.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/notas-publicas-1/nota-publica-em-repudio-a-toda-e-qualquer-medida-que-autorize-a-retirada-compulsoria-de-bebes-_19_10_2017.pdf). Acesso em: 19 mar. 2022.

casos similares e que, agora, impactavam nos fluxos das políticas de saúde do estado do RS.

Tal situação apresentou-se como a chave da construção do problema de pesquisa ao interrogar como se dá a proteção efetiva dos direitos das mulheres<sup>4</sup> que o Ministério Público requisita, mobiliza e fiscaliza. Interroga-se de que modo tais intervenções contribuem para que estes direitos se materializem em políticas que têm as mulheres como público-alvo, no Rio Grande do Sul e no Brasil, buscando identificar quais são os temas de mobilização que circunscrevem os direitos das mulheres, pela instituição. Na mesma medida, o foco será de analisar o quanto a ação ministerial tem contribuído ou não e de que modo atua na indução das políticas públicas para este seguimento populacional.

Nesta direção, verifica-se que a Lei nº 11.340/2006, conhecida com a Lei Maria da Penha e a Lei nº 13.104/2015, a Lei do Femicídio, representaram avanços no que tange aos direitos das mulheres, sendo marca das lutas feministas no país. O caso da campanha na Lei Maria da Penha impulsionou favoravelmente os recursos ativistas que mobilizaram nacionalmente a expansão do direito, em particular o direito penal, como instrumento de resolução de conflitos e de mudança social (MACIEL, 2011). A violência doméstica e familiar contra a mulher mobilizou a necessidade da efetivação dos direitos das mulheres por meio do ativismo de atores políticos, produzindo avanços legais, arranjos institucionais e políticas públicas neste segmento.

De acordo com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher (1994), a violência contra a mulher é definida como qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado. Destaca-se que o reconhecimento de um ato violento para o indivíduo implica na internalização de uma determinada escala de valores que, assim, permite ser classificada e, portanto, impedida, denunciada. A concepção de violência não se constrói individualmente, ela precisa ser compartilhada socialmente, deve ser

---

<sup>4</sup> O direito das mulheres refere-se, comumente, a um conjunto de direitos vinculados à autonomia e à liberdade inerentes à pessoa humana das mulheres. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) são direitos inerentes às mulheres: direito à vida; o direito à liberdade e à segurança pessoal; direito à igualdade e ao estar livre de todas as formas de discriminação; o direito à liberdade de pensamento; direito à informação e à educação; direito à privacidade; direito à saúde e à proteção desta; direito de construir relacionamento conjugal e de planejar sua família; o direito de decidir ter ou não ter filhos e quando tê-los; o direito à liberdade de reunião e de participação política; o direito de não ser submetida à torturas e a maus-tratos (MATOS, 2015).

contextualizada e situada dentro de uma determinada escala de valor, compreendida no núcleo familiar, na comunidade e na sociedade a partir de leis que façam a interdição. A violência contra mulher encontra tais dilemas nos altos índices de subnotificação de violência doméstica e que se sustentam na invisibilidade da desigualdade de gênero e das suas estratégias de manutenção.

É preciso dizer que esta tese visa identificar quais são os temas de mobilização dos direitos das mulheres realizados pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, entretanto, sabe-se que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um dos temas mais visíveis e recorrentes no sistema de justiça para a defesa dos direitos das mulheres. A violência doméstica e familiar contra a mulher foi tomada, portanto, como fenômeno social identificado aqui como a “ponta do *iceberg*” na pauta da desigualdade de gênero, que dá algumas pistas sobre alguns aspectos que organizam a sociedade contemporânea. Por um lado, representa os efeitos de uma sociedade patriarcal, machista e desigual entre os gêneros, que revela o tipo de valores e padrões de moralidade que constituem a sociedade brasileira e que, por outro lado, representa a resistência e a luta por reivindicações de justiça social para as mulheres. A pauta dos direitos da mulher toma espaço na agenda pública pela violência vivida e denunciada pelas mulheres, mas será preciso ser ameaçada de morte? Será preciso morrer para adquirir visibilidade sobre a necessidade de mais igualdade em direitos e de proteção social? O caso brasileiro Maria da Penha, levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e à Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1998, pela própria vítima, apoiada por organizações transnacionais ligadas ao movimento de direitos humanos (Cejil – Centro de Justiça Internacional) e ao movimento feminista (Cladem – Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres), impulsionou uma mobilização nacional pelo fim da violência de gênero tendo resultados na promulgação da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, arranjos institucionais e políticas de proteção destinadas aos envolvidos (MACIEL, 2011), no entanto, interroga-se também sobre as diferentes demandas vinculadas à autonomia e à liberdade inerentes a defesa dos direitos das mulheres.

Assim, a tese busca problematizar também por qual razão a intervenção judicial ou extrajudicial sobre os direitos da mulher aparece tão frequente e proeminentemente na violência doméstica e familiar contra a mulher e em algumas outras áreas tão problemáticas relativas ao tema. O não reconhecimento da

presente desigualdade de gênero na sociedade não seria perpetradora de mais violência contra a mulher? É preciso alargar o nosso olhar sobre como os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres vêm sendo defendidos, dentre outras garantias e situações de discriminação que comprometem a condição de igualdade de gênero.

Em 2015, as Organizações das Nações Unidas (ONU) adotaram uma agenda de desenvolvimento, a nível global, que aborda diversos tópicos para o alcance de uma sociedade sustentável por meio da implementação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um chamado universal ou agenda 2030, em que se assume como a quinta meta e 5º objetivo para o desenvolvimento sustentável alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, assim como acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte, em reconhecimento das condições de desvantagens de direitos que as mulheres estão submetidas pelo mundo (ONU, 2021). No Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria Estadual de Planejamento/Seplag, em 2021, identificou que a pandemia do novo coronavírus afetou de forma especial as mulheres no RS, por meio, por exemplo, do aumento da carga horária no trabalho doméstico e, também, o desemprego. As mulheres foram as primeiras a perderem o emprego e a vivenciarem o aumento da violência doméstica frente às medidas de isolamento social. O Relatório Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021), aponta que as mulheres acabaram ficando mais expostas às situações de risco e tiveram maior dificuldade de acesso aos canais de atendimento para denúncia e ficaram limitadas a buscar ajuda, verificadas nas subnotificações nas delegacias de polícia. Tais informações dão visibilidade às condições de desigualdade e desvantagens em que vivem as mulheres, em geral, e que se acirram em momentos de calamidade.

Nesta direção, busca-se identificar quais são as demandas de defesa dos direitos das mulheres que chegam ou são oficiadas pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Ao tomar os desafios da garantia de direitos de mulheres em situação de alta vulnerabilidade social se perceberá problemas mais amplos e complexos quando identificada a precarização do acesso a direitos na trajetória de vida destas mulheres, uma vez que a falha e/ou a omissão de direitos em diferentes momentos de suas vidas podem incidir em perdas irreversíveis.

Nesta direção, construiu-se o problema de pesquisa, sob as lentes da judicialização da política da política pública e de implementação da política, partindo

nosso olhar de situações limites de *outsiders*<sup>5</sup>, como exemplo mulheres gestantes usuárias de drogas em situação de rua e dos dados sobre a situação da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, interrogando o que permite a garantia de direitos das mulheres em uma perspectiva mais ampla tomando a condição da mulher como sujeito de direitos nas políticas sociais a partir da perspectiva do promotor de justiça. Deste modo, a presente pesquisa se propõe colocar luz sobre quais são as áreas temáticas de atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul que configuram a defesa dos direitos das mulheres e como as atuações dos agentes ministeriais vêm mobilizando tais direitos.

Interessa aqui colocar o Ministério Público no centro do debate, ao analisar os atos dos promotores de justiça, contemplando como se articulam dentro da estrutura institucional fazendo rede interna e externa ao Ministério Público e de como utilizam seus instrumentos jurídicos próprios, no qual produzem efeitos sobre os processos de implementação das políticas sociais voltadas para as mulheres. Delimita-se o objeto da tese, as atuações dos promotores de justiça do MP/RS, nos processos de implementação de políticas voltadas para mulheres, tendo como pergunta norteadora quais são os efeitos destas atuações nos processos de implementação, buscando compreender também de que modo as atuações ocorrem e como as mulheres são tomadas como sujeito de direitos nas políticas em análise. Trata-se de abrir uma dimensão de análise sobre os efeitos do fazer político do Ministério Público na perspectiva de agregar contribuições ao Campo de Públicas, contemplando aspectos institucionais e organizacionais da instituição Ministério Público, junto às estruturas do Executivo federal, estadual e municipal que implementam políticas voltadas para mulheres.

Deste modo, a tese trabalhou a partir da seguinte pergunta de pesquisa: quais são os efeitos das atuações dos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul nos processos de implementação de políticas voltadas para mulher(es)?

Considerando-se que as atuações dos promotores de justiça produzem interações entre o sistema de justiça com o sistema de proteção social, analisa-se os efeitos das interações que ocorrem entre os agentes ministeriais com os agentes

---

<sup>5</sup> *Outsiders* – Conceito utilizado pela cientista política Marta Arretche para situar a condição de indivíduos em situação de extrema desvantagem socioeconômica e falta de acesso a direitos sociais (ARRETCHÉ, 2018).

implementadores das políticas, busca-se perseguir quais são os produtos destas interações na fase dos processos de implementação das políticas voltadas para as mulheres e quais são as demandas que são mais absorvidas pela ação estatal com relação à mobilização dos direitos das mulheres e, por consequência, nas políticas públicas voltadas para mulheres, interrogando se tal mobilização contribui para a indução de políticas para mulheres e no enfrentamento do problema da desigualdade de gênero.

Problematizam-se os efeitos destas atuações em interação para o sistema político brasileiro ao identificarmos o alargamento das funções do agente ministerial no controle das políticas públicas, a partir das atuações extrajudiciais ou quase judiciais que o MP/RS produz, verificando quais são as mudanças ocorridas nos processos de implementação e quais são as derivações de seus efeitos tanto para a *politics* quanto para as *policies* em análise.

A pergunta de pesquisa também busca identificar o modo como o Ministério Público interfere nos processos de implementação das políticas voltadas para mulheres, tomando como analisador aspectos do funcionamento institucional do Ministério Público somado ao comportamento decisório dos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, para analisar seus efeitos nos processos de implementação das políticas.

Definiu-se como objetivo geral: investigar os efeitos das atuações dos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, nos processos de implementação de políticas voltadas para mulheres.

Tem-se como objetivos específicos: (1) identificar os casos e as ações realizadas pelos promotores de justiça, nos procedimentos jurídicos instaurados nas 164 comarcas do RS e os produtos do CAO DH MP/RS que tem a mulher como sujeito das políticas; (2) analisar quais são as mudanças que as atuações dos promotores de justiça do MP/RS produzem nos processos de implementação das políticas voltadas para as mulher(es); (3) verificar em quais temas o MP/RS vem atuando com relação à defesa dos direitos das mulheres e, também, (4) produzir uma tipologia das atuações dos promotores de justiça do MP/RS nas políticas voltadas para mulheres.

A tese foi construída a partir da seguinte hipótese e de duas afirmações complementares:



1. As atuações dos promotores de justiça do MP/RS nos processos de implementação das políticas públicas voltadas para as mulheres variam produzindo diferentes efeitos e que podem ser identificadas a partir de modos de atuação por oposição, cooperação, proposição e conservadora. E, em uma perspectiva complementar, compreende-se que tais atuações ocorrem:

1.1 - Ora pelas falhas ou omissões das políticas, ora pela vontade política que se expressa no comportamento decisório dos promotores de justiça e na proposição institucional em mobilizar o tema, redefinindo seu escopo de atuação no campo do controle das políticas sociais.

1.2 - E que a adoção da perspectiva de gênero feminino, vinculante à defesa dos direitos das mulheres nos procedimentos jurídicos do MP/RS, permite melhores resultados na indução de políticas públicas voltadas para as mulheres.

## SOBRE O MÉTODO

Esta tese é fruto de uma investigação quanti-qualitativa que utilizou um conjunto de métodos como forma de compreender a realidade pesquisada, dentre eles: análise documental, entrevistas abertas, diário de campo e observação participante.

A entrada no campo implicou em compreender e localizar como nosso recorte temático às políticas voltadas para mulheres estava referenciado no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul - MP/RS<sup>6</sup>. Verificou-se que a defesa dos direitos das mulheres está referenciada na instituição, na área especializada, de direitos humanos. Tais áreas estão expressamente descritas no Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social do Ministério Público do Rio Grande do Sul<sup>7</sup> - CAO DH – MP/RS, no Grupo Especial de Prevenção

---

<sup>6</sup> De acordo com a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei N° 8.625/93 em seus artigos 5º, 6º e 7º O Ministério Público dos Estados se organizam através de órgãos de administração superior, administração, órgãos auxiliares e órgãos de execução (Brasil, 2013). A pesquisa levantou dados produzidos pelos órgãos da administração superior como Corregedoria Geral, de órgãos auxiliares como o Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – GEPEVID e de órgãos de execução que são as promotorias de justiça.

<sup>7</sup> Segundo Moraes (2015) Os Centros de Apoio Operacional seja na área do consumidor, da infância e juventude, ambiental, da saúde, cidadania, do idoso, urbanismo, criminal, cível e tantas outras realizam um trabalho de desenvolvimento das políticas do Ministério Público em áreas específicas. E o Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social – CAO/MP-RS é um órgão auxiliar do MP/RS, de âmbito administrativo, a quem compete prestar apoio técnico as promotorias das 164 comarcas do estado do RS, na área de Direitos Humanos (PGJ – RS,

e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – GEPEVID<sup>8</sup> e nas promotorias de justiça especializadas de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

As atuações dos promotores de justiça e as ações do CAO DH MP/RS elencadas para a pesquisa foram atreladas à condição do gênero<sup>9</sup> mulher, reconhecendo que tal condição está constituída como grupo social amplo e diverso. Tal compreensão foi o que permitiu elencar quais dados deveriam ser selecionados, uma vez que as promotorias de justiça do MP/RS, na organização das entrâncias intermediárias e iniciais<sup>10</sup>, não dispõem de uma área de atuação específica para a defesa dos direitos da mulher. O que existe é uma subárea extrajudicial dentro da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e uma organização administrativa do CAO DH que contempla, dentro dos Direitos Humanos, a defesa dos direitos da mulher, ou seja, é uma especialidade que apresenta outra especialidade. É preciso destacar que a criação do Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (GEPEVID – MP/RS) é resultado de uma mudança institucional recente, de agosto de 2021, como órgão de administração, que tem o objetivo de prestar apoio técnico e jurídico aos membros da instituição sobre a matéria da violência doméstica e familiar contra a mulher, de modo uniforme, qualificado e regionalizado tendo alcance às 164 promotorias de justiça do MP/RS, organizado a partir de nove núcleos regionais

Para que o estudo ocorresse foi necessário obter a autorização dos membros da instituição para realizar a coleta de dados que aconteceu inicialmente junto à coordenação do CAO DH MP/RS e através de entrevistas com alguns promotores de justiça lotados na promotoria de justiça de defesa de direitos humanos e

---

provimento nº 33/2017). Trata-se de um órgão de apoio técnico jurídico interno aos membros da instituição que realiza atividades meio e não fim.

<sup>8</sup> GEPEVID – Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi criado em 20 de agosto de 2021 com objetivo de promover a integração e a compatibilização das atividades de prevenção e enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher a cargo das promotorias de justiça com atribuição na matéria (Provimento N°37/2021 - MP/RS).

<sup>9</sup> Gênero enquanto categoria analítica, proposta por Joan Scott (1986) que permite perceber que ser mulher e ser homem além da condição anatômica é também uma construção produzida socialmente que engendra uma série de fatores constitutivos do tecido social, inclusos relações de dominação e poder.

<sup>10</sup> No RS, as comarcas estão organizadas em entrâncias iniciais, intermediárias e finais. Entrância inicial, intermediária e final é uma classificação administrativa quanto ao volume de processos, está relacionada ao movimento forense, população e importância dos municípios (se são metrópole ou do interior).

especializada de violência doméstica e familiar contra a mulher, posteriormente em promotorias de justiça cível e criminal (ligados à área de atuação da saúde pública, cidadania e de violência doméstica e familiar contra a mulher) atuando na entrância inicial, intermediária e final.

Cabe referir que promotores de justiça dispõem de uma série de instrumentos jurídicos, para proceder as suas funções no controle de políticas sociais, no âmbito das atuações extrajudiciais e judiciais, e o inquérito civil é o instrumento básico para atuação do promotor de justiça e o principal deles, que subsidia o promotor de justiça na tomada de decisão. O estudo realizou análise documental dos instrumentos jurídicos utilizados pelos promotores de justiça como: os inquéritos civis (IC), procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas e de instituições, projetos – PA e Ações civis públicas.

No inquérito civil, levantam-se os dados para verificação do quanto há violação de direitos difusos ou coletivos e busca-se identificar quem produziu a violação e quais as perspectivas de resolução do problema. Durante o inquérito civil, dispõe-se de mais dois instrumentos que podem resolver a situação de modo extrajudicial que são: as recomendações dirigidas ao ente público, que é direcionado para a resolução do problema ou ele pode fazer um acordo com este agente público que é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), assim como ser proponente de audiência pública, para subsidiar o inquérito. Se os problemas identificados não se resolverem por meio das alternativas extrajudiciais, tais procedimentos seguirão a uma etapa seguinte para a propositura de uma ação judicial, junto ao Poder Judiciário.

O procedimento administrativo (PA) é um instrumento próprio da atividade-fim não criminal, que tem como objetivo acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições (CNMP, Resolução N<sup>o</sup>174, 2017; MP/RS, Provimento N<sup>o</sup>71/2017).

O recorte temporal da pesquisa circunscreveu os anos de 2014 a 2021. O corte de 2014 se deu por disponibilidade de dados e conveniência, uma vez que foi, a partir deste ano, que foi possível encontrar dados substanciais, com relação ao recorte da pesquisa, à defesa dos direitos das mulheres, identificados através da análise dos documentos (relatórios anuais MP/RS e material fornecido pelo CAO MP/RS) e das indicações dos entrevistados na pesquisa.

Foram analisados produtos elaborados e sistematizados pela equipe do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social do Ministério Público do Rio Grande do Sul (CAO DH MP/RS), dentre eles cinco documentos e um ciclo de palestras produzidas pela equipe do CAO DH, do GEPEVID e membros do MP/RS. Estes seis produtos são de uso interno dos membros da instituição e foram selecionados em razão de serem documentos e ações, apontados pelos membros da instituição como os existentes e disponíveis com relação à matéria. Quanto o acesso aos procedimentos jurídicos de IC e PA, foram fornecidas listas anuais das portarias de todos os IC e PA instaurados, na matéria Direitos Humanos durante os anos de 2018 a 2020, no qual foi necessário proceder a uma seleção a partir de descritores. Os ICs e PAs relativos aos anos de 2014 a 2017 foram identificados em menor número, por meio de entrevistas realizadas com promotores de justiça. Cabe referir que os acessos a tais documentos e relação de procedimentos instaurados foram obtidos de modo sistematizado e por meio da autorização dos membros da instituição MP/RS para fins de pesquisa, também sendo eles de acesso público por meio do diário eletrônico, disponível no site MP/RS. Para selecionar os procedimentos jurídicos IC e PA, bem como demais documentos, utilizou-se como busca os descritores: mulher, mulheres, feminino, aspectos vinculados à anatomia da mulher e o termo gênero.

Segue o corpus de documentos analisados:

Quadro 1 – Documentos analisados

Cartilha virtual Violência Sexual e o direito à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei – 2018.
Cartilha virtual sobre violência doméstica e familiar contra a mulher – Todas e todos pelo fim da violência contra a mulher – 2019.
Projeto de Capacitação de Servidores do Ministério Público para o enfrentamento à violência de Gênero – Termo de Apresentação de Ações e Metas – 2019.
Cartilha de atendimento à mulher vítima de violência doméstica – CAO DH – 2020.
Cartilha para orientação de grupos reflexivos para homens – CAO DH – 2020.
Vídeo conferências – Ciclo de palestras dos 14 anos da Lei Maria da Penha – CAO DH e CEA/MP-RS 2020.
232 procedimentos jurídicos e 79 em profundidade – IC ou PA, de 2014 a 2020
Sete relatórios anuais do MP/RS de 2014 a 2020
Material jornalístico: Notícias MP/RS e conteúdo jornalístico online disponível relativo à matéria identificada nas entrevistas e análise em profundidade dos procedimentos jurídicos;
Site dos 26 MP estaduais e do Distrito Federal

Fonte: CAO DH MP/RS, site MP/RS e site nos demais MP dos 26 Estados e DF.

A tese também utilizou dados quantitativos extraídos do material fornecido pela equipe do CAO DH MP/RS e dos relatórios anuais da instituição acessados via site do MP/RS, respeitando o recorte temporal definido de 2014 a 2021. A utilização dos dados quantitativos somou-se aos dados qualitativos e foram utilizados na fase da interpretação e discussão dos dados de modo complementar aos dados qualitativos, tornando nosso método misto (PARANHOS; FIGUEIREDO FILHO; ROCHA; SILVA JUNIOR; FREITAS, 2016).

O trabalho de campo permitiu selecionar 232 procedimentos jurídicos, aqui classificados como pertencentes ao campo dos direitos da mulher, no período de 2014 a 2020. Elegemos uma amostra de 79 procedimentos para analisar em profundidade, com o critério de escolha de procedimentos por região dos nove Núcleos do GEPEVID – MP/RS, na matéria da VDFCM e nas demais matérias saúde pública e outros, pela representatividade da temática da política em análise e por indicações dos promotores de justiça em entrevistas, totalizando acesso a 56 comarcas, do total das 164 comarcas. A amostra foi selecionada a partir da disponibilidade de acesso aos procedimentos jurídicos instaurados, indicação dos promotores de justiça, sigilo ostensivo, grau de movimentação e por representatividade de abrangência territorial. A abrangência territorial utilizada foi a criada pelo Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher (GEPEVID MP/RS), de nove núcleos. Por conveniência e validação da proposta adotada pela instituição MP/RS, adotou-se uma amostra por representatividade de quatro a seis procedimentos para cada núcleo, com objetivo de obter representatividade dos nove núcleos, na matéria VDFCM. Na matéria saúde pública, a amostra ocorreu pelo critério do sigilo ostensivo, ou seja, os de acesso público.

Foram realizadas um total de 19 entrevistas com promotores de justiça, coordenadores do CAO e GEPEVID, assim como também com os gestores da saúde do estado e do município, responsáveis pela área técnica saúde da mulher, bem como de outros agentes implementadores do Executivo municipal. Os agentes implementadores selecionados para entrevistas se justificam pela disponibilidade e por terem sido citados pelos promotores de justiça, seja a partir dos desdobramentos nos inquéritos civis e/ou procedimento administrativo, seja em ações em parceria por projeto.

Segue abaixo o arrolamento das entrevistas realizadas durante a pesquisa.

Quadro 2 – Entrevistas realizadas<sup>11</sup>

<b>Identificação</b>	<b>Função</b>
Entrevista 1	Coordenador(a) de CAO – DH MP/RS
Entrevista 2	Promotor(a) de justiça especializada – Entrância final
Entrevista 3	Promotor(a) de Justiça especializada – Entrância final
Entrevista 4	Promotor(a) de Justiça especializada – Entrância final
Entrevista 5	Ex-coordenador(a) de CAO – DH MP/RS
Entrevista 6	Promotor(a) de justiça especializada de Violência Doméstica e Familiar - Entrância final
Entrevista 7	Promotor(a) de justiça especializada de Violência Doméstica e Familiar - Entrância final
Entrevista 8	Gestora estadual – Seção Saúde da Mulher
Entrevista 9	Gestora municipal – Seção Saúde da Mulher -
Entrevista 10	Promotor(a) de justiça criminal – Entrância intermediária
Entrevista 11	Policia civil – Delegacia de polícia
Entrevista 12	Advogada – OAB Mulher
Entrevista 13	Assistente social – Poder Judiciário - Entrância intermediária
Entrevista 14	Advogada – CREM
Entrevista 15	Assistente social – CRM
Entrevista 16	Presidente do COMDIM
Entrevista 17	Promotor(a) de justiça cível – saúde pública/cidadania- Entrância intermediária
Entrevista 18	Promotor(a) de justiça -administração –Entrância final
Entrevista 19	Promotor (a) de justiça criminal – Entrância intermediária

Fonte: elaborado pela autora.

As entrevistas realizadas ocorreram a partir de perguntas abertas sobre os modos de atuação e de interação dos agentes ministeriais com demais atores políticos que articulam as pautas dos direitos e das políticas para mulheres. Cabe referir que os contatos para entrevistas foram realizados com propósito de exploração inicial do campo e como desdobramento das análises dos procedimentos instaurados analisados em profundidade. O roteiro das questões norteadoras das entrevistas está disposto no Anexo III.

Os documentos do CAO DH MP/RS, os procedimentos jurídicos de IC, PA, os relatórios anuais do MP/RS e as entrevistas foram analisados a partir do método da análise de conteúdo, inspirados em Laurence Bardin (2016). A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que visa analisar comunicações por meio de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição e extração das comunicações relacionadas

<sup>11</sup> Não foram identificados os gêneros e demais especificações dos entrevistados como forma de preservar o sigilo do entrevistado.

com o objeto de análise da pesquisa. Os resultados dos procedimentos permitiram produzir inferenciais. Nesta pesquisa foi utilizada a análise de conteúdo categorial.

Tal análise implicou organizar em diferentes etapas com o objetivo de proceder a sistematização dos dados, fazendo a fragmentação do texto ou do material para, posteriormente, extrair os dados de relevância que permitiram fazer as inferências.

Deste modo, em um primeiro momento, foram realizadas as leituras de todo o material coletado e produzido para, então, proceder à caracterização e à escolha do material que objetiva a consolidação do *corpus* de análise com relação ao tema. Os critérios para a escolha do material seguiram as regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2016; SAMPAIO, 2021).

Para realizar a coleta de dados dos inquéritos civis, dos procedimentos administrativos de políticas públicas e de instituições, foi elaborado um instrumento para registrar os modos de atuação e de interação dos promotores de justiça. (instrumento em anexo).

Em um segundo momento, procedeu-se à análise do material fazendo a extração das comunicações relacionadas à questão de pesquisa, elegendo como unidade de registro comunicações que expressavam os modos de atuação e a interação dos promotores de justiça, bem como o produto destas junto aos demais atores envolvidos na implementação da política em questão. Posterior a tal extração das comunicações foram eleitas as categorias, considerando seus contextos, trata-se de fazer as primeiras classificações agrupadas por exaustividade e autoexclusão. As classificações permitiram a tipificação de mudanças nas duas políticas em análise e uma tipificação sobre os modos de atuação dos promotores de justiça do MP/RS.

Desta forma, elegeu-se uma codificação para organização do material:

- Problema identificado - objeto do IC ou PA;
- Quem requereu IC ou PA;
- Decisões e desdobramentos das decisões: descrição do objeto instaurado, modos de atuação e interação dos promotores de justiça com os atores envolvidos nos processos de implementação; Tipo de atuação: extrajudicial ou judicial.
- Produtos das decisões nos processos de implementação: descrição das respostas burocráticas dos implementadores;

- Atores envolvidos – descrição dos atores envolvidos;
- Atuação extrajudicial ou/e judicial;
- Categorização sobre tipos de mudança e modos de atuação.

A partir do que os dados levantados apresentavam procedeu-se uma pesquisa de material jornalístico de matérias relativas ao identificado em campo. O levantamento foi realizado no site do MP/RS e em conteúdo jornalístico virtual sobre o tema. Atrelados a tais dados, buscou-se também contextualizar os acontecimentos políticos e sociais, como a pandemia da covid-19 e as ações públicas relacionadas à defesa dos direitos da mulher com atuação do Ministério Público, na capital de Porto Alegre, registrados em diário de campo. Estes serão abordados no capítulo 6 na subseção 6.1.

Ocorreu, ainda, um levantamento em relação aos demais Ministérios Públicos dos estados quanto às diferentes configurações institucionais dos órgãos administrativos relativos à defesa dos direitos das mulheres. Tais dados foram extraídos via site dos respectivos ministérios.

O presente estudo foi realizado contemplando as implicações éticas e legais, conforme as normas aplicáveis a pesquisas em ciências humanas e sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados de domínio público estabelecidas pela Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Um Termo de Consentimento Livre Esclarecido foi utilizado para informar os objetivos da pesquisa; quem serão os participantes; o caráter voluntário da participação e que uso será feito destas informações. A devolução dos resultados será garantida por meio da livre divulgação dos resultados obtidos no estudo. Deste modo, os procedimentos do estudo quanto à divulgação dos resultados foram realizados de forma a proteger os participantes. Em anexo, apresenta-se o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

É preciso dizer que o campo de pesquisa aconteceu em tempos de pandemia covid-19, sendo reconstruído a cada novo momento do contexto epidemiológico e de crise sanitária. Sob a perspectiva de condução da pesquisa, conviveu-se com uma reorganização constante dos modos de funcionamento dos serviços em que o MP/RS foi uma instituição muito demandada, comprometendo o acesso aos dados da pesquisa, o que implicou novas contratações de tempo. Tal acontecimento exigiu também da pesquisadora adequação ao acesso dos dados, aos modos de



realização de contatos e de entrevistas que ocorreram nas plataformas digitais, telefone e respondidas por escrito. Ocorreu, também, a restrição e mudança de prazo para a disponibilização de acesso aos dados, como lista das portarias, com os procedimentos instaurados.

Utilizou-se uma abordagem multiteórica para proceder as análises empíricas, foram tomados os estudos sobre a judicialização das políticas públicas, o conceito de judicialização das políticas públicas que justifica a interferência dos atores do sistema de justiça, quando da omissão ou das falhas do Poder Executivo na administração pública ou mesmo frente às falhas de propostas de leis por parte do Legislativo em implementar os direitos sociais (OLIVEIRA, 2019) e o conceito de legalização da política quanto à perspectiva do ciclo da judicialização do processo judicial (BRINKS; GAURI, 2010). Buscou-se revisitar a definição de judicialização da política, a partir da segunda dimensão da definição do conceito de judicialização da política (TATE; VALLINDER 1995) ao tomarmos as atuações dos promotores de justiça no âmbito das atuações extrajudicial ou quase judicial.

As teorias sobre a implementação de políticas públicas foram utilizadas para analisar os efeitos das atuações (ELMORE, 1980; MAZMANAIM, SABATIER, 1989; FREY, 2000; HILL; HUPE, 2014; LEITE, D'ASCENZI, 2013; LOTTA, 2018) na perspectiva de ciclo da política pública atrelada à perspectiva híbrida *top down, bottom up*, governança em rede e de redes de políticas públicas, no sentido utilizado por autores como Rhodes (1999) e Adam, Krieser (2006). As teorias de implementação também foram utilizadas para analisar o papel do promotor de justiça (BARDACH, 1977; MAZMANAIM, SABATIER, 1989; SCHABBACH, 2019), conciliadas a teoria do neoinstitucionalismo histórico (HALL, 1993; HALL, TAYLOR, 2003; FIORETOS, FALLETI, SHEINGATE, 2014) e atuação resolutiva do Ministério Público (GOULART, 2017, 2013; OLIVEIRA, 2013; OCAMPO, 2021). Além disso, os estudos feministas a partir de conceitos de gênero, de reconhecimento/redistribuição/representação e interseccionalidade (SCOTT, 1986; CRENSHAW, 2002; FRASER, 2007; SAFFIOTI, 2015) e a concepção do direito na perspectiva de gênero feminino (PIOVESAN, 2012; SEVERI, 2016).

Nesta direção, a partir das lentes teóricas da judicialização da política pública e de implementação de políticas foi construído um modelo analítico para responder à pergunta do presente estudo. O modelo buscou fazer a decomposição analítica do processo decisório do agente ministerial, conciliando os conceitos de ciclo de

judicialização das políticas públicas, na fase da atuação extrajudicial com o ciclo de políticas públicas, na fase da implementação da política, para analisar os efeitos das interferências dos promotores de justiça nos processos de implementação, ao sistematizar o processo decisório dos promotores de justiça, tomando as decisões decorrentes dos instrumentos jurídicos instaurados, dos inquéritos civis, dos procedimentos administrativos de acompanhamento de política pública e projetos, bem como de ação civil pública. Como perspectiva de análise de implementação, elegeu-se a política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei Maria da Penha e a Política Nacional de Atenção Integral à saúde da Mulher (PNAISM), como referência normativa para perseguir os efeitos das decisões dos promotores de justiça verificando se ocorrem mudanças nos processos de implementação das respectivas políticas em evidência. A escolha destas duas políticas se justifica pelo encontrado em campo, quanto aos temas prevalentes. Trata-se de analisar os efeitos das atuações dos promotores de justiça a partir do fenômeno da judicialização de políticas voltadas para mulheres em sua fase quase judicial ou extrajudicial, atreladas à perspectiva de análise de implementação de políticas.

A pesquisa está organizada em seis capítulos. O capítulo dois apresenta a perspectiva teórica a qual se construiu o modelo analítico que permitiu responder à pergunta de pesquisa, bem como a proposta de modelo analítico. O capítulo três tem um caráter esclarecedor ao objeto da tese e traz uma perspectiva teórica sobre alguns aspectos do funcionamento do Ministério Público no controle de políticas sociais, sobre a atuação resolutiva do Ministério Público, a organização institucional da pauta de defesa dos direitos das mulheres nos 26 Ministerios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e a configuração das políticas voltadas para mulheres no Brasil, colocando ênfase nas duas políticas analisadas no estudo. O capítulo quatro traz os resultados empíricos da pesquisa analisando as atuações do agente ministerial em interação como os demais agentes implementadores, em resposta a hipótese do estudo identificando os diferentes modos de atuação e os efeitos de mudanças nas políticas em análise, classificando-as em diferentes tipos de mudanças, identificando que elas ocorrem tanto nas políticas quanto no sistema político, disparados pelas interferências nos processos de implementação.

O capítulo cinco propõe um debate teórico sobre o papel do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul – MP/ RS nas atuações extrajudiciais e resolutivas,

no ciclo da judicialização das políticas públicas voltadas para as mulheres, consubstanciando os argumentos da tese, identificando os fatores que influenciam os agentes ministeriais a intervir no fenômeno da judicialização e nos processos de implementação, recuperando os efeitos encontrados em campo e como um produto da análise. Aborda-se o funcionamento e a estrutura institucional das promotorias de justiça e seu respectivo Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, Saúde e proteção social - CAO DH MP/RS com suas ações e diretrizes de trabalho, assim como também aborda alguns modos de interação interna e externa ao Ministério Público brasileiro situando o que ocorre entre os ministérios públicos dos estados – MPs, Ministério Público Federal - MPF e Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com relação à área temática dos direitos das mulheres, propondo uma análise sobre os fatores que influenciam na tomada de decisão dos promotores de justiça. Os fatores institucionais (definidos a partir das determinações institucionais – gestão do MP/RS – CNMP) e os fatores comportamentais (definidos a partir dos princípios fundamentais do MP como: autonomia - independência funcional – ativismo judicial e jurídico, ambos aspectos baseados em forte conteúdo comportamental), e, também, apresenta um dos achados da pesquisa com relação aos diferentes modos de atuação do agente ministerial, o que permitiu sistematizar e construir uma tipologia de atuação.

O capítulo seis apresenta algumas controvérsias presentes no campo das políticas voltadas para as mulheres e que a forma de como o gênero está colocado importa para se alcançar resultados em defesa dos direitos das mulheres. Problematiza-se de que há desafios às atuações extrajudiciais do MP/RS para atuar a partir de uma perspectiva de gênero em diferentes temas como na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. E, por fim, se apresenta as considerações finais, recuperando os achados da pesquisa.

Esta tese tem como objetivo contribuir com o campo de pesquisa da judicialização de políticas públicas no Brasil, trazendo o caso específico das políticas para mulheres, a partir das atuações dos atores do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no controle das políticas sociais. Trata-se de destacar as atuações extrajudiciais e o papel político desses atores, analisando seus produtos sobre o ciclo da judicialização das políticas públicas e no ciclo das políticas públicas, com o intuito de fornecer subsídios para qualificar os processos de interação e de cooperação entre os sistemas de justiça e da proteção social e também de contribuir

com a produção de conhecimento sobre alguns aspectos da mobilização dos direitos da mulher, no enfrentamento do problema da desigualdade de gênero.

## **1 AS LENTES TEÓRICAS QUE PERMITIRAM A ANÁLISE E A CONSTRUÇÃO DO MODELO ANALÍTICO**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar a perspectiva teórica com a qual a tese trabalhou o seu objeto de análise, ou seja, sob quais lentes teóricas as atuações do Ministério Público gaúcho foram analisadas, permitindo, então, a construção de um modelo analítico específico para responder à pergunta do nosso objeto. É importante ressaltar que o modelo analítico construído utilizou uma abordagem multiteórica que buscou conciliar teorias para analisar os efeitos das atuações ministeriais, nos processos de implementação das políticas, bem como no funcionamento do sistema político, a partir do conceito da judicialização das políticas públicas e de implementação de políticas.

### **1.1 O CAMPO TEÓRICO DE PÚBLICAS**

A presente seção busca situar o leitor a partir de qual campo disciplinar se fala — o das políticas públicas — e como este campo trabalha as suas perspectivas teórico-metodológicas, em um esforço de visibilizar o presente viés analítico, assim como apresentando o que dele nos auxilia em nossa pesquisa.

Analisar uma política pública implica decompô-la e identificar o quê e quem é legítimo para a resolução de um determinado problema público, assim como analisar qual é o seu impacto para a sociedade, a partir de todo um complexo processo da implementação da política reconhecida em suas distintas etapas. Parte-se da compreensão de que o processo de implementação de políticas públicas envolve executar um determinado plano, uma estrutura normativa da política que segue um determinado desenho de Estado, remetido às regras de funcionamento do federalismo brasileiro. Ou seja, está se tomando a política pública como uma ação que visa a resolução de um problema público, que se consubstancia a partir de um conjunto normativo de ação (recursos financeiros, intelectuais, reguladores e materiais) e de uma diversidade de atores estatais e não estatais, que intervêm em diversos níveis (MULLER; SUREL, 2002). Trata-se de tomar a política pública como uma construção, na qual o Estado, de um ponto de vista normativo, tem um papel central e reforçado, mas que, no entanto, não é o único a protagonizar a elaboração

de políticas públicas. Sob esta definição, filia-se à abordagem multicêntrica<sup>12</sup> (SECCHI, 2017) quanto à concepção empregada na presente tese, sobre o que é e como se está tomando a política pública.

As políticas públicas vão se consolidando enquanto um campo interdisciplinar que se consubstancia partir de outras disciplinas como ciência política, administração pública, sociologia, direito, dentre outras áreas afins. Esse campo vem produzindo, a partir de trocas e intercâmbios destas disciplinas, configurando, assim, o próprio campo. Destaca-se aqui as contribuições do campo da ciência política a partir das ideias do norte-americano Harold Laswell, precursor para o campo de Pública que definiu o estudo das políticas públicas como o governo em ação, dando destaque para a análise do comportamento dos indivíduos, partindo da ideia de que a política se referia a “quem obtém o que, quando e como”. Este autor defendeu uma análise científica de governo, denominada *policy analysis* que buscava a compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, bem como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão, introduzindo a ideia de etapas ou fases dos processos das políticas públicas, sob uma perspectiva linear e descritiva. Ele também traz esforços pioneiros de ver sequências nos processos de políticas, tentando esquematizar um modelo de análise, a partir do mapeamento de padrões regulares e a criação de categorias analíticas com as ideias de etapas das políticas. A *policy analysis*, proposta por Laswell e autores posteriores, influenciou as ideias de ciclo de políticas públicas, a *policy cycle* (MARQUES, 2013). A conceituação do que é uma política pública surge dentro de uma concepção de análise como forma de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos, uma via de estabelecer diálogo entre cientistas e executores do governo (SOUZA, 2006).

A partir destas referências iniciais, é preciso situar nossa definição de políticas públicas recortadas à definição de política social. As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país, envolvendo o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de

---

<sup>12</sup> Segundo Secchi (2017), a literatura especializada de estudos de políticas públicas faz uma clássica distinção sobre a compreensão do que é política pública a partir de duas abordagens: Estadocêntrica – o Estado é o protagonista da ação sendo um campo de monopólio dos atores estatais, o que determina se é uma política pública ou não é a personalidade jurídica do ator protagonista. Na abordagem multicêntrica se considera as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas juntamente com os atores estatais os protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (SECCHI, 2017, p. 3).

problemas públicos e/ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social (DIAS; MATOS, 2012). A política social, que é um tipo de política pública<sup>13</sup>, pressupõe uma rede de diferentes atores, arenas e estruturas de decisões e contextos institucionais. A política social é composta por um conjunto de programas e ações do Estado com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos elementos componentes das condições básicas da vida da população, inclusive os que dizem respeito à pobreza e à desigualdade (CASTRO, 2012). Trata-se de compreender as políticas sociais a partir do que afirma a Constituição Federal Brasileira de 1988 como um compromisso dos governos com o Estado Democrático de Direito e com o bem-estar da população.

As políticas sociais, as leis, os direitos sociais, assim como as constituições, são uma produção do mundo moderno que estão embasadas nas necessidades humanas. As necessidades humanas são multifacetadas frente à heterogeneidade das sociedades. Elas têm uma natureza social e cultural. Por isso, são historicamente determinadas. Assim, as necessidades humanas foram contraindo diferentes sentidos que, ao longo do tempo, foram adquirindo uma concepção negativa, como a falta de ou ausência de; surge, então, a constitucionalização dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, a partir da noção de dano e de ausência (GUSTIN, 2014).

A institucionalização dos direitos fundamentais<sup>14</sup> nas constituições dos Estados chancela o reconhecimento de um rol de direitos humanos. Tais direitos levados aos ordenamentos nacionais ou ao ordenamento internacional são o que marcam a consolidação dos estados democráticos de várias partes do mundo. Produto de batalhas travadas pelos direitos políticos e civis, os direitos sociais representam a reconfiguração dos Direitos Humanos, o que, por sua vez, está

---

<sup>13</sup> Dias e Mattos (2012) apresentam uma tipologia de políticas públicas agrupadas em: 1- Política Social (saúde, educação, habitação, previdência social); 2- Políticas macroeconômica (fiscal, monetária, cambial, industrial); 3- Política Administrativa (democracia, descentralização, participação social) e 4- Política específica ou setorial (meio-ambiente, cultura, agrária, direitos humanos, dentre outros). Souza (2006), apresenta como a mais conhecida tipologia de políticas públicas a de Theodor Lowi (1964, 1972), construída a partir dos pressupostos de que a política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que as decisões passam por disputas em diferentes arenas, para este autor as políticas públicas podem assumir quatro formatos: Distributivas; Regulatórias; Redistributivas e Constitutivas.

<sup>14</sup> Segundo Ramos (2016), os direitos essenciais do indivíduo contam com uma ampla diversidade de termos e designações: direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais. Para o autor, a terminologia varia tanto na doutrina quanto nos diplomas nacionais e internacionais.

intimamente articulado com a implantação do Estado de Bem-Estar Social (CAMPANTE, 2017).

Neste sentido, é preciso considerar que o estado brasileiro é um estado de direito e de regime democrático, o que implica que todo indivíduo, até a cúpula das instituições políticas, está submetido à hierarquia das leis, da separação dos poderes e dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais estão baseados no princípio da dignidade humana, representando o fundamento mais importante da Constituição Federal de 1988. O Estado de Bem-Estar Social, por sua vez, está sustentado na concepção e na concretização dos direitos humanos, positivados pela Constituição, tornando-se direitos fundamentais assegurados, fundantes da ideia de cidadania e de sujeito de direitos.

o direito fundamental assegurado não se confunde com os mecanismos que o Estado elegerá para a sua satisfação espontânea. Os direitos fundamentais nada mais são do que os direitos erigidos ao nível internacional para a proteção da dignidade humana, positivados em uma Constituição (CANELA JUNIOR, 2011, p. 62).

Para Bucci (2006, 1997), embora as políticas públicas se fundamentem e se expressem por meio de leis e normas, este não é um tema ontologicamente jurídico, por não captar o caráter dinâmico e funcional das políticas públicas. O fundamento mediato das políticas públicas se deve à existência dos direitos sociais, de um rol de direitos fundamentais de primeira geração (liberdades) e de segunda geração (direitos sociais), estes de obrigações positivas. Bucci (2006, 1997) compreende que as políticas públicas são a expressão que abrange todas as formas de atuação do Estado, dentro de uma perspectiva de processos juridicamente articulados. Neste sentido, identifica a aproximação entre o campo de políticas públicas e a ciência do direito, por meio do direito administrativo que, por sua vez, se ocupa do estudo da instituição estatal, em sua vertente executiva. Esta área se ocupa do exercício do poder exercido pelo Estado, por meio das ações das instituições estatais. Ou seja, toda a atividade concernente à elaboração e à execução da política faz com que a “procedimentalização das relações entre os poderes públicos” das políticas seja alvo do direito administrativo, assim como no âmbito da Teoria do Estado e do direito constitucional ou direito financeiro. Fala-se na abertura do direito para a interdisciplinariedade e como desafio, a partir do que representa os direitos sociais, no campo do direito. A autora conceitua política pública no campo do direito como:



política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo Legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

A Constituição Federal de 1988 assumiu os direitos sociais como uma responsabilidade do Estado brasileiro. Tal legislação representou um marco da consolidação dos direitos fundamentais no país. Um acontecimento que produziu a conformação do atual sistema de proteção social, no qual a difusão das reformas legais e da luta política por meio da linguagem dos “direitos” tem destaque (SCHUCH, 2009), acompanhado de um esforço governamental em ampliar o atendimento em três dimensões da seguridade social, que seja o de garantir o direito à saúde, à previdência social e à assistência social. O direito social foi visto como o fundamento da política, com um comprometimento do governo com o sistema de proteção, projetando um acentuado grau de provisão do Estado, cabendo ao setor privado um papel complementar (BENEVIDES, 2011).

As políticas sociais e os direitos sociais estão organizados por meio de um sistema de proteção social brasileiro, o qual prescreve um determinado desenho em que políticas e serviços na área da saúde e da assistência social passam a ser operacionalizados por meio de sistemas (como exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)). Isso ocorre dentro do modelo de Estado federativo, ou seja, as políticas implementadas pelos sistemas são desenhadas a partir da União, sendo também coordenadas e executadas pelos demais entes subnacionais (FRANZESE; ABRUCIO, 2013), bem como pelos seus respectivos atores da gestão, da burocracia de nível de rua e de nível médio em ambos os sistemas. Destaca-se no presente estudo também os arranjos institucionais e o modo como as políticas de direitos humanos são implementadas, mais especificamente as políticas para mulheres.

A Constituição Federal de 1988, junto a outros dispositivos jurídicos, instituiu uma série de mecanismos para o envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e de gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, de participação e de transparência nas decisões públicas, estes que tornaram mais complexo o ambiente institucional para a formulação, a

coordenação e a execução de políticas no Brasil (PIRES; GOMIDE, 2016). Registra-se que Constituição Federal 1988 introduziu os municípios como um dos entes autônomos configurando um modelo de federação a partir de três entes autônomos. Tal aspecto da autonomia dos municípios torna-se relevante para compreendermos as diferentes configurações de sistema de proteção destinadas às mulheres nos municípios analisados.

Segundo Madeira (2015), a trajetória do federalismo brasileiro pós-democratização demonstra variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais, sendo que a partir do governo FHC a capacidade de indução das decisões dos governos locais por parte do governo federal se ampliou. Apresenta que existem dois tipos de políticas implementadas pelos governos locais: as reguladas em que a legislação define a estrutura nacional e a Constituição destina recursos aos governos locais e as não reguladas, em que o governo local é menos regulado pela legislação federal, sendo responsável tanto pela formulação quanto implementação, restando a ele também o financiamento da política. Neste contexto, é possível identificar como o papel das instituições políticas pode influenciar nas opções de formulação e de implementação, a partir de fatores conjunturais e de decisões de âmbito local.

As políticas sociais, enquanto compromisso dos governos com o bem-estar efetivo da população, não estão no centro dos mecanismos de legitimação política destes governos. É preciso considerar que a independência dos poderes da República, com o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública, faz com que os gestores públicos tenham de se relacionar com uma diversidade de atores políticos, na qual foi sendo necessária a redefinição do papel estratégico do governo federal; onde o mesmo passa a construir novos arranjos políticos-institucionais de coordenação e governança das políticas sociais (PIRES; GOMIDE, 2016).

As características do novo ambiente político-institucional pós-Constituição de 1988 resultam em tensões e em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo junto ao sistema de controle da burocracia que envolve os mecanismos de *accountability* horizontal como os controles internos e externos, do Legislativo e Judiciário, incluindo o Ministério Público (PIRES; GOMIDE, 2016). É neste cenário, portanto, que se destaca o papel do Ministério Público, atuando na defesa dos direitos difusos e coletivos. De exclusivo agente da ação

penal pública, o MP passa a ser defensor da cidadania, aproximando as suas relações entre com os atores do sistema de proteção social.

### **1.1.1 O Ministério Público e a judicialização das políticas públicas no Brasil**

Nesta subseção do capítulo serão expostos os argumentos teóricos que auxiliam o leitor a situar em quais bases teóricas estão se fundamentando as atuações dos promotores de justiça nas políticas sociais, a partir da literatura do Neo-institucionalismo Histórico, sobre reconfiguração institucional do Ministério Público brasileiro pós-1988, da judicialização da política e da judicialização das políticas públicas. Nesta direção, as referências teóricas aqui propostas buscam conciliar o fenômeno da judicialização das políticas públicas ao papel do Ministério Público, quanto às suas funções no controle das políticas públicas.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro sofreu um alargamento de suas funções, não apenas na organização do Estado, mas na sua atuação junto à própria sociedade. O Ministério Público brasileiro é um órgão do Estado que desempenha atuações na esfera cível e criminal, definido constitucionalmente em sua estrutura e com atuação em todo território nacional, no qual apresenta uma organização paralela ao Poder Judiciário. O Ministério Público não se caracteriza, portanto, só pela função de persecução criminal, mas pelo amplo leque de atribuições na esfera cível e de uma completa independência institucional em relação aos demais poderes do Estado (ARANTES, 2007). O MP brasileiro, no campo cível, para além da atuação em defesa dos indivíduos incapazes, atua em uma terceira dimensão que se situa entre a penal e a cível, denominada de espaço da participação e da cidadania política. Trata-se dos chamados direitos difusos e coletivos, afirmados pela Lei da Ação Civil Pública de 1985, que são uma categoria de direitos que se situa entre os tradicionais direitos individuais e penal (ARANTES, 2019). É pela via da normatização dos direitos difusos e coletivos que se institui ao agente ministerial um lugar de defensor do interesse público e de controle das políticas sociais.

Nesta direção, em relação aos direitos difusos e coletivos, é dever de atuação do Ministério Público cobrar os direitos postos na Constituição Federal de 1988. Ou seja, atuar no que é de relevância pública, quando ocorrer algum tipo de problema relacionado à possível violação de direitos de cidadania. Para a verificação de tal fato, o promotor de justiça conta com dois caminhos: pela via judicial, em que se

identifica a violação e a impossibilidade de negociação encaminhando para o litígio e, portanto, o encaminhamento para o Poder Judiciário para a resolução do problema. No outro caminho, em um primeiro momento, busca colher mais dados e fatos na busca por negociar ajustes frente aos problemas postos. Neste caminho, o promotor de justiça dispõe de alguns instrumentos, dentre os quais está o inquérito civil. O inquérito civil é um instrumento exclusivo do Ministério Público e o mais importante para a atuação extrajudicial. Surge a partir da Lei nº 7347, de 24 de junho de 1985, da Ação Civil Pública. Trata-se de um expediente aberto a partir do recebimento de notícia de irregularidade ou ilegalidade, que obedece a trâmites para subsidiar o promotor em sua tomada de decisão (ROTUNNO, 2011).

Portanto, é neste contexto de controle de garantias dos direitos humanos fundamentais e de diferentes caminhos de atuação que ocorrem as interfaces do Ministério Público com a administração pública e com o Poder Executivo, que é a quem compete mais diretamente a atribuição de concretizar as políticas sociais que compõe o Sistema de Proteção Social.

Ademais, o Ministério Público frente à alta autonomia, independência funcional e razoável discricionariedade, amparado pelas normas constitucionais que legitimam suas atuações, é que se verifica os diferentes caminhos de como se processa tal controle em interface com a administração pública, na qual identifica-se interações entre os sistemas de justiça e proteção social, no qual ocorre o fenômeno da judicialização da política que, por sua vez, acontece, inicialmente, por meio das interferências do Ministério Público pela via quase judicial, o que configura a atuação extrajudicial e que pode avançar ou não para via judicial, quando então é encaminhado determinado problema de garantia de direito difuso e/ou coletivo, identificado no controle, ao poder judiciário.

Como forma de compreender o funcionamento institucional do Ministério Público é importante referir que a perspectiva do neo-institucionalismo histórico<sup>15</sup> foi também uma referência teórica para analisar tanto a configuração institucional do Ministério Público quanto para compreender os efeitos das atuações de seus

---

<sup>15</sup> Neoinstitucionalismo é uma perspectiva teórica na qual o foco está nas instituições como determinantes das políticas públicas. Sob esta perspectiva, as instituições não são tomadas como estáticas, mas compreendidas de forma ampla que incluem normas, regras e procedimentos formais, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Tem uma atenção sobre a relação entre instituições e comportamentos individuais e rompe a dicotomia entre cultura e instituição (GRISA, 2010).

agentes nos processos de implementação. Trata-se de uma perspectiva que coloca a instituição no centro da análise visando verificar suas consequências em termos de oportunidades e desafios, que definem ações políticas. Destaca-se que a tradição teórica do institucionalismo histórico compreende que as instituições modelam as preferências políticas dos indivíduos e que elas distribuem poder. No Brasil, o Estado foi, historicamente, central para pensar a produção de políticas públicas (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2014; MARQUES, 2013; ARANTES, 1999). O funcionamento e os diferentes caminhos de atuação da instituição Ministério Público serão abordados, de modo mais aprofundado, no capítulo três.

Sobre os estudos da judicialização da política, no âmbito dos estudos internacionais, destaca-se a obra de Tate e Vallinder (1995) numa coletânea intitulada *The Global Expansion of Judicial Power*, em que os autores apresentam pesquisas, de esfera conceitual e empírica, realizadas em diferentes países. Segundo Tate (1995), há dois significados centrais para a caracterização do termo judicialização da política: 1) a adoção de um processo em que os tribunais passam a fazer ou a concentrar cada vez mais a formulação das políticas do que era, até então, realizado por outras agências governamentais, especialmente legislatura e Executivos e 2) os procedimentos jurídicos e a revisão judicial passam a fazer parte dos processos de negociação e tomada de decisão não judiciais. Este fenômeno passa a ser caracterizado como método típico de decisão judicial ou quase judicial, sendo utilizado para resolver problemas e demandas das arenas políticas. Na coletânea, os autores analisam as circunstâncias e as condições das sociedades que promoveram ou retardaram a ocorrência da judicialização, bem como identifica-a como um fenômeno que se tornou uma tendência em vários países. Os elementos em destaque referidos na conceituação relacionam-se à novidade da transferência sobre o poder de formulação de políticas, no qual o Judiciário passa não só aplicar leis, mas também a formulá-las, justificada pelas estruturas do regime político democrático, mas também por um componente atitudinal do juiz, marcando o ativismo judicial, assim como também que o fenômeno pode ocorrer a partir de atores não judiciais que utilizam procedimentos jurídicos para resolução de conflitos.

Registram-se, nesta concepção, os indicativos propostos por Tate (1995) sobre em que condições de sociedade o fenômeno ocorre, sendo eles: regime democrático, separação entre poderes, existência de políticas de direitos ou de direitos políticos, o uso de tribunais por grupos de interesse, uso judicial por parte da

oposição política, partidos fracos ou coalizões frágeis nas instituições majoritárias, infraestrutura pública inadequada e delegação deliberada as instituições majoritárias.

Também, no âmbito das produções internacionais, destacam-se as pesquisas realizadas por Brinks e Gauri (2010) em relação ao tema da defesa dos direitos sociais e o papel dos tribunais. Os autores referem que a constitucionalização e o fortalecimento legal de direitos sociais e econômicos não estão associados à responsabilidade legal pela justiça social, mas pelas condições dos tribunais serem independentes das pressões políticas. Os autores argumentam, ainda, que os tribunais podem ajudar a superar os bloqueios políticos, canalizar informações importantes para atores políticos e burocráticos, criar espaços de deliberação e compromisso entre interesses conflitantes e, ainda, responsabilizar os Estados por compromissos incompletos. Cabe afirmar que os tribunais têm seu maior impacto quando a política parece não responder às demandas populares. Neste sentido, os tribunais vêm assumindo um papel crescente na decisão sobre até que ponto os interesses - aparentemente inegociáveis e incorporados nas constituições - devem ser considerados e protegidos na formulação de políticas.

Os tribunais podem ter um papel importante na formulação de políticas, no entanto, interroga-se com qual capacidade realmente podem se envolver e quando podem se envolver. Os autores referem que para analisar qual é o papel do direito e dos tribunais na arena política que envolve a formulação das políticas públicas é preciso decompor o processo de litígio da política pública em quatro estágios<sup>16</sup> e o produto deste processo é o que chamam de legalização da política, ponto em que promotores, juízes e advogados tornam-se atores relevantes da política (GAURI; BRINKS, 2010).

A legalização da política é um conceito e um fenômeno contínuo, compreendido em uma perspectiva de ciclo, que implica um sistema judicial razoavelmente acessível e funcional, dependendo, em parte, da constitucionalização explícita de direitos. Identifica-se que tal conceito toma o conceito de judicialização da política como uma das dimensões da legalização da política. O uso deste conceito permite uma análise das atuações do Ministério Público, em uma

---

<sup>16</sup> Na perspectiva de estágios, parte-se do pressuposto que há um ciclo do litígio da política pública que pode ser dividido em quatro estágios: 1) a colocação do caso na pauta dos tribunais; 2) a decisão judicial; 3) uma resposta burocrática pública ou privada; e por fim; 4) Litígio de acompanhamento (BRINKS; GAURI, 2010).

perspectiva de *compliance*, ao considerar os contextos políticos e outros atores envolvidos no cumprimento das decisões judiciais, ou seja, acompanhando todo o processo (GAURI; BRINKS, 2010; MADEIRA; GELISKI, 2017).

A concepção de *compliance* utilizada na pesquisa está referenciada nos debates propostos por Kapiszewski e Taylor (2013). Os autores apontam para uma heterogeneidade de uso do conceito. No entanto, destacam a unanimidade entre alguns autores que embasaram as suas pesquisas (PAULSON, 2004, p. 435; GILBSON, CALDEIRA, 1995, p. 460; SPRIGGS, 1997, p. 576; CANON, JOHNSON, 1999, p. 17; TROCHEV, 2008 *apud* KAPISZEWSKI, TAYLOR, 2013) sobre o termo *compliance* expressar a conformidade do comportamento das autoridades públicas com a lei, sendo este, muitas vezes, considerado vital para a democracia e o processo democrático. O termo *compliance* não encontra uma tradução exata no português, mas aproxima-se da palavra conformidade às normas estabelecidas, relativo ao comportamento da autoridade pública em alinhar-se à decisão judicial. Desse modo, limita-se o foco do sentido sobre o comportamento dos agentes públicos estarem em conformidade ao regramento e às decisões judiciais levadas a judicialização da política. Está relacionada à avaliação com precisão sobre o cumprimento do que foi determinado por lei, visando à preservação do ordenamento do Estado de Direito e à estabilidade dos regimes políticos, em especial das democracias.

Os estudos realizados por Brinks e Gauri (2010), em larga escala sobre esses processos de litigação de direitos de segunda geração, como os de saúde e da educação em cinco países (Brasil, Nigéria, Indonésia, África do Sul e Índia), apontaram que o recurso da governança e as constituições são elementos dos processos democráticos de “terceira onda”, no qual os tribunais são as instâncias de defesa dos direitos sociais que podem produzir importantes impactos na forma de tensionar os governantes a buscarem reformas institucionais que impulsionem o desenvolvimento.

No Brasil, é preciso considerar que a Constituição Federal de 1988 legou um peculiar *modus operandi* de produção normativa, o que produziu efeitos com consequências significativas para o funcionamento da democracia brasileira, na qual a constitucionalização das políticas públicas permite que novos atores do sistema de justiça interfiram nos processos decisórios e governamentais, uma vez que as decisões governamentais passam a balizar-se, em grande medida, no plano

constitucional. Deste modo, o conceito de legalização da política, junto ao de judicialização da política, pode auxiliar na pesquisa, feitas as devidas adequações de contexto, visto que, no caso brasileiro, há uma maciça transferência constitucional de poderes e de autoridade para o campo da justiça, uma vez que cerca de mais de 42% das políticas públicas no Brasil são constitucionalizadas (ARANTES; COUTO, 2019).

Transcorridos mais de 27 anos da obra *The Global expansion of judicial power* e de outras vertentes teóricas que analisam o tema em uma perspectiva mais normativa, o tema segue em expansão como um domínio crescente das arenas de negociação e tomada de decisão, como procedimentos judiciais ou quase judiciais.

Maciel e Koerner (2002) analisam os diferentes sentidos que a judicialização da política foi tomando nas ciências sociais no Brasil. Destacam duas linhas interpretativas, de Rogério Arantes e Werneck Vianna.

Vianna apresenta uma perspectiva sociológica do conceito, ao considerar os fatores sociais que levam a uma atuação política e social do judiciário. O autor utilizou o termo no sentido de visibilizar as transformações constitucionais pós-CF 1988 que, por sua vez, apresentam maior protagonismo dos tribunais e ampliação do uso de instrumentos de proteção judicial. Posteriormente, se derivaram diferentes sentidos, com força o sentido normativo que afirma um uso do termo atrelado à obrigação legal de que um determinado tema ou causa ingresse em juízo. É que a expressão é utilizada mesmo para decisões que não são propriamente judiciais. A expressão também é utilizada no sentido de processo social e político, que diz respeito ao direito regulando a vida das pessoas em nome da defesa da dignidade da pessoa humana. Debate-se os riscos da judicialização sob uma perspectiva sistêmica que irradiaria perda das diferenciações funcionais entre os subsistemas do direito e da política embaralhando os subsistemas (CAMPILONGO, 2000 *apud* MACIEL, KOERNER, 2002). Outro aspecto importante de destacar é de que na análise dos autores o termo aplica-se a outros profissionais que não apenas os juízes, mas é extensivo a outras carreiras judiciais, em especial os membros do Ministério Público que, por sua vez, também seriam responsáveis tanto pela judicialização da política quanto para resolvê-la extrajudicialmente.

A perspectiva utilizada por Arantes é institucionalista e examina o papel de árbitro do judiciário no jogo político, a partir de aspectos institucional da estrutura judicial: sistema híbrido de controle de constitucionalidade das leis. Para os autores,



Arantes compreende que o uso do termo estaria atrelado a um ativismo voluntarista vinculado à atitude dos membros do Ministério Público com implicações negativas, seja pela integridade das funções políticas das instituições representativas, seja pelo risco à manutenção da independência funcional da instituição.

Arantes (2002), em sua obra *O Ministério Público e política no Brasil*, desenvolve, a partir da ideia de ativismo judicial, o conceito de voluntarismo político, como um modo de analisar como os promotores e procuradores no Brasil tornaram-se um novo ator político. A partir de um estudo empírico realizado entre 1995 e 1996, com mais de 27 entrevistas realizadas com estes atores em todo Brasil, observou-se as suas atuações e os seus valores ideológicos que estão disseminados no interior da instituição. Assim, construiu seus argumentos de voluntarismo político, um componente intencional que transformou os membros do Ministério Público em um agente político da lei, a partir de um diagnóstico pessimista de que a sociedade civil é hipossuficiente, assim como as instituições políticas tradicionais para defender os interesses públicos, os direitos difusos e coletivos. Aponta que a ampliação de suas funções afirmadas pela Constituição Federal de 1988 modificou consideravelmente a fronteira entre o sistema político e o sistema judicial, uma vez que colocou nas mãos de uma instituição de justiça a atribuição de zelar pelo patrimônio público e pela efetividade dos serviços públicos.

Arantes (2019) conceitua a judicialização da política como a transferência da autoridade ou de capacidade de tomada de decisão dos domínios da política para a justiça, refere que tal fenômeno está fundamentado por regras. Para o autor, o controle das instituições de justiça sobre o poder político pode ocorrer em três níveis, em que todos eles, o Ministério Público desempenha papel fundamental na política democrática, ou seja: 1) no controle da constitucional das leis e dos atos normativos dos três poderes; 2) no controle sobre a forma e o conteúdo das políticas públicas e 3) no controle dos próprios agentes políticos. Identifica que há um paradoxo na judicialização da política pública e nos riscos de politização das ações do Ministério Público. Nesse contexto, o presente estudo se dedica a analisar este segundo nível de análise, ou seja, como se dá o controle sobre as políticas públicas.

Destaca-se, também, no fenômeno da judicialização da política a presença do componente comportamental dos juízes, caracterizado como ativismo judicial. Quanto a este componente comportamental, Barbosa e Carvalho (2016) referem que o ativismo judicial pode ser uma consequência inevitável da judicialização da

política, problematizam esta questão analisando o contexto brasileiro em que observam que o ativismo judicial teria efeitos nocivos sobre o processo democrático, quando juízes extrapolam seu papel delimitado na Constituição.

Para Barroso (2009), no caso brasileiro, a judicialização da política é um fato, uma circunstância decorrente do arranjo constitucional abrangente que se adotou e não um exercício deliberado de vontade política. É o que se deve fazer sem alternativas, já o ativismo é uma atitude, é uma escolha, é um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e o seu alcance. O autor refere que a judicialização não é, necessariamente, acompanhada de ativismo judicial e apresenta objeções a serem observadas de forma a não pôr em risco a legitimidade democrática, na politização indevida da justiça e nos limites da capacidade institucional do judiciário.

Para aprofundarmos tal elemento constitutivo do fenômeno da judicialização da política, a presença do componente comportamental dos atores da justiça, o ativismo judicial, Ribeiro, Arguelhes e Peixoto (2009) apresentam alguns argumentos teóricos para analisar o papel do judiciário no processo decisório que incidirão sobre a produção de políticas públicas no Brasil. Os autores vão problematizar qual é a dinâmica decisória interna específica do Poder Judiciário, bem como sua relação com os demais poderes, como modo de analisar qual é o exercício do papel político dos juízes, se este ator se configura como um *policymaker* político. Discute-se o papel político do Poder Judiciário no processo decisório democrático, a partir do controle da constitucionalidade das leis. Trata-se de compreender a forma específica pela qual os tribunais chegam a decisões, quais são os fatores que influenciam as decisões destes atores e, também, busca-se decompor a tomada de decisão de modo analítico, a partir da configuração institucional, apresentando variáveis como atributos pessoais dos juízes (*background*, experiência adquirida, crenças, fatores relacionados ao comportamento), fatores estratégicos (interação com outros atores) e fatores institucionais, a partir do papel das crenças normativas, como constitutivos da tomada de decisão. Tal perspectiva, segundo os autores, auxilia a compreender possíveis comportamentos estratégicos de outros atores políticos em relação às instituições judiciais.

Destaca-se ao presente estudo as contribuições do livro *Judicialização de políticas públicas no Brasil*, organizado por Oliveira (2019), uma obra que marca os estudos de políticas públicas brasileiras ao apresentar uma coletânea de pesquisas

sobre o assunto em diferentes setores. O livro aborda como o judiciário e outras instituições de justiça interferem nas políticas públicas como um todo. No campo de pesquisa, adota-se o enfoque do fenômeno da judicialização das políticas públicas para compreender de modo mais aprofundado que as interações entre atores produzem no encontro dos sistemas, analisando as implicações delas decorrentes, que não são reconhecidas de modo antecipado, se são positivas ou negativas, considerando-as em sua complexidade, mas no nível de análise do fenômeno e da especificidade da política.

Destaca-se, no livro, a proposta analítica e as afirmações que Oliveira (2019) realiza sobre o quão podem ser significativas as decisões judiciais ou extrajudiciais em termos de intervenções sob o ciclo das políticas públicas, propondo uma análise sobre os efeitos da judicialização das políticas públicas. A proposta analítica trata de analisar o processo de interação estratégica entre diferentes atores envolvidos em cada etapa, reconhecendo a natureza interativa das decisões judiciais ao processo do *policy making*. Remete a compreensão sobre quais momentos as instituições que compõem o sistema de justiça intervêm nas políticas públicas, produzindo consequências junto à administração pública e, até mesmo, junto ao poder Legislativo. O livro apresenta que a interferência do controle exercido por órgãos do sistema de justiça pode acarretar efeitos diversos sobre as políticas públicas, em suas diferentes fases.

Oliveira (2019) apresenta um esquema argumentativo que fundamenta o seu entendimento sobre o fenômeno da judicialização das políticas públicas no Brasil, destacando três aspectos que caracterizam o contexto institucional brasileiro: a constitucionalização de direitos e de políticas públicas; a ampliação do acesso à justiça e o protagonismo de instituições do sistema de justiça. A autora faz distinções nas definições de judicialização da política e a judicialização das políticas públicas. A judicialização da política define como a utilização crescente do sistema de justiça para a resolução de conflitos de ordem política, dos poderes Legislativo e/ou Executivo, quando é percebido por atores políticos e sociais como falha, omissão ou insatisfatória. Incidem sobre questões políticas variadas e, por vezes, controversas. Por judicialização de políticas públicas, a autora define:

crescente utilização do sistema de justiça, não para resolução de conflitos políticos (*politics*) e sim frente a questionamentos de falhas ou omissões na produção de políticas públicas (*policies*) por parte do Executivo, ou inação ou falhas do Legislativo no que tange à produção de normas legais (OLIVEIRA, 2019, p. 19).

Ainda, vale destacar que a autora compreende a judicialização das políticas públicas, as atuações judiciais e as extrajudiciais. Compreende o fenômeno como toda intervenção dos atores do sistema de justiça na política pública. Nesse sentido, a autora (2019) entende que a judicialização das políticas públicas vem aumentando exponencialmente de forma mais significativa na área da saúde e educação, mas também expandindo-se para outras áreas de políticas públicas. A autora identifica que o fenômeno passa a ocorrer e ser pesquisado no Brasil a partir dos movimentos de luta contra a AIDS no início dos anos de 1990 para o fornecimento gratuito de medicamentos antirretrovirais, produzindo efeitos permanentes de consolidação de uma política de distribuição universal de antirretrovirais, assim como também produzindo efeitos de alargamento de outras demandas, como outros medicamentos, vagas de leitos e de creches, dentre outros. Afirma a autora que pesquisas que visibilizem os efeitos do fenômeno em diferentes políticas públicas são ainda uma lacuna a ser preenchida.

As contribuições de Madeira e Geliski (2017) no estudo sobre a judicialização das políticas sociais nos tribunais regionais federais brasileiros colaboram com o presente estudo, uma vez que compõem a mesma agenda de pesquisa sobre judicialização de políticas públicas no Brasil. O estudo dos autores buscou analisar o envolvimento judicial no processo de *policy making*. Interroga-se qual é o papel das cortes para expandir a provisão social de políticas públicas, de acesso aos direitos sociais. O estudo identificou que as unidades federativas que mais litigam ações relacionadas às políticas sociais são os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Os temas de garantia de acesso à saúde, seja de tratamento médico, fornecimento de medicamentos para enfermidades com Aids, câncer, diabetes, hepatite são os que mais aparecem. Identifica-se um aumento de ações na área de educação infantil quanto ao direito à creche e à pré-escola para crianças de 0 a 6 anos, e na busca de garantia à previdência e assistência social em menor escala. As decisões fazem referência às fases do ciclo de políticas públicas com ênfase na implementação, embora algumas na fase de formulação e avaliação. O estudo apresenta padrões de relacionamento entre as partes nos processos, estados, provedores e beneficiários, no qual os estados são os principais atores recorrentes, seguindo de pessoas físicas e municípios.

Os achados demonstram que o maior universo de ações é promovido pelas defensorias públicas do que advogados privados. Identifica um judiciário ativo na concessão de acesso a direitos com prevalência aos beneficiários individuais e não a grupos e a coletividades. Quando analisado a posição do Ministério Público Federal, há questionamentos sobre a propositura de ação civil pública para um indivíduo, alega-se que se trata de “pacientes paradigma”, caracterizados como casos de alta vulnerabilidade, o que resultaria em argumentos de legitimação para serem utilizados para casos similares. Ainda, o estudo traz um panorama da judicialização federal.

Corroborando também com o presente estudo a pesquisa realizada por Ximenes, Oliveira e Silva (2019) sobre a análise dos efeitos institucionais da judicialização da política de educação infantil, na cidade de São Paulo. Tal pesquisa faz uso do conceito de ciclo de legalização da política, proposto por Brinks e Gauri (2008), compreendendo que o conceito carrega componentes que permitem analisar a natureza interativa das decisões que estão em jogo nos processos de judicialização sobre o ciclo das políticas públicas, não sendo um processo de soma zero ou de via única entre os poderes. É possível, segundo a observação dos autores, que as dicotomias se enfraqueçam entre atuação judicial, legislativa e administrativa, o que pode produzir uma complexa relação de mútua determinação entre o ciclo de políticas educacionais e o ciclo de políticas de acesso à justiça, o que, por sua vez, permite minorar a distância entre decisões judiciais, normativamente apolíticas e decisões de gestão eminentemente políticas, uma vez que estas se compõem a partir das áreas, soluções que se constroem a partir de diferentes perspectivas. Trata-se de analisar os efeitos das interações das instâncias judiciais, Executivo municipal e organizações da sociedade civil relacionadas ao direito à educação infantil em creches e pré-escolas que se trava judicialmente em São Paulo há cerca de três décadas.

Analisa-se os produtos destas interações, como a criação de um Comitê de Assessoramento junto à Coordenadoria da Infância do TJSP, com objetivo de acompanhar a implementação do plano do Executivo local. Tal comitê realizou audiências que passaram a ocorrer durante 3 anos, elemento decorrente da decisão judicial, dentre outros. O estudo procurou mapear os efeitos institucionais das interações que foram muitos e que desdobram em resultados de avanço para a política de educação infantil. No entanto, trata-se de analisar o fenômeno não

apenas em via de mão única, que se desdobra nos procedimentos do sistema de justiça.

O estudo de Almeida (2019) traz uma perspectiva analítica da judicialização da política pública em âmbito de controle da constitucionalidade das leis relacionada aos direitos da mulher. O estudo visibiliza como as pautas feministas sobre a defesa da autonomia, da liberdade, dos direitos sexuais e reprodutivos se apresentam nas ações em curso ao analisar o perfil do litígio das ações sobre o aborto nos tribunais brasileiros. A autora vai analisar as diferentes modalidades e os diferentes instrumentos jurídicos utilizados em casos do aborto, quais são os casos que vêm ocorrendo na prática, como os movimentos em curso sobre a descriminalização do aborto ao discutir e tratar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 442, proposto pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol), que defende a inconstitucionalidade da criminalização do aborto, se realizado até a 12ª semana de gestação. A interrupção voluntária da gravidez é criminalizada no Brasil pelo Código Penal de 1940. Há, porém, três excludentes de ilicitude. Quando for necessário preservar a vida da gestante, conforme artigo 128 da CF de 1988, quando a gravidez for resultado de estupro e caso seja feto com anencefalia, por decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 2012. Foi a partir de tais normativas que foi construída a política pública de aborto legal, aquela voltada para a interrupção da gravidez e que a ADPF 442 está propondo ampliar.

## 1.2 AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Para que se compreenda e analise os efeitos das interferências dos agentes ministeriais nos processos de implementação, é fundamental extrair das contribuições dos estudos sobre implementação de políticas públicas os aspectos teóricos da referida literatura que permitem analisar os efeitos produzidos, bem como o que dela permite estabelecer relações de causa e efeito.

A literatura de implementação de política ampara-se na compreensão de que a política pública é um processo dinâmico e que ocorre em ciclos ou em diferentes etapas, e que concentra diferentes perspectivas para explicar o processo. O fato é que falar de implementação é falar de etapas e analisar como ela se processa dentro da dinamicidade da política.

Os estudos sobre implementação iniciam problematizando que esta etapa não deve ser tomada como puramente de execução da política, momento em que decisões e formulações são meramente postos em prática. Partindo das contribuições de autores que inauguraram o campo, Pressman e Wildavsky (1973) caracterizam a implementação como um processo de importantes decisões, tensões e complexidades. Os autores definem a efetuação da política como um processo de interação entre uma série de objetivos e de ações definidas para atingi-los. Ou seja, o que acontece entre a aprovação de uma lei, programa, norma até a sua realização de fato para além da pura execução. Os autores retratam a centralidade da implementação (e dos desvios por ela provocados em relação ao desenho original) como essencialmente uma habilidade de se criar elos numa corrente causal, envolvendo comando e obediência, controle, comunicações e recursos para que a política seja colocada em prática. A implementação, de forma analítica está colocada no centro do processo (MARQUES, 2013). Nesta direção, Januzzi (2019) vai referir que é preciso rever o esquema clássico do ciclo de políticas públicas de um circuito circular e sequencial de etapas de demanda social - agenda política – formulação – implementação – avaliação para uma perspectiva mais realística, em que se reconheça a centralidade da implementação no processo, identificando como a etapa em que ocorre as correções, o aperfeiçoamento ou as inovações incrementais da intervenção pública.

A abordagem do ciclo da política tem como pressuposto que a política pública é uma forma de resolução de problemas que ocorre em diferentes fases em uma sequência de passos. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo, série que se baseia em interação e em reações mútuas de aprendizagem. Em todas as fases há aprendizagem política e administrativa, o que pode oportunizar processos contínuos de adaptação e reformulação da política (FREY, 2000).

Segundo Frey (2000), a *'policy cycle'* revela-se como uma abordagem importante no campo da análise de políticas, uma vez que contempla o caráter dinâmico e a complexidade temporal dos processos político-administrativos inerentes à política específica, ao subdividi-la em fases parciais para a análise da vida da política. Nesta, as várias fases ou etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo e podem ser investigadas as constelações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas de cada fase.

Para Muller e Surel (2002), a fase de implementação da política é a fase da execução (ou da não-execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotadas nas etapas anteriores, sendo o que produz determinados resultados e impactos de *'policy'*. Destaca-se que a abordagem de ciclos deve ser tomada de diferentes formas em que o sequencial não deve ser tomado como linear, mas sim dinâmico e com retroalimentação entre as etapas. Conforme refere Lima e D'Ascenzi (2014), a execução de uma política é um processo problemático que, inevitavelmente, diferirá das intenções daqueles que a formularam. Há uma clara distinção entre decisão e a sua operacionalização que implica em arenas e atores distintos. A dimensão das interações precisa ser visibilizada como constitutiva do processo, como meio produtor de adaptação do plano ao contexto. Para os autores, a adaptação é uma característica intrínseca do processo de implementação que ocorre em meio a mecanismos de controle.

A fase da implementação é compreendida por Bardach (1977) como um jogo político, no qual o autor coloca sua análise na habilidade, no vigor e na astúcia dos atores de como jogarão seus jogos. Considera uma etapa conflituosa, um momento de colocar determinada solução em prática envolvendo uma série de sistemas gerenciais e decisórios, sistemas de informação, logísticos, em que os recursos dos atores - jogadores - serão postos em xeque quanto à capacidade de ajustar certos elementos do sistema de jogos, de identificar as oportunidades e da utilização, de certa dose, de coerção para administração dos conflitos inerentes aos processos. A implementação é a continuidade do jogo político de fases anteriores, com outros jogadores e relações (BARDACH, 1977, *apud* SCHABBACH, 2020).

A segunda geração de estudo se consolida a partir de duas vertentes analíticas chamadas de *Top down* (de cima para baixo) e *Bottom-up* (de baixo para cima). Criam-se perspectivas para a análise da implementação, sendo estes dois modelos analíticos basilares no campo de implementação de políticas públicas. Em ambas as perspectivas, parte-se de uma definição de implementação, uma vez que analisar a implementação implica apresentar uma definição de como se compreende o fenômeno.

Para Mazmanian e Sabatier (1989):

Implementação é a execução de uma decisão básica, geralmente incorporada em um estatuto, mas que também pode assumir a forma de importantes ordens executivas ou decisões judiciais. Idealmente, essa



decisão identifica o(s) problema(s) a ser tratado, estipula o(s) objetivo(s) a ser perseguido e, de várias maneiras, "estrutura" o processo de implementação. O processo normalmente passa por uma série de etapas, começando com a aprovação do estatuto básico, seguido pelos resultados das políticas (decisões) das agências executoras, a conformidade dos grupos-alvo com essas decisões, os impactos reais - ambos pretendidos - desses resultados, os impactos percebidos das decisões da agência e, por fim, revisões importantes (ou tentativas de revisão) no estatuto básico (MAZMANIAN; SABATIER, 1989, p. 20).

De acordo com Mazmanian e Sabatier (1983), a perspectiva *top-down*, propõe a análise da implementação a partir de uma série de variáveis explicativas. Os autores, ainda, trabalham com as influências das características estatutárias que afetam, por sua vez, os eventos subsequentes em um esforço de captar a natureza dinâmica da implementação. Segundo os autores, os processos de implementação devem ser analisados a partir de três imperativos: 1) respeito à intenção legal; 2) preocupação dos servidores públicos com a racionalidade instrumental e 3) expectativa de que as ações ajustadas necessitam consenso dentro das agências implementadoras com o sistema político externo.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), no modelo *top-down* ou no modelo similar, o *forward mapping* (ELMORE, 1996), o foco de análise está no processo de formulação da política pública e as variáveis são as normas que a estruturam. Sob esta perspectiva, a análise baseia-se na abordagem sequencial, na qual a formulação é o processo político e a instalação é o administrativo. Tal modelo pressupõe que uma vez criada, a política conformar-se-ia em um processo técnico de implementação, na qual a execução é uma consequência e a sua intencionalidade estaria no processo que lhe deu origem, justificando o foco de análise direcionado para o processo de formulação, centrado nas normas que estruturam a política pública e as suas lacunas. Compreende os autores que as lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante a execução e que é necessário limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores considerando-a uma distorção da autoridade governamental.

Elmore (1980) nos apresenta uma abordagem de modelo analítico de mapeamento do desenho retrospectivo (*backward mapping*) em contraponto a *forward mapping* que centra a análise, buscando verificar o quanto os processos estão em conformidade aos objetivos. Destaca o quão importante é estabelecer qual é a lógica do modelo e quais são as suas consequências, no sentido de seus resultados de análise. Compreende a implementação da política pública como a

complexidade da ação conjunta, o seu foco de análise enfatiza os elementos de contextos de ação e as variáveis são as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. As análises estão centradas nos atores responsáveis pela implementação. Tal abordagem considera que a política muda na medida em que é implementada, há uma dimensão de imprevisibilidade, que é efeito da diversidade de atores com interesses múltiplos que estão agregados para operar uma política. Estes atores mudam com o passar do tempo, produzindo descontinuidades. É uma abordagem que deve ser considerada na sua dinamicidade como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação.

Na presente tese, se está adotando uma perspectiva de análise que mescla o modelo *top down* com o *bottom up* produzindo certo hibridismo no modo de olhar para o objeto (ELMORE, 1980; HILL, HUPE, 2014), uma vez que tomar-se-á a como ponto de partida a estrutura normativa das políticas que deveriam ser implementadas, colocando-as em relação com o que os problemas da implementação se apresentam aos agentes ministeriais em interação com os burocratas implementadores responsáveis pela execução das ações públicas, ou seja, olhando para a complexidade da ação conjunta que se processa entre atores.

Destaca-se nos estudos de implementação e na presente tese a perspectiva do ator compreendido como pessoa, grupos ou organizações que representam determinado interesse na política. Este ator, por sua vez, tem uma posição proativa dentro do contexto que tensiona para que seus interesses prevaleçam. Sob uma perspectiva sociológica, os atores sociais manifestam interesses de diferentes ordens que podem ser sociais, econômicos, políticos, culturais, dentre outros, como também de forma articulada por meio de legislações, estatutos e normas ou de outro modo expressos, interesses, por meio da manifestação coletiva ou de comportamento que obedece a uma ética consensualmente aceita (GEHLEN, 2018).

No campo das políticas públicas Lima, Steffen e D'Ascenzi (2018) definem atores sociais como:

Os atores sociais são aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la. Normalmente, os atores tendem a participar, de uma forma ou de outra, dos processos das políticas, porque os resultados delas interferirão em suas atividades. Isso significa que a relação entre os atores envolve conflito, necessariamente, uma vez que disputam os recursos que são

movimentados nos processos das políticas (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018, p. 40).

Nosso estudo enfatiza as contribuições de Barrett e Hill (1984) com a visão de que a implementação representa uma ordem negociada envolvendo diversos atores em relação ao que ocorre na base. Destaca-se a dimensão política no âmbito da implementação, analisando as relações de poder presentes no processo que segue em um contínuo, produzindo adequações. A perspectiva é de negociação e de barganha frente aos diferentes interesses de poder dos atores. Tal perspectiva desloca o foco da análise das estruturas hierárquicas e normativas para as relações entre atores, bem como na forma como o poder está distribuído para prevalecer seus interesses. O foco do que ocorre na base realça a importância de analisar os atores a partir da discricionariedade e nos fatores que influenciam as suas ações e o seu comportamento (BARRETT; HILL, 1984; LOTTA, 2010). Os autores referem que a política dependeria da ação de grupos que são relativamente autônomos e não sujeitos à autoridade direta dos formuladores da política. Nesta perspectiva abordam-se os mecanismos que influenciam o jogo político, barganha e negociação, que podem mudar parte do processo da política.

Deste modo, tomando a complexidade da ação conjunta que implica os processos de implementação (ELMORE, 1980), é preciso considerar que um conjunto ordenado de hierarquias unicamente não resolverão a capacidade de implementação. O controle excessivo compromete a autonomia dos burocratas implementadores, expressando falta de confiança no julgamento individual e na capacidade de resolução de problemas. É preciso confiar em uma alternativa à hierarquia, assim Elmore (1980) faz referência à figura do que Bardach (1977) denominou como “*fixers*”, que surge como um modelo alternativo do processo. *Fixers* significa a intervenção hábil e seletiva dos formuladores de políticas em vários pontos do processo de implementação, o seu elemento chave é o desrespeito deliberado pela hierarquia. Um bom “*fixer*” será aquele que está disposto a intervir onde quer que ocorra um colapso, refere-se a um tipo de comportamento, e não de uma estratégia analítica. O consertador do jogo é um trabalho para uma coalizão de parceiros políticos com recursos diversos, mas complementares.

Mazmain e Sabatier (1983) abordam a questão do *fixer*, atrelando a figura de um legislador importante ou funcionário Executivo que controla recursos importantes para atores cruciais e quem tem o desejo e os recursos de pessoal para monitorar

de perto o processo de implementação e intervir de forma quase contínua. A figura de um fixador surge como um comportamento consertador ou articulador das lacunas e falhas nos processos da implementação. Na mesma direção, Schabbach (2020) identifica no conceito de *fixer* (BARDACH, 1977) um modo de compreender a participação dos atores no jogo de implementação de âmbito intergovernamental de políticas públicas referindo-se como uma pessoa ou grupo com legitimidade para facilitar os processos de negociação ou de “reparo”, para que a política seja executada sem maiores problemas. Exemplifica como quem poderia assumir esta figura os membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Vale referir que a tarefa inicial que justifica a interferência do promotor de justiça na etapa da implementação é de fazer cumprir a lei e de proceder a fiscalização das normativas que orientam a política, frente a um problema de implementação identificado ou denunciado, observa-se uma ação de monitoramento da dimensão normativa nas ações. Nesse sentido, para Hill e Hupe (2014), falar de uma falha de implementação ou *déficit* de implementação expressa uma forma de qualificação normativa, como os resultados do que está prescrito está sendo implementado, numa espécie de comparação entre o que é observado e o que é esperado, uma dimensão de valores do observador e dos demais atores envolvidos no processo é acessado. Uma avaliação é, então, fornecida. No entanto, alertam os autores de que a distinção entre implementação e avaliação como duas etapas sucessivas no processo, analiticamente devem ser mantidas.

Quanto à distinção entre implementação e avaliação, cabe referir que a implementação contempla ações de monitoramento como uma ação que checa o progresso das atividades realizadas pautada no alcance dos objetivos e que visa assegurar a integração entre o planejado e o que foi ou não executado. O monitoramento é uma ação de gestão, constitutiva do processo de implementação, que se propõe ajustar e qualificar a execução da política em questão, e que poderá também produzir efeitos de reorganização no processo de implementação.

Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e informações mais analíticas sobre o seu funcionamento, levantadas nas pesquisas de avaliação (FERRAREZI; SILVA, 2016, p. 101).

Nesse contexto, propõe-se agregar às discussões da presente tese o que propõe Filgueras (2018) a respeito do papel das burocracias responsáveis pelo controle da *accountability* no Brasil, frente às falhas de gestão no âmbito da administração pública. A perspectiva sobre a *accountability* está concebida como um conjunto de agentes responsáveis pelo monitoramento e pelo controle das organizações burocráticas visando a *compliance*. O seu exercício está legitimado com base nas normas e nos valores democráticos, sendo considerado como uma função essencial no ciclo das políticas públicas. Interroga o autor, a partir da compreensão da emergência de uma ecologia de controle no Brasil, qual é o seu impacto na ordem política democrática.

### 1.2.1 Governança em rede

Como já referido, a presente tese está construída a partir de um modelo analítico, que compreende a política pública como uma proposta de resolução de problemas públicos, que parte de um grupo de atores estatais e não estatais. Essa visão, por sua vez, é a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2017), que considera a posição estatal fortemente marcada, portanto, dialogam com a compreensão de processo de governança pública (RHODES, 2000; GONÇALVES, 2005; PIRES, GOMIDE, 2016; GOODIN, REIN e MORAN, 2008, *apud* SECCHI, 2017, p. 3) e das redes de políticas públicas (ADAM, KRIESER, 2007; CÔRTEZ, 2013; CAPELLA, 2015; SCHABBACH, 2020; LOTTA, 2018; BORZEL, 1997; KLIJN, 1998, *apud* SECCHI, 2017, p. 3), no qual o Estado e a sociedade se articulam em esquemas de controle e espontâneos para a solução de problemas públicos, mesmo que em condições de assimetria de poder. A assimetria de poder se dá em primeira instância, uma vez que o campo de interação no qual opera o objeto de análise se dá entre atores estatais (promotor de justiça e administrador público), mas que, no entanto, não diz respeito apenas a tais atores, mas sim entre todos aqueles que estão envolvidos nos processos políticos que acontecem entre estado e sociedade.

Uma vez considerando que os estudos de implementação de políticas públicas podem ser analisados em diferentes planos, a proposta agora será produzir um recorte analítico mais específico em relação aos processos de interação e como forma de analisar como ocorrem mudanças nas políticas públicas a partir destas interações, sob o enfoque dos subsistemas, uma vez que representa o lócus de

análise. Os subsistemas caracterizam-se a partir de um número limitado de atores organizados e de instituições que se propõem influenciar, de modo organizado, em grupos especializados em questões específicas sobre determinada política. Nesta perspectiva, surgem os conceitos de redes de políticas públicas, redes temáticas e comunidades de políticas públicas. Estes conceitos buscam analisar as mudanças nas políticas e o papel dos atores a partir das suas ideias, de seu conhecimento e seu interesse (BAUMGARTNER, JONES, 1993; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993; HOWLETT, RAMESH, 1998; 2003 *apud* CAPELLA, BRASIL, 2015). As redes são constituídas de atores da esfera local e dos vários níveis governamentais. A abordagem das redes e da governança em rede remete ao campo relacional dos atores envolvidos nas políticas em análise, ou dito de outra forma, a dimensão político-relacional, a exemplo de como pensar o padrão de interação e de como se dá a distribuição do poder.

Rhodes (2000) desenvolve a ideia de redes de políticas públicas a partir de uma perspectiva pluralista desenvolvida pelos estadunidenses e da literatura sobre os subgovernos. Esta literatura trabalha o desenvolvimento das relações que se processaram entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas. O autor trabalha a compreensão de que as redes são centrais para a análise da governança, sendo esta uma resposta à pluralização da formulação de políticas e a governança é um argumento para misturar estruturas de governo. A governança lida com a mudança do papel do Estado, explora como a autoridade informal de redes complementa e substitui a autoridade formal do governo. A governança não é sinônimo de governo, é um fenômeno mais abrangente porque abrange não apenas organizações governamentais, mas também mecanismos informais e não governamentais.

O conceito de governança é um conceito polissêmico, assim como o de redes, ou seja, apresenta inúmeros significados. O presente estudo considera a perspectiva de governança em rede como uma autoridade informal interorganizacional que explora os limites do Estado e busca desenvolver uma visão mais diversificada do Estado, sua autoridade e seu exercício. A governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre os diversos atores sociais e políticos, configurando arranjos institucionais do processo decisório de determinada política. Rhodes (2000) identifica sete tipos de governança, entre eles, situa-se a governança em rede.

As redes são o coração analítico da governança. Ilustra como a abordagem da governança local. Stoker (1998a: 18) descreve governança como: um conjunto de instituições e atores provenientes, mas também além do governo; onde limites e responsabilidades para lidar com questões sociais e econômicas são confusas; as várias instituições dependem do poder; e as redes resultantes são autônomas e autogeridas (RHODES, 2000, p. 13).

O Ministério Público, por meio do promotor de justiça, interage com uma diversidade de atores políticos estatais e não estatais para o cumprimento da sua função de controle das políticas sociais, seja com uma pessoa quando se refere à defesa de direitos individuais indisponíveis, seja em uma ação coletiva quando trata da defesa dos direitos sociais, no qual se encontra um conjunto de atores interagindo a partir de diferentes valores e crenças, com o objetivo de tomada de decisões a partir de redes impostas (estrutura organizacional e jurídica) e espontâneas (engajamento e ativismo).

Segundo Rhodes (1999), a gênese e a organização das redes têm sido identificadas como arranjos autorganizados, autogovernados e autônomos. Neles se encontram as redes temáticas com participação ampla, baixa integração entre os membros, ausência de consenso, conflito e relações assimétricas de poder entre os integrantes (RHODES, 2008 *apud* CAPELLA, 2015). As diretrizes das políticas sociais contemplam a dimensão da participação social no qual o SUS, no exercício da sua gestão, dispõe de tal recurso, como exemplo dos conselhos estaduais e municipais como espaços de controle social fiscalizador, deliberativo ou consultivo das políticas sociais. Ainda, as universidades, os movimentos sociais e as demais organizações sociais que representam interesses coletivos podem ser tomados como interlocutores das demandas públicas da população, interagindo com o promotor de justiça junto ao Poder Executivo.

Considera-se que a descentralização é uma diretriz de gestão das políticas sociais e, assim, surge o dispositivo de governança e da participação social que faz a mobilização, a fiscalização, a deliberação e de execução das políticas sociais e que o Ministério Público, enquanto um controlador das políticas públicas, entra também como um dos atores que faz a interação e a mediação com estes demais atores, criando um contexto de subsistemas das políticas sociais setoriais, sejam elas políticas de saúde ou da assistência social, quando o sujeito são mulheres. Neste sentido, busca-se, por meio modelo analítico das redes de políticas públicas e da governança em rede, uma ferramenta de análise, na qual mudanças tendem a

ocorrer nos processos de implementação das políticas em análise, no momento da interação destes atores e de seus resultados. Trata-se de abordar a função dos atores, das ideias e dos processos de mudanças. Nesse contexto, para compreendê-los é preciso transitar nas estruturas, nas agências e nas culturas.

A perspectiva de rede de políticas foi utilizada como ferramenta analítica que auxilia explicar as mudanças produzidas a partir das atuações do Ministério Público em interação com demais atores nos processos de implementação, tornando-se um elemento explicativo das mudanças produzidas nas políticas. Dentro desta mesma perspectiva analítica, foi proposto agregar o conceito de governança em rede, marcado pelo crescente desenvolvimento de experiências de parceria entre diferentes atores na produção de políticas (LOTTA, 2018). A governança em rede está ligada à performance dos atores e relaciona o processo decisório a uma forma de gestão que não está restrita ao estatal, mas está em um plano mais amplo que engloba a sociedade como um todo (GONÇALVES, 2005). A rede é um modo de operacionalizar a governança que se fundamenta em práticas inseridas no sistema de diálogo e troca com outras pessoas no contexto de respeito mútuo e aprendizagem compartilhada.

Segundo Lotta (2018), a perspectiva de governança agrega-se aos estudos de implementação de políticas, ampliando as análises que considera não apenas a burocracia implementadora, mas a sua relação com a elite política e burocrática e com a comunidade que recebe os serviços, assim como com partidos e movimentos sociais. Pondera, ainda, a dimensão do conflito e da cooperação no processo de implementação.

A abordagem de redes de políticas coloca a sua ênfase de análise nos atores, em seus interesses e em suas interações. Ela propõe pensar o social como um tecido constituído de redes intersetorial e intrasetorial, no qual não se pode implementar sozinho políticas públicas, nem apenas a partir da vontade de um indivíduo, considerando a diversidade de atores envolvidos, tanto públicos quanto privados.

Adam e Krieser (2006) referem que o conceito de redes tem várias raízes teóricas, nomeado como grupo de interesses e de definição de agenda “Comunidades Políticas”, “Triângulo de Ferro” ou “Redes de Problemas”. Estes autores apresentam três abordagens de redes de políticas. Assumimos aqui uma delas, as redes políticas como forma específica de governança. Tal abordagem



caracteriza-se pela predominância informal, descentralizada e de relações horizontais.

As redes como governança implicam que os processos políticos não são exclusivamente estruturados em arranjos formais e que os agentes governamentais não são os únicos decisores mais influentes, variando conforme o contexto institucional em que a política está inserida. Nesta perspectiva, se constitui padrões mais ou menos estáveis das relações sociais entre atores interdependentes que atuam em torno de uma política ou problema comum. Os agentes governamentais não ocupam uma posição dominante dentro destas redes e não são capazes de impor unilateralmente a sua vontade, mas sim buscam gerenciar as relações que promovem a resolução conjunta dos problemas. A partir destes entendimentos, Adam e Krieser (2006) recuperam a proposta do gerenciamento das redes (KICKERT; KLIN; KOPPENJAN, 1977) como uma forma de gestão pública que promove o ajuste mútuo do comportamento dos atores que interagem por negociação e tentando influenciar as estratégias.

Destaca-se, também, as contribuições de Kriesi, Adam e Jochum (2006), a partir da construção de uma tipologia bidimensional de rede própria, como um modo de analisar as características essenciais da rede em dois elementos básicos: os atributos dos atores que qualifica como o poder se encontra distribuído, se fragmentado ou concentrado, e como se dá os tipos de interações, tipificando-as como conflito, barganha e cooperação. Os atributos dos atores são sistematicamente combinados com modos de interação.

Tal modelo permite analisar o impacto combinado com diferentes tipos de determinantes e perceber se as redes de políticas podem estar vinculadas à mudança na política e o quão estas impactam sobre essas mudanças na política. Howlett (2002), em seus estudos sobre redes e a relação com a mudança na política, conclui que setores não isolados para redes e com baixa simetria entre redes de interesse e discurso são mais abertos para novos atores e novas ideias, o que oportuniza mudanças nos objetivos e nos programas políticos. A ferramenta proposta por Adam e Krieser (2006) sugere que o tipo de interação dentro de uma rede determina um tipo de mudança na política, bem como a partir do grau de concentração de poder. Dependendo do tipo de rede, haverá um tipo de mudança. Desta forma, é preciso visualizar quem são os atores da rede, se assim houver. Tal modelo dialoga com a ideias de Hall (1993) sobre mudança. Este autor identificou

três tipos de mudança nas políticas em análise, as de primeira ordem que, por sua vez, referem-se às mudanças nas configurações de instrumentos da política a partir de ajustes pontuais, às de segunda ordem que se caracterizam pela substituição de um instrumento ou a um conjunto de instrumentos relacionados aos objetivos da política e as de terceira ordem, que são as mais radicais e que implicam em uma dramática mudança de metas políticas, enfim, dos seus objetivos.

A abordagem das redes de políticas públicas como governança está sendo proposta na presente tese pelo fato de que ela apresenta um potencial explicativo para responder quais os efeitos as atuações dos membros do Ministério Público podem produzir nos processos de implementação das políticas, uma vez que os atores atuam em meio a uma diversidade de outros atores que são mutuamente interdependentes, considerando atores estatais (diferentes poderes e níveis de governo) e não estatais em interação. Tal abordagem permite visibilizar as mudanças na política, se considerados seus produtos a partir deste contexto de interação. Ou seja, ela auxilia a entender como os atores comportam-se e o que produzem dentro das redes, considerados os fatores exógenos e endógenos na determinação de produtos e nas mudanças na política (ADAM; KRIESER, 2006). Trata-se de analisar os efeitos da rede na mudança da política, compreendendo que elas não são o único fator para explicar a mudança.

### 1.3 AS CONTRIBUIÇÕES DOS ESTUDOS FEMINISTAS AO ESTUDO

O foco de análise desta tese são os efeitos das atuações do agente ministerial nas políticas públicas voltadas para mulheres, portanto, é de extrema relevância abordar os movimentos e os estudos feministas, compreendendo-os como instâncias de lutas que vocalizam as necessidades e as demandas femininas de mobilização dos direitos das mulheres em diferentes tempos da história, concretizando-se em políticas públicas para mulheres. A adoção deste referencial teórico tem como objetivo colocar luz sobre a importância do conceito de gênero e a natureza dos direitos das mulheres, na qual os movimentos e os estudos feministas corroboram e vão consubstanciar as políticas para mulheres. Destaca-se que as autoras utilizadas para análise pertencem a matrizes teóricas diferentes, no entanto, buscou-se o que dialogam em comum. A proposta é deflagrar a diversidade da condição do feminino que vivencia a desigualdade entre os sexos, o que coloca a

mulher em desvantagem de diferentes formas na estrutura social da sociedade contemporânea. Busca-se consubstanciar a natureza de algumas reivindicações feministas presentes no conceito de gênero e na defesa dos direitos das mulheres.

Segundo Pinto (2010), o movimento feminista está incluído dentro de um processo maior da modernidade, sendo componente constitutivo de um campo de forças que formatou as últimas décadas do século XX e os primeiros anos do século XXI. Para a autora, o feminismo produz sua própria reflexão crítica e a sua própria teoria, podendo ser compreendido a partir de duas vertentes: da história do feminismo, da ação dos movimentos feministas e o da produção teórica feminista em diferentes áreas.

As contribuições dos estudos e movimentos feministas ao campo das políticas para mulheres estão marcadas por apontamentos de que a condição “mulher” deve ser considerada em sua diversidade, o ser mulher não é uma categoria a-histórica e essencialista, é preciso considerar os contextos sociais, políticos e culturais em que marcadores sociais como raça, classe, territorialidade, idade, sexualidade se interseccionam nas relações sociais, resultando em diferentes modos de ser mulher (CALVI; CORTES, 2019).

Nesta direção, toma-se o feminismo como um movimento social produtor de um campo de conhecimento que trouxe para o debate público questões da vida privada, até então, não discutidas e enfrentadas. Nesse contexto de questões, situam-se a violência doméstica, o direito da mulher de ser ou não ser mãe e de escolher quando ser, as denúncias dos efeitos da desigualdade de gênero no mercado de trabalho, bem como quanto às questões do cuidado e sobre a liberdade dos modos de ser mulher. Tal movimento é emergente das revoluções burguesas dos séculos XVIII e XIX na Europa Central e, também, nos Estados Unidos. O feminismo ocidental caracteriza-se como movimento social e político derivando-se em uma pluralidade de feminismos, o que incorpora distintos matizes ideológicos e normativas, abrigando em seu escopo gramáticas diferenciadas sobre os processos de emancipação das mulheres. Os feminismos refletem as diversificadas lutas pelo reconhecimento político, social, econômico e cultural de diferentes grupos de mulheres, o que é plural e aberto (MATOS, 2015).

Na década de 1950, Simone de Beauvoir, com a obra *O segundo sexo*, traz importantes reflexões sobre a condição feminina e o julgo histórico a qual as mulheres foram submetidas ao longo dos tempos. Escreveu “ninguém nasce mulher

torna-se mulher”, em que a filósofa feminista analisa que a sociedade incide marcas sobre os corpos das mulheres. Por exemplo: desde o século XIX se forjou o ideal materno, colocando a condição de maternidade como uma imposição dada, forjando a ideia de que todas as mulheres nasceram para serem mães sem a possibilidade de escolha.

Joan Scott (1995), historiadora estadunidense, escreveu um clássico artigo a respeito do conceito de gênero, em que problematiza a condição da mulher na contemporaneidade relacionada à posição e ao lugar destinado a ela na sociedade. Fatos históricos registram que, na Idade Antiga, se compreendia a diferença sexual entre homens e mulheres a partir da posição da mulher como um homem inacabado, dando à mulher uma posição inferior. Na segunda metade do século passado, emergiu o conceito e os estudos sobre gênero como forma de falar sobre a vida das mulheres. O termo gênero emerge como uma forma de falar das experiências de ser mulher de uma forma mais objetiva e neutra e não, exclusivamente, de “mulheres”, mas sim de indicar construções culturais e criações sociais. Gênero é uma forma de falar sobre o ser feminino, masculino e dos transgêneros (travestis, transexuais, etc.). Para Scott (1995), o gênero diz respeito às relações sociais que envolvem ambos os gêneros, as relações sociais que estruturam a sociedade a partir de cada lugar que sustenta tais estruturas, da conta de simbologias e crenças. Convenções de gênero são socialmente construídas criando uma escala valorativa que hierarquiza o gênero, consolidando certa inferioridade frente ao homem; constatada frente aos diferentes tipos de violência que está submetida, como a violência sexual, violência obstétrica, violência doméstica e a violência estrutural.

Gênero é uma noção que postula que o sexo social é produto de uma produção social permanente que dá forma, no interior de todas as coisas entre homens e mulheres. Esta noção surgiu da necessidade de insistir no caráter fundamentalmente social das diferenças fundadas no sexo. O gênero é um elemento constitutivo dessas relações sociais fundadas nas diferenças perceptíveis entre os sexos, e é um primeiro modo de dar significado as relações de poder (SCOTT, 1986, p. 86).

Assim, a partir das colocações de Scott, a categoria gênero funda uma categoria analítica que permite perceber que ser mulher e ser homem, além da condição anatômica é, também, uma construção produzida socialmente que engendra uma série de fatores constitutivos do tecido social, inclusos relações de dominação e poder. As feministas começaram a utilizar a palavra “gênero”

reconhecendo como uma categoria gramatical e classificatória que agrega uma série de significados que tornam possíveis distinções ou agrupamentos separados, mas que estão sempre referidos a uma organização social da relação entre os sexos. Gênero passa ser uma categoria de análise que permite um alargamento daquilo que é, historicamente, importante abordar quanto às relações sociais que incidem a partir do corpo sexuado. A autora também sinaliza que, por meio da análise de como a categoria de gênero é tomada em determinada sociedade, está explícita a forma de organização em termos de igualdade e desigualdade entre os gêneros.

Heilborn e Sorj (1999) escreveram um artigo sobre os estudos de gênero no Brasil. No artigo, os autores refletem que o uso do termo 'gênero' enfatizou os aspectos relacionais e culturais da construção social do feminino e masculino. O termo 'gênero' passa a ser mais hegemônico e a viabilizar inovações cognitivas, trazendo mudanças que favoreceram a rejeição de um determinismo biológico implícito no uso dos termos sexo ou diferença sexual. Destacam-se as contribuições que o uso do conceito passa a produzir na organização da vida social, os homens passam a ser incluídos como categoria empírica a ser investigada, passa-se focalizar a estrutura social mais do que os indivíduos, favorecendo uma compreensão a partir dos papéis sociais.

A adoção do conceito de gênero em substituição aos termos mulher e feminismo se deu de modo consensual, viabilizando avanços nas pesquisas, na medida em que o termo 'gênero' despolitizou uma problemática que mobilizava preconceitos estabelecidos a partir dos movimentos feministas. Houve um esforço para sair do problema político para construir uma problemática sociológica, sem perder associação de que existe relação entre estudos de gênero e movimentos feministas. É na medida em que passam a ocorrer avanços nas discussões teóricas e em campos específicos que se sofisticava a investigação sociológica (papéis sexuais, trabalho doméstico, a participação das mulheres na força de trabalho, análises da esfera privada, dominação masculina, violência correlata ao gênero, dentre outros) (HEILBORN; SORJ, 1999).

Para Pasinato (2004), a questão da violência contra a mulher, a partir da perspectiva de gênero, passou a ser percebida como efeito de relações de poder decorrente da construção social dos papéis, que são atribuídos aos masculinos e aos femininos, e não somente sob a teoria do patriarcado, sob-binômio da dominação masculina e submissão feminina. A categoria gênero permitiu visibilizar a

intenção do controle sobre o comportamento e sexualidade feminina e a manutenção da submissão das mulheres aos homens. Em suas pesquisas, a autora identifica, por meio de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, isto é, uma violência que ocorre no âmbito das relações íntimas e familiares, que as mulheres esperam que a violência seja coibida sem, contudo, que os homens sejam presos ou condenados. Não há demanda de penalização do agressor, esperam que a violência pare e que a polícia e a justiça sejam instâncias de mediação e conciliação, desejando o restabelecimento dos laços familiares. Por sua vez, as respostas tradicionais apontam para uma maior preocupação em privilegiar as instituições sociais, como a família e o casamento, do que os direitos e as liberdades individuais.

Safiotti (2015) foi uma socióloga marxista que trouxe importantes contribuições para o campo dos estudos feministas brasileiro. Ela compreende a violência contra as mulheres a partir da perspectiva de gênero e do patriarcado. Esta autora vai destacar a violência doméstica e familiar como um tipo de violência de gênero, uma vez que ela engloba tanto a violência de homens contra mulheres quanto a de mulheres contra homens. Para a autora, a violência contra a mulher é o resultado do sistema de exploração patriarcal que produz opressão sobre as mulheres. O regime do patriarcado é a dominação-exploração das mulheres pelos homens, uma dominação masculina que não incide apenas sob a família, mas atravessa a sociedade como um todo, sendo, por consequência, a manutenção das desigualdades entre os gêneros. Tal regime impõe uma lógica de funcionamento que estabelece posições e atribuições de papéis sociais a serem cumpridos pelos homens e pelas mulheres, em que as mulheres ficam encarregadas pelo cuidado familiar e pela vida doméstica. Aponta que a mulher fica encarregada do espaço doméstico, espaço este que é desvalorizado economicamente. A questão racial também é referida pela autora, a qual descreve as posições das mulheres brancas e negras na sociedade patriarcal (estabelece uma lógica entre o patriarcado- racismo-capitalismo).

Os direitos sexuais e reprodutivos representam um importante bandeira de luta das feministas e afirmação dos direitos das mulheres. Segundo Brigagão e Rodrigues (2010), o conceito de direitos reprodutivos passou a ser difundido na I Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1968. O conceito vem sendo amplamente utilizado também a partir da Conferência de Amsterdã, de 1984, e na Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento, na cidade do Cairo,

1994, em um esforço de se produzir deslocamentos da função reprodutiva e a imposição do papel materno destinado à mulher, buscando desmistificá-lo, trazendo o papel do homem e pensar saúde reprodutiva no escopo de direitos descolada das mulheres.

Segundo Ferreira (2019), os direitos reprodutivos são reivindicações feministas emergentes da segunda e terceira onda dos movimentos feministas e que ganharam legitimidade a partir de uma série de encontros internacionais que surgiram em meados dos anos de 1980. Compreendidos na perspectiva de igualdade e equidade nas relações pessoais e sociais e de ampliação das obrigações do Estado na promoção, efetivação e implementação desses direitos. O uso do termo foi formalizado na Conferência Internacional sobre a população e desenvolvimento realizada em 1994, na cidade do Cairo, quando 184 estados tomaram os direitos reprodutivos como direitos humanos. Os direitos reprodutivos são constituídos por princípios e normas de direitos humanos que garantem o exercício individual, livre e responsável, da sexualidade e reprodução humana (VENTURA, 2009).

Hooks (2020), intelectual feminista negra estadunidense, coloca que a questão catalisada pelo movimento feminista foi a sexualidade quanto à questão do direito de as mulheres escolherem quando e com quem seriam sexuais. As reivindicações e as conquistas vão ocorrendo na direção de a mulher adquirir acesso ao controle do próprio corpo. Nesse contexto, o uso da pílula permitiu o exercício da sexualidade da mulher de modo ativo, mas nem todas tiveram acesso. O acesso aos métodos contraceptivos e ao aborto passa a estar disponível a um determinado grupo de mulheres brancas, individuais, com privilégios de classe. Portanto, a maioria das mulheres não tinha acesso. Tais conquistas, mesmo que restritas, passam a ser contestadas. Há reações antifeministas de posicionamento político de direita que, por sua vez, se fundamenta em interpretações fundamentalistas da religião, questionando o direito das mulheres em escolher o acesso ao controle de seus corpos.

Fraser (2007), ao analisar as três ondas feministas na história, aponta que a primeira onda parte de um movimento exclusivista de mulheres brancas heterossexuais e de classe média para uma segunda onda, caracterizada enquanto um movimento muito maior, mais amplo e inclusivo, que teve como órbita a política de identidades, para, então, passar a uma terceira fase, de um feminismo, cada vez

mais praticado em espaço transnacional emergente, como política transnacional que congregue redistribuição, reconhecimento e representação para as mulheres. Deste modo, Fraser contribui com os estudos feministas ao teorizar sobre a busca da justiça de gênero por meio de políticas que considerem a dimensão da redistribuição econômica, do reconhecimento identitário/cultural e da representação política, de forma simultânea para a mulher, considerando a lógica da economia política neoliberal que impede, ou mesmo joga com valores familiares e religiosos, de forma a protelar avanços de tais lutas e reivindicações. Trata-se de empreender uma política tridimensional que equilibre e integre tais preocupações.

A situação da maior crise sanitária acarretada pela pandemia da covid-19, a partir do ano de 2020, atualiza possíveis tendências do empobrecimento da população feminina. Registra-se o recrudescimento das condições de vulnerabilidade a que as mulheres estão sujeitas, sendo evidenciadas durante a pandemia. A medida de isolamento social e a decorrente crise econômica impactaram duramente a vida das mulheres. A situação de desemprego, uma vez que foram as primeiras a perder ou a ter de deixar seus postos de trabalho, a sobrecarga doméstica nos cuidados com os filhos, com os pais, sogros e outros parentes (IBGE, 2021) e, principalmente, por ser o alvo da violência doméstica e familiar. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021) apontam que de 5 em cada 10 brasileiros (51,1%) relataram ter visto uma mulher sofrer algum tipo de violência no seu bairro ou na comunidade ao longo dos últimos 12 meses e 73,5% da população brasileira acredita que a violência contra as mulheres cresceu durante a pandemia. Os dados de chamadas relatando violência doméstica às polícias militares indicam um crescimento, com 16,3% mais chamadas em 2021. E, ainda, os dados da Organização Panamericana de Saúde (OPAS) (2022) afirmam que as mulheres foram afetadas de maneira desproporcional pela pandemia, tendo impactos na mortalidade materna, durante os dois últimos anos na região das Américas. Uma em cada três mulheres grávidas que precisavam de cuidado urgente não obteve tempo de receber atendimento, muitas já tinham sintomas potencialmente mortais quando ingressaram no hospital.

Destaca-se a importância das contribuições do feminismo negro para a compreensão do contexto das políticas sociais voltadas para as mulheres, a partir das ideias e do conceito de interseccionalidade, como também da luta pela defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, ao colocar luz sob a diversidade das mulheres e



apurar nosso olhar científico sobre como compreender as relações sociais, qualificando-as e ampliando as perspectivas de gênero, fazendo quebra aos estereótipos, de modo a trazer diferentes perspectivas de ser mulher na contemporaneidade, destacando a importância de contemplar as particularidades de todas as mulheres, o que caracteriza enquanto um desafio às políticas públicas.

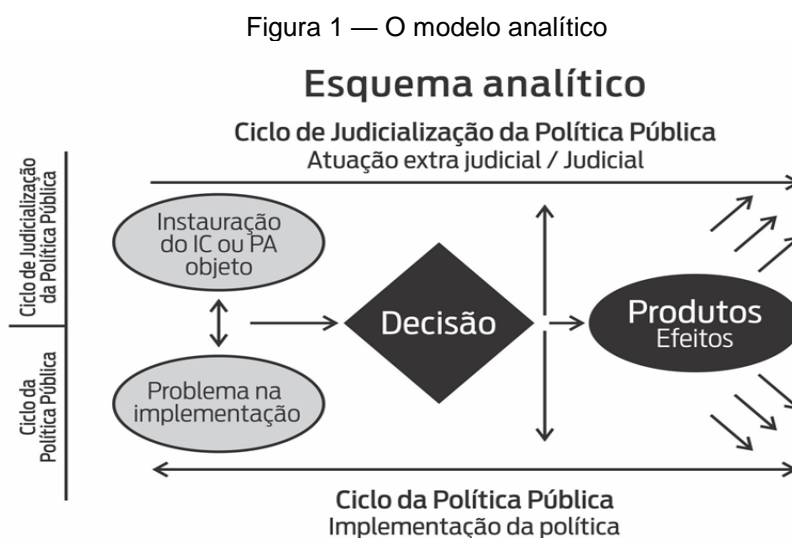
Frente ao exposto, incrementa-se a nossa análise a participação dos novos movimentos sociais feministas que adquiriram força e visibilidade em diversos contextos latino-americanos nas décadas de 1970 e 1980. Segundo Gonzalez (2018), os movimentos feministas e de mulheres abriram espaço para maior influência no contexto político-institucional, buscando incluir na agenda política que as políticas públicas contemplem e respeitem as diversidades das mulheres, operando de modo transversal e crítica à organização e às estruturas patriarcais que permeiam o Estado, considerando as mulheres como sujeito de direitos e não só como responsáveis pela família ou beneficiárias de programas sociais.

Destacam-se as atuações de movimentos feministas por meio de ativistas pela defesa do modelo de assistência humanizada ao parto e nascimento no Brasil. As ativistas da ReHuNa, uma organização da sociedade civil, apontavam que o modelo adotado pelo Estado de atenção ao parto era inadequado devido ao excesso de intervenções biomédicas, desrespeitando os direitos das mulheres. Identifica-se que os movimentos feministas, no processo de institucionalização do modelo de atenção no nascimento e parto de modo humanizado, foram fundamentais. As pessoas ativistas inspiradas em ideias conjugavam preocupações e indignações quanto ao modelo vigente, passaram a assumir a difusão das recomendações de organismos internacionais como Organização Mundial da Saúde (OMS), de 1996, sobre tecnologias para atenção ao nascimento e parto, dentre elas passa a fortalecer as práticas de parto normal. Nesse contexto, outra ONGs feminista Rede 'Parto do Princípio' entrou com ação no Ministério Público de São Paulo, em 2006, contra o excesso de cesarianas na saúde suplementar, defendendo o direito ao parto normal e humanizado. Outra atuação bem-sucedida no sentido de mudança de paradigma foi a articulação de organização feminista ReHuNa, com o Legislativo na propositura e aprovação da Lei n. 11.108/2005, a lei do acompanhante, que visa a garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O

projeto foi de autoria da Senadora Ideli Salvatti, baseado em proposições da ReHuNa, núcleo Santa Catarina (RATTNER, 2009).

Considerando o Ministério Público dos Estados como um importante ator político que atua como fiscal da lei e indutor de políticas sociais, interroga-se como o promotor de justiça considera a perspectiva de gênero em suas práticas, bem como os estudos e os movimentos sociais feministas podem contribuir nesta direção. Como tal ator mobiliza os direitos das mulheres e como exerce seu papel na defesa a tais direitos? O esforço está em colocar luz sobre o que é dito e feito sobre a defesa dos direitos das mulheres, olhando para forma como este ator faz o controle das políticas voltadas para as mulheres. Os estudos feministas e o feminismo buscam fazer o enfrentamento da desigualdade de gênero e dar visibilidade aos direitos das mulheres, compreendendo que as mulheres ainda fazem parte de um grupo populacional minoritário em direitos.

#### 1.4 O MODELO ANALÍTICO



Fonte: elaborado pela autora.

O modelo analítico proposto fundamentou-se nas teorias de judicialização das políticas públicas e de implementação de políticas, estabelecendo um recorte específico sobre o papel político do promotor de justiça – MP/RS, compreendendo-o a partir do fenômeno da judicialização de política pública e em uma perspectiva de ciclo que abrangem atuações extrajudiciais à judiciais. Buscou-se perseguir o que as

atuações deste ator produzem, derivando em efeitos nos processos de implementação das políticas.

A pesquisa concentrou-se em analisar os efeitos das interferências/atuações dos promotores de justiça nos processos de implementação de políticas voltadas para mulheres. As interferências se substancializam com a decisão do promotor de justiça em instaurar um procedimento de investigação IC ou PA quando surge uma suspeita (sejam instaurados por ofício ou representação) de problemas ou *déficit* nos processos de implementação. O objeto de instauração do MP/RS circunscreve o problema detectado na etapa da implementação da política. Para mapear os efeitos, foi proposto decompor a tramitação do expediente em três etapas de análise.

Sob o ponto de vista das teorias de implementação, a estratégia analítica adotou a perspectiva *top down*, olhando para o cumprimento dos objetivos específicos e as diretrizes de duas políticas voltadas para mulheres, quais sejam: a Política Nacional de Atenção Integral de Saúde da Mulher (PNAISM) e a Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Tais políticas foram escolhidas a partir de uma identificação previa do material extraído do campo sobre quais eram os temas prevalentes, nas atuações do MP/RS. A estratégia implicou considerar o conjunto normativo prévio das políticas, se alcançados os objetivos e diretrizes ali propostas. Buscou-se analisar como as interferências dos agentes ministeriais incidem mudanças, a partir das decisões que ocorrem nos processos de implementação, tendo os objetivos e as diretrizes como parâmetros para identificar mudanças nas políticas.

A primeira etapa da análise partiu da estrutura normativa da política (perspectiva *top down*) diretriz ou objetivos específicos da política em análise (Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha ou PNAISM), estabelecendo relação com o objeto do expediente instaurado que define qual o problema a ser investigado no IC ou PA. Na segunda etapa (perspectiva *bottom up*), analisou-se quais foram as decisões para a resolução do problema identificado, ou seja, quais foram os produtos decorrentes dos modos de atuação e interação dos promotores com as autoridades públicas para resolver o problema na implementação, por fim, na terceira etapa foi elaborado um quadro síntese das interferências encontradas, que classificou as mudanças encontradas, utilizando três tipos de qualificadores de mudança (ajuste, ampliação e inovação).

Adotou-se uma perspectiva analítica que concilia o ciclo de política a perspectiva híbrida que mescla o olhar analítico tanto de cima para baixo *top down* (diretriz ou objetivo específico da política em análise) com o olhar analítico *bottom up* que, por sua vez, parte das decisões tomadas no curso do expediente (registro dos despachos, portarias, informações, ações de diligências, atas de reuniões, recomendações, respostas e ações tomadas pelas autoridades públicas, dentre outros), ou seja, a partir do registro do que ocorre no campo onde as ações acontecem. Os efeitos foram extraídos dos registros do expediente em tramitação, colocando em relação à perspectiva teórica dos ciclos da judicialização das políticas, na etapa extrajudicial com o ciclo da política pública, na fase da implementação. As entrevistas e os documentos produzidos pelo CAO – DH MP/RS complementaram as análises dos efeitos.

Elegeu-se os 14 objetivos específicos da Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher (PNAISM) e as nove diretrizes da Lei Maria da Penha, no que consta no artigo 8 da lei e de modo a complementar os demais artigos 9º, 25º, 26º, 35º e 36º, bem como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011). Estes, por sua vez, tidos como pontos de referência para se estabelecer o nexos causal da entrada deste ator no processo da implementação com o que se produziu em interação com as autoridades públicas responsáveis pela implementação, se ocorreu algum tipo de mudança, inclusive a mudança de restabelecer o *status quo*.

Os três tempos da análise do modelo analítico proposto foram construídos e sistematizados por meio de três quadros e serão apresentados no capítulo 4. Os respectivos quadros propõem uma sistematização das atuações e decisões produzidas pelos procedimentos relacionados ao ciclo da judicialização da política pública e dos seus efeitos como produtos que incidem no ciclo da política pública na etapa da implementação. A primeira etapa e o primeiro quadro referem-se à descrição das nove diretrizes da Lei Maria da Penha N°11.340/2006 - artigo 8 - com relação ao tema da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (VDFCM) e, em relação ao tema saúde, utilizou-se os 14 objetivos específicos da PNAISM, colocando em relação o prescrito pelas respectivas políticas com os objetos dos procedimentos instaurados pelos promotores de justiça encontrados pela pesquisa, identificando, dessa forma, quais elementos da política serão mobilizados a partir do procedimento instaurado.

A segunda etapa e o segundo quadro do modelo analítico proposto referem-se a sistematizar as atuações e as interações dos promotores de justiça quanto aos 79 procedimentos analisados em profundidade. Trata-se de descrever e analisar as decisões como atuações individuais e como fruto de interações realizadas pelos promotores em interação com os demais agentes implementadores da política. Foram utilizados quadros para sistematizar as decisões identificadas dentro do tema da violência doméstica e familiar contra a mulher, Lei Maria da Penha e as situações sobre saúde pública e mulher, o que se relaciona à PNAISM.

A terceira etapa da análise e o terceiro quadro são uma síntese das decisões construídas, em interação aos demais implementadores, classificando-as de acordo com o tipo de mudança. Nesta terceira etapa do modelo, ao sistematizar e sintetizar os achados da pesquisa, classificando em três níveis de mudança de acordo com os qualificadores construídos para pesquisa, se buscou responder às questões lançadas em nossa hipótese, ou seja, de que modo das atuações do MP/RS podem modificar os processos de implementação das políticas voltadas para as mulheres.

Para classificar os tipos de mudanças, adotou-se as referências de Peter Hall (1993) como indicadores qualitativos de mudança. Assim, no presente estudo construiu-se três ordens de mudança. É preciso destacar que os qualificadores de mudança foram construídos e analisados a partir das referências normativas propostas nos objetivos ou nas diretrizes das políticas analisadas.

#### Qualificadores de mudanças nas políticas:

1. Ajuste – A atuação do promotor de justiça faz cumprir o que está normatizado pela política (objetivo ou diretriz) – restabelece o status quo
2. Ampliação – A atuação do promotor de justiça amplia a oferta do que está normatizado (objetivo ou diretriz);
3. Inovação – A atuação do promotor de justiça implementa ou garante algo novo (do objetivo ou diretriz), construído coletivamente em interação com os demais atores implementadores da política em questão.

Por fim, a terceira etapa da análise, da mesma forma que nas etapas anteriores foram sistematizados em quadros que sintetizam e relacionam as decisões dos procedimentos aos tipos de mudanças encontradas, estabelecendo também correspondência com o que está previsto na política com o que de fato ocorreu a partir das interferências, na área temática da violência doméstica e familiar contra a mulher e da saúde pública.

## **2 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO, ATUAÇÃO RESOLUTIVA E AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHERES**

O presente capítulo tem como objetivo apresentar aspectos de caráter esclarecedor ao objeto da tese, quais sejam: o papel do Ministério Público no controle das políticas sociais, a partir da atuação resolutiva e em políticas voltadas para as mulheres, bem como estão organizadas as políticas voltadas para as mulheres, expondo duas políticas trabalhadas na pesquisa, apresentando alguns achados em termos de organização institucional do Ministério Público com relação à temática de defesa dos direitos das mulheres, conciliando aspectos teóricos e empíricos.

O Ministério Público brasileiro é uma instituição política autônoma e independente dos três poderes do estado brasileiro, é uma das instituições essenciais à justiça com a incumbência de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e fazer a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. No art. 127 da CF 1988 estão descritas as atribuições do Ministério Público: a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, fundamentando o papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. Esta instituição política e suas atribuições compõem os processos democráticos a partir da sua condição de autonomia e de independência, dispondo de muitos instrumentos para atuar no controle das políticas públicas, sem um elo de responsabilização com os demais poderes do Estado Brasileiro, trata-se de um modelo incomum nas democracias do mundo inteiro (KERCHE, 2010).

Contextualiza-se que, em âmbito nacional, o Ministério Público -pós 1988- passa a se configurar como uma das instâncias essenciais ao sistema de justiça, compondo a estrutura do Estado Democrático de Direito Brasileiro. O Ministério Público consolida-se como uma instituição permanente que se caracteriza pelo alto grau de autonomia funcional e administrativa, assegurado pelos princípios de unicidade, indivisibilidade e independência funcional (CF/1988, art 127). Dispõe de instrumentos jurídicos próprios para proceder as suas ações, age na defesa da cidadania buscando defender a federação brasileira contra o arbítrio do próprio Estado. No entanto, sendo uma instituição bastante antiga, esteve sempre ligada ao Poder Executivo e à função da persecução criminal, que lhe imprime marcas. São funções principais da instituição ser o fiscal da lei e o titular da ação penal pública.

Segundo Kerche (2010), todas as democracias possuem uma instituição que detém o monopólio da Ação Penal. No entanto, existe uma grande variabilidade, por exemplo, como se constituem e se organizam o Ministério Público nas diferentes democracias do mundo. O autor elabora uma tipologia de três modelos institucionais de Ministério Público: burocrático, eleitoral e independente. No Brasil, o modelo é independente, o que permite também uma grande variabilidade de como exercem as suas funções, uma vez que há autonomia e alta discricionariedade de como implementam suas funções. Moldam-se pouco suas atuações, imprimindo poucas condições de previsibilidade de como atuam, permitindo imposição de suas respectivas visões de mundo e comprometendo a uniformidade.

Arantes (2002) explica quanto ao significado da independência funcional e da baixa hierarquia interna que a instituição dispõe, que o promotor de justiça goza de uma autoridade bastante grande, uma vez que ele só precisa prestar contas de seus atos à lei e a sua própria consciência. A independência funcional é uma das maiores garantias constitucionais estendidas ao Ministério Público. Tal garantia é protetiva para exercer a função de defesa dos interesses sociais às pressões externas de poder (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas de poder (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público), no entanto, pode produzir uma certa dispersão e variação na forma de atuação dos agentes ministeriais comprometendo a unidade institucional.

Segundo Almeida, Beltrame e Romano (2015), a adequação da independência funcional deve estar atrelada ao princípio da unidade institucional viabilizada pelo instrumento de um planejamento estratégico institucional que vincula os órgãos às metas prioritárias da instituição, por meio da difusão de políticas institucionais.

Vale dizer que a reconfiguração institucional do Ministério Público pós-constituição federal 1988 tornou-o um órgão da administração pública que passa a atuar como administrador de controle externo frente à omissão do Estado em relação às políticas públicas, e que salvaguarda a implementação dos direitos fundamentais, convertendo-se num agente de defesa da cidadania. O Ministério Público atua como o *Custos Legis*, o fiscal da lei e como *custos societatis*, *Custos Juris*, guardião da ordem jurídica e social que age em nome da sociedade. Assim, qualquer forma de ataque à democracia, como um todo, e aos interesses sociais e



individuais indisponíveis ele deverá atuar, consubstanciando o fenômeno da judicialização das políticas sociais.

Neste contexto, destaca-se que o Ministério Público é uma instituição constitutiva de um complexo sistema de *accountability* em nosso país, juntamente à Polícia Federal, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, caracterizando-se como burocracias de controle que permitem atuar como atores políticos centrais no processo de decisão da democracia brasileira e no processo decisório das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2018).

O que demarca a atuação do Ministério Público brasileiro na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF 1988) e, depois, no controle das políticas públicas é o sancionamento da Lei da Ação Civil Pública Nº 7.347 de 1985 e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que atribuem ao Ministério Público à defesa de interesses difusos e, posteriormente, em sua ratificação na Constituição Federal de 1988, quando se define a função de defesa dos direitos coletivos e difusos. Esta defesa trata de zelar pelo interesse da coletividade, bem como do direito indisponível, estando o Ministério Público responsável pela efetividade das normas constitucionais e, em especial dos direitos fundamentais, bem como de fiscalizar os poderes públicos e os serviços de relevância pública (OLIVIERA; ANDRADE; MILAGRES, 2015). São esses instrumentos que oportunizam a compreensão de que o cumprimento das atribuições do Ministério Público tem impacto na implementação nas políticas sociais, em juízo ou fora dele, uma vez que as relações sociais são juridicizadas, ou seja, são discutidas sob o enfoque jurídico.

O controle das políticas públicas realizada pelo Ministério Público dialoga com a Constituição Federal de 1988 (art. 129, CF 1988) na descrição das funções institucionais e nas demais leis complementares, quando esta instituição passa por uma reformulação institucional e pela determinação do alargamento de suas responsabilidades na concretização dos direitos fundamentais, nos direitos de segunda geração. Desde então, coaduna-se ao cenário político e jurídico brasileiro a progressiva demanda por mais constitucionalização de políticas públicas que inscreve a participação do Ministério Público no ciclo de judicialização das políticas públicas (ARANTES, 2019), quando da omissão ou das falhas do Poder Executivo na administração pública ou mesmo frente às falhas de propostas de leis por parte do Legislativo em implementar os direitos sociais (OLIVEIRA, 2019).

Para Oliveira (2013), o Ministério Público tem a atribuição de fiscalizar a conduta do próprio Estado e de atividades de interesse público com o objetivo de promover a observância das normas constitucionais, enquanto órgão autônomo e independente. Para tal, dispõe de ferramentas para que seus membros exerçam suas funções, que se encontram previstos além da Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – nº 8.625/1993, na Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC nº 75/1993), quando circunscrevem ações do Ministério Público da União, nas leis orgânicas estaduais e em diversas leis específicas como a Lei de Ação Civil Pública – nº 7.347/1985, no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - Lei nº 8.069/1990, Lei Maria da Penha Nº11.340/2006, dentre outras.

Ademais, cumpre salientar que a configuração institucional Ministério Público brasileiro é composta pelos Ministérios Públicos nos estados (no âmbito da justiça estadual) e pelo Ministério Público da União (atua no âmbito da justiça federal). Esse, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPF, enquanto fiscal da lei, atua como os Ministérios Públicos dos estados nas áreas cível, criminal e eleitoral e age, também, preventivamente de forma extrajudicial quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

As competências entre Ministério Público dos Estados e Federal são definidas na mesma medida em que são definidas as competências de justiça estadual e federal. Tal ator atua comumente junto ao MP estadual em casos de judicialização da política pública quando envolve competência federal.

Outro aspecto de destaque sobre o funcionamento do Ministério Público é o uso de instrumentos específicos para o exercício de suas atribuições na defesa de interesses coletivos e individuais indisponíveis. Os membros da instituição poderão proceder com o uso dos instrumentos pela via judicial ou extrajudicial (ASENSI, 2010; ROTUNNO, 2011; OLIVEIRA, ANDRADE, MILAGRES, 2015).

No plano judicial se dispõe da Ação Penal e da Ação Civil Pública. Além destes, a instituição também está legitimada para exercer a promoção das ações necessárias para tutela dos interesses que lhe foram confiados, inclusive para o controle de constitucionalidade em abstrato das leis e dos atos normativos por seus

órgãos de cúpula<sup>17</sup>. Já o plano extrajudicial dispensa a apreciação das medidas pelo Poder Judiciário, desde a Constituição até as leis orgânicas, sendo que lhe está disponível as ações de atendimento ao público<sup>18</sup>, o inquérito civil<sup>19</sup>, o procedimento investigatório criminal<sup>20</sup>, a audiência pública<sup>21</sup>, a recomendação<sup>22</sup> e o compromisso de ajustamento de conduta<sup>23</sup>.

A fim de compreender como esta instituição exerce o controle das políticas públicas, é importante considerar que seus atores, promotores e procuradores, ao dispor de alta autonomia funcional, podem fazer uso de seus instrumentos processuais, a partir de suas preferências, definindo modelos distintos de atuação tendo consequências para o trabalho.

Registra-se que sob o ponto de vista institucional, as atuações dos promotores e procuradores de justiça, em âmbito do Ministério Público dos Estados, ocorrem de dois modos: na execução e na administração desta instituição. Os órgãos de execução realizam as atividades fins representados pelas práticas dos promotores de justiça atuando em suas respectivas comarcas e dos procuradores que atuam nos tribunais de segunda instância. Já os órgãos que realizam as atividades dizem que o âmbito administrativo viabiliza e dá suporte às ações da instância executora.

Existe também uma subdivisão a partir dos portes das promotorias de justiça que são entrâncias iniciais, intermediárias e finais. A área especializada está

---

<sup>17</sup> Procurador-geral da república e procuradores gerais de justiça.

<sup>18</sup> O membro do Ministério Público tem o dever de atender a qualquer do povo (art. 32, II, da Lei nº 8.625/93), o que é decorrência do direito de petição (art. 5º, XXXIV, da CF/88) (OLIVEIRA, 2013).

<sup>19</sup> O inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório extrajudicial, pré-processual, de competência do Ministério Público, com objetivo de apuração de elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública, tem previsão na Lei nº 7.347/85 e no Rio Grande do Sul tem o provimento nº 26/2008 (TESHEINER; PEZZI, 2013).

<sup>20</sup> Procedimentos inquisitórios para investigação de fatos e a coleta de provas para a promoção das ações civis e criminais de sua atribuição. (OLIVEIRA, 2013).

<sup>21</sup> A audiência pública pode ser utilizada para a colheita de esclarecimentos e discussão de temas com a população, bem como para a própria definição das prioridades e estratégias de atuação do Ministério Público. Encontra previsão, entre outros dispositivos, no art. 27, IV, da Lei nº 8.625/93. (OLIVEIRA, 2013).

<sup>22</sup> Faculta-se ao Ministério Público, na defesa dos direitos assegurados na Constituição, expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, IV, da Lei nº 8.625/93). Trata-se de importante instrumento para expor a posição do Ministério Público sobre determinado tema, a fim de buscar a adequação de determinada situação às disposições legais/constitucionais (OLIVEIRA, 2013).

<sup>23</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento que consiste no compromisso firmado entre Ministério Público e o gestor municipal, estadual ou federal para que mediante combinações realize alterações necessárias para o exercício de um determinado direito, visando corrigir uma situação insuficiente e que terá eficácia de título Executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85) (ASENSI, 2010).

presente nas entrâncias intermediárias e finais, que dispõem de promotores lotados em tal área. Já nas entrâncias iniciais, o promotor atua nas três áreas sem tanta especificidade.

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – MP/RS se insere nesta configuração institucional de âmbito nacional que compartilha traços comuns aos MPs estaduais, mas também singulares. Neste viés, os Centros de Apoio Operacional (CAO), como instâncias de âmbito administrativo, atuam como órgão que presta apoio técnico-jurídico aos promotores de justiça nas diferentes entrâncias das 164 comarcas existentes no Estado do Rio Grande do Sul. Atréadas à esfera administrativa do MP/RS, existem, também, as configurações de Núcleo de Apoio ou de Grupo Especial relativos ao apoio técnico-operacional por áreas temáticas que também podem estar vinculados aos Centros de Apoio Operacional ou a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais.

## 2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E AS AÇÕES EM DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES

Procura-se, nesta subseção do capítulo, fundamentar a atuação resolutiva e extrajudicial do Ministério Público brasileiro acerca do tema.

No Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público (2015) proposto pelo Conselho Nacional do Ministério Público, Almeida, Beltrame e Romano destacam que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois modelos de Ministério Público, o demandista que atua no plano jurisdicional e o resolutivo que atua no plano extrajurisdicional. Tais modelos estão dispostos como fruto do que os atores da própria instituição produziram e que impõe uma releitura da atuação jurisdicional e extrajurisdicional. Os referidos autores recuperam a referência de Marcelo Pedroso Goulart<sup>24</sup> que classifica os dois modelos de Ministério Público traçado pós-Constituição Federal de 1988: o modelo demandista, que ainda prevalece, no qual o Ministério Público atua perante o poder judiciário como agente processual, transferindo-lhe a resolução dos problemas sociais, e o modelo resolutivo, em que o Ministério Público assume significativo

---

<sup>24</sup> Marcelo Pedroso Goulart é um jurista, promotor de justiça aposentado, docente da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. É autor do Livro Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público, pela editora D'placido, no qual apresenta dois modelos: modelo demandista e o resolutivo, publicado em 2013.

papel de resolução de controvérsias e conflitos ligados a sua área de atribuição constitucional, atuando como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

De acordo com Almeida, Beltrame e Romano (2015), a atuação extrajudicial é uma via necessária e eficaz para o Ministério Público cumprir com seus compromissos constitucionais perante a sociedade e ter ampliada a sua legitimidade social. No entanto, para tal é preciso uma mudança cultural interna de compreensão do modelo de Ministério Público resolutivo na resolução dos conflitos sociais. Os autores referem que é no plano da atuação extrajudicial que a instituição assume verdadeira função resolutive e que o rol de instrumentos que dispõe seus agentes abre-se para uma atuação criativa, sendo a utilização de projetos sociais sua expressão, bem como inquerito civil, o Termo de Ajustamento de Conduta, as recomendações e audiências públicas.

Nesse contexto, registra-se no movimento de consolidação institucional da atuação resolutive do Ministério Público brasileiro e contemporâneo a Carta de Brasília de 2016. A Carta de Brasília foi um documento firmando pela Corregedoria Nacional e das Corregedorias das unidades do Ministério Público que operou como estratégia institucional para traçar um perfil de atuação resolutive e extrajudicial, disponibilizando uma normativa, um modo de instrumentalização ao definir diretrizes que estimularam a atuação resolutive extrajudicial, pautada na perspectiva do agente ministerial ser uma agente de transformação social.

A atuação resolutive do Ministério Público encontra amparo regimental na Política Nacional de Fomento à atuação Resolutive do Ministério Público brasileiro, normatizada pela recomendação N°54, de 28 de março de 2017, no entanto, tal recomendação já encontrava esteio para a atuação resolutive na resolução N° 118/2014 que, por sua vez, dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, que dá ênfase à adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, traz a autocomposição como um dos vetores principais da política nacional resolutive e, ainda, aborda uma mudança de cultura da atuação do agente ministerial em curso.

A recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, proposta pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutive e estimula a atuação extrajudicial. As atuações extrajudiciais são aquelas que estão fora da esfera judicial, nas quais o promotor de justiça pode

adotar uma série de medidas administrativas, por meio de instrumentos que dispõem para verificar a existência ou não de irregularidades. Está atrelado a uma atuação resolutiva, aquela por meio da qual o promotor, no âmbito das suas atribuições, contribui para a prevenir ou solucionar o conflito ou o problema em questão (Recomendação nº 54, 2017, CNMP).

Goulart (2017) elabora um entendimento teórico sobre o Ministério Público resolutivo projetado na Constituição Federal de 1988. Compreende que a instituição reabriu um recente debate sobre seu destino dando oportunidade ao surgimento de um movimento teórico-prático que reelabora a teoria do Ministério Público, centrado na categoria de prática sociotransformadora, em que o Ministério Público é um agente da vontade política transformadora implementada pelos seus agentes ministeriais com a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade que objetiva a construção do projeto constitucional de democracia, em que prevalecem os valores universais da democracia.

Goulart (2017) define a prática sociotransformadora por meio de atividades sociomediadoras e processuais. A atividade sociomediadora é denominada como extrajudicial ou extraprocessual. É sociomediadora porque implica na intervenção direta na sociedade e por meio dela o Ministério Público faz a mediação entre a ordem social existente e a ordem projetada. A atividade processual é a atividade própria do MP que se dá no âmbito do processo judicial.

Para Oliveira (2013), o Ministério Público no modelo resolutivo reafirma-se como agente político, conciliador e protetor dos interesses sociais. O autor aproxima a atuação resolutiva aos processos de implementação da política.

Considerando que a implementação de políticas públicas também é complexa e envolve um processo de negociação e barganha, entre outros, com grupo afetados, exigindo a tomada de muitas decisões não contempladas em sua formulação. Há que se reconhecer também a impossibilidade de um controle completo e perfeito das atividades e dos agentes envolvidos na tarefa de pôr a política em prática, uma vez que a atividade desenvolvida por eles, dadas suas características, envolve grande discricionariedade. Por tudo isso, a implementação acaba tornando-se um refazer da própria política, redefinindo-a, permitindo-nos concluir pela existência de um continuum entre formulação e implementação (OLIVEIRA, 2013, p. 236).

Oliveira (2013) considera que a participação do Ministério Público brasileiro nos processos de implementação das políticas públicas demanda uma atuação pautada no modelo resolutivo, com perspectivas mais otimistas, uma vez que tais

processos exigem uma posição proativa dos promotores ao convocar ações de interação e de mediação quanto aos processos não identificados durante a formulação da política.

Segundo Ocampo (2021), a atuação resolutiva e extrajudicial do Ministério Público vem adquirindo protagonismo especial, trazendo maior eficiência e colaboração para a solução de conflitos. Tal atuação é compreendida como forma de induzir a participação social no desenvolvimento de políticas por parte do Estado, por meio de instrumentos eficientes de reparação de danos ocasionados à coletividade. Para autora, a atuação resolutiva representa uma postura institucional que assume uma identidade proativa específica que atua antes que os fatos tornem conflituosos, no qual a instituição utiliza seu poder de articulação e seus instrumentos extrajudiciais sem com isso demandar ao poder judiciário. Trata-se de uma atuação negocial que se pauta em soluções menos morosas e mais alinhadas às vontades das partes envolvidas na conflitualidade social, de modo a aprimorar a gestão da coisa pública.

Ocampo (2021) identifica que neste tipo de atuação o Ministério Público faz articulação do trabalho em rede, compreendendo que atendimentos pontuais e isolados são incapazes de resolver problemas multicausais, implicando na construção de uma atuação interdisciplinar que se dá em conjunto com outros órgãos públicos, em interação buscando soluções coletivas e cooperativas que ensejam a formação de novos conhecimentos e redefinindo constantemente novas ações a serem adotadas. Nesta esteira de atuação, encontra-se também a proposição de projetos e programas sociais como estratégias de promoção e de concretização de interesses coletivos. Assim, o Ministério Público, por meio da atuação extrajudicial e resolutiva, afigura-se como agente indutor de políticas públicas e de transformação social, na medida em que promove a defesa dos direitos e dos interesses coletivos em geral, afirmando os direitos fundamentais através do diálogo e do consenso com representantes estatais.

Observa-se que a atuação extrajudicial abre espaço para que a vontade política do agente ministerial se exerça, uma vez que é a vontade política que marca este perfil resolutivo, expresso pela proatividade para a solução de conflitos e consecução dos direitos e garantias fundamentais. Tais aspectos estão visibilizados no desenho constitucional, mas também advém do estímulo a esta atuação

verificado nas políticas e nos instrumentos normativos propostos pelos órgãos de cúpula da instituição.

O Ministério Público brasileiro dispõe, em sua estrutura institucional, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), caracterizado como um órgão de cúpula e imprime uma visão nacional à instituição, tendo a função de orientar e fiscalizar todos os ramos do Ministério Público brasileiro. Compete a este órgão propor políticas institucionais, muitas vezes, inspiradas em casos de grande repercussão nacional e que partiram de determinado Ministério Público específico.

No âmbito do Ministério Público brasileiro, no que tange à mobilização das pautas de defesa dos direitos da mulher, verificou-se, na presente pesquisa, que o CNMP impulsiona o tema do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulher, de modo prevalente a outras pautas dos direitos das mulheres fazendo a difusão da política proposta pela Lei Nº 11.340/2006 - Lei Maria da Penha, por meio da promoção de espaços de interação interna do Ministério Público nacional com o Ministério Público dos estados.

Nessa sequência, encontramos ações sendo propostas e realizadas pelos grupos de trabalho das Comissões de Defesa dos Direitos Fundamentais (GT) do Conselho Nacional do Ministério Público (CDDF/CNMP) e pela Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e familiar contra a mulher (COPEVID) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPGE), no qual ações entre os diferentes MPs estaduais são afirmadas e difundidas. Tais grupos de trabalho são constituídos por representações de promotores de justiça que são referências na área temática de cada estado, por isso, são indicados pelo procurador geral do estado (PGJ) a partir de sua escolha, assim como baseado no desempenho do promotor de justiça na referida área de atuação.

Nestes grupos de trabalho propostos pelo CNMP, é possível identificar processos de difusão da política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulher seja criando processos de aprendizagem seja por emulação, contando com disposição dos promotores e procuradores de justiça, como os atores designados a partir de suas expertises no tema e motivação na defesa deste tipo de interesse social para implementar ações e promover a difusão da política nos estados.



São dispositivos metodológicos de difusão da política institucional do MP Nacional os grupos de trabalho com representantes dos estados e os grupos de WhatsApp vinculados e coordenados pela Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e familiar contra a mulher (COPEVID). Em entrevista com a promotora de justiça da VDFCM foi referido que o CNMP emite diretrizes e metas para que o trabalho seja uniforme, mas não há um controle, o que pode ocorrer é uma notificação via PGJ quanto à falta funcional, se não cumprir as diretrizes (Entrevista 18).

## 2.2 SOBRE OS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO NA DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Nesta subseção, a proposta é apresentar um levantamento de como está disposta a organização institucional dos órgãos auxiliares de apoio nos 26 Ministérios Públicos dos estados (MPs) e no Distrito Federal quanto ao tema da defesa dos direitos das mulheres. Trata-se da extração de informações dos sites dos MP dos estados e do Distrito Federal sobre a estrutura e a localização institucional dos órgãos da administração que desenvolvem atividades de apoio institucional aos agentes ministeriais em relação à matéria da defesa dos direitos da Mulher. O critério utilizado para proceder extração foi o descritor mulher e/ou gênero como forma de identificar uma organização institucional específica ligada à defesa dos direitos das mulheres.

Apurou-se que dos 26 MPs e DF, sete MPs dispõem de algum tipo de organização institucional especificamente voltada para ao tema do combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, seja este um Centro de Apoio Operacional (CAO) ou um núcleo específico, mas não só, podendo estar disposto como Grupo Especial ou vinculado a alguma outra instância da gestão da instituição. Dos 26 MPs e DF, 21 MPs dispõem de uma estrutura institucional de mobilização mais ampla com relação ao direito da mulher.

Em relação à região Sudeste, dos quatro MP, três dispõem de Ouvidoria das Mulheres, isto é, um canal específico e especializado para receber denúncias de violências voltadas para as mulheres. No MP/MG, com um Centro de Apoio Operacional específico na matéria Violência Doméstica e Familiar. Neste, registra-se que, para além da estrutura institucional de CAO, existe um Núcleo de Gênero demonstrando maior extensão de cobertura de mobilização dos direitos das

mulheres para além da VDFCM. O MP/SP apresenta duas estruturas institucionais com Grupo Especial de VDFCM e Núcleo Estadual de Gênero vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça. O MP/RJ apresenta um Núcleo de Gênero vinculado ao CAO/CRIM.

Na Região Sul, os três MPs RS, SC e PR apresentam uma estrutura institucional com a perspectiva da mobilização dos direitos das mulheres que circunscrevem pautas de defesa mais ampla que a VDFCM. MP/PR com uma perspectiva transversal da abordagem de gênero e MP/SC apresenta o foco de defesa nas questões relativas à Violência Obstétrica. O MP RS com CAO DH e GEPEVID.

Na região Centro-oeste, verifica-se que todos os MPs estaduais apresentam uma perspectiva de mobilização para a VDFCM e de gênero. O MP MT dispõe de um Centro de Apoio Operacional específico de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e o gênero. O MP Goiás, por meio do Núcleo Estadual de Gênero, descreve uma atuação de articulação, isolada ou em conjunto as demais Promotorias de Justiça do Estado de Goiás, das medidas judiciais e extrajudiciais, o que expressa uma atuação que transversaliza as questões de gênero com as demais promotorias, matérias as quais se dedicam. O MPDFT dispõe de Núcleo de Gênero que mobiliza diferentes pautas de defesa dos direitos das mulheres (VDFCM, Violência Obstétrica, Assédio e violência sexual e desigualdade de gênero).

Os MPs estaduais da região Norte apresentam a perspectiva dos direitos da mulher sendo trabalhada com pautas mais abrangentes sobre a defesa do direito da mulher. Verificou-se que na região Norte, apenas o MP Amazonas é que dispõe da estrutura especificamente voltada para o combate da VDFCM.

Os MPs estaduais da região Nordeste apresentam uma organização institucional dirigida especificamente aos direitos da mulher de maneira mais abrangente. A pauta de enfrentamento da VDFCM não é o que mais absorve o foco de suas intervenções.

Quadro 3 – Organização institucional sobre a Defesa dos Direitos da Mulher nos 26 MPE e DF

<b>Região Sul</b>	<b>1. MP Rio Grande do Sul – MP RS</b> Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, Saúde e Proteção Social – CAO DH MP/RS GEPEVID – Grupo Especial de Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher vinculado à estrutura da Subprocuradoria-Geral de
-------------------	---

	<p>Justiça para Assuntos Institucionais, cujas áreas de atuação abrangem todo território do Estado do Rio Grande do Sul.</p> <p><b>2. MP Santa Catarina – MP SC</b> Grupo de enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – GEVIM vinculado ao Centro de Apoio Operacional Criminal. Comissão de equidade de gênero. Campanha contra a violência obstétrica vinculado ao Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e Cidadania Ouvidoria das mulheres</p> <p><b>3. MP Paraná – MP PR</b> Núcleo de Promoção da Igualdade de Gênero - NUPIGE vinculado ao Centro de Apoio Operacional de Proteção aos Direitos Humanos.</p>
<b>Região Sudeste</b>	<p><b>1. MP Espírito Santo – MP ES</b> NEVID – Núcleo de enfrentamento às violências de gênero em defesa dos direitos das mulheres. Ouvidoria das mulheres</p> <p><b>2. MP Minas Gerais – MP MG</b> Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – CAOVD. Núcleo Estadual de Gênero – vinculado ao Centro de Apoio operacional. Ouvidoria das mulheres</p> <p><b>3. MP Rio de Janeiro – MP RJ</b> Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – CAO Violência Doméstica Ouvidoria das mulheres</p> <p><b>4. MP São Paulo – MP SP</b> Grupo de atuação especial de enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – GEVID. Núcleo de Gênero – vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Políticas Criminais e Institucionais.</p>
<b>Região Centro-Oeste</b>	<p><b>1. MP Goiás – MP GO</b> Núcleo Estadual de Gênero vinculado ao Centro de Apoio Operacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos</p> <p><b>2. MP Mato Grosso – MP MT</b> Centro de Apoio Operacional de Estudos de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e o gênero feminino.</p> <p><b>3. MP Mato Grosso do Sul – MP MS</b> Núcleo de enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher – NEVID vinculado ao Centro de Apoio Operacional dos Direitos Constitucionais do Cidadão, Direitos Humanos e Pessoas com deficiência, Ouvidoria das mulheres</p> <p><b>4. MP do Distrito Federal e Territórios – MP DFT</b> Núcleo de Gênero – NG tem atribuição de fomentar e acompanhar a implementação de políticas públicas de promoção da igualdade de gênero</p>
<b>Região Norte</b>	<p><b>1. MP Roraima – MP RR</b> Promotorias de Justiça de Saúde e Defesa da Mulher vinculada a área de atuação especializada Ouvidoria das Mulheres</p> <p><b>2. MP Tocantins – MP TO</b> Centro de Apoio Operacional Cidadania, Direitos Humanos e Mulher – CAOP. Núcleo Maria da Penha.</p> <p><b>3. MP Acre - MP AC</b> Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania e Criminal-há pauta específica para o Combate à Violência Obstétrica e 13ª Promotoria de Justiça Criminal Especializada no Combate à Violência Doméstica.</p> <p><b>4. MP Rondônia – MP RO</b> Centro de Apoio Operacional Criminal que presta apoio às Promotorias de Justiça de Violência Doméstica contra a Mulher em cada comarca do Estado. Centro de Apoio Operacional Cível – desenvolve o projeto - Aborto: o</p>

	<p>paradoxo entre o direito à vida e a autonomia da mulher. Ouvidoria MP RO – Denúncia de violência contra a mulher</p> <p><b>5. MP Amazonas- MP AM</b> Centro de Apoio Operacional Criminal – Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher Ouvidoria de Violência de Gênero vinculada ao CNMP</p> <p><b>6. MP Amapá- MP AP</b> Centro de Apoio Operacional de Defesa da Mulher.</p> <p><b>7. MP Pará – MP PA</b> Núcleo de Proteção à Mulher vinculado ao Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos</p>
<b>Região Nordeste</b>	<p><b>1. MP Sergipe – MP SE</b> Centro de Apoio Operacional dos Direitos da Mulher.</p> <p><b>2. MP Maranhão - MP MA</b> Centro de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero – CAOP - Mulher.</p> <p><b>3. MP Bahia- MP BA</b> Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher – GEDEM, vinculado ao Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos.</p> <p><b>4. MP Ceará – MP CE</b> Núcleo Estadual de Gênero Pró-Mulher – NUPROM.</p> <p><b>5. MP Rio Grande do Norte –</b> Núcleo de Apoio à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher - NAMVID</p> <p><b>6. MP Paraíba – MP PB</b> Núcleo de Gênero, Diversidade e Igualdade Racial - GEDIR</p> <p><b>7. MP Pernambuco – MP PE</b> Núcleo de Apoio a Mulher Promotora de Justiça Maria Aparecida da Silva Clemente – NAM</p> <p><b>8. MP Alagoas – MP AL</b> Núcleo de Defesa da Mulher.</p> <p><b>9. MP PiauÍ – MP PI</b> Núcleo promotorias de justiça de defesa da mulher vítima de violência doméstica e familiar – NUPEVID.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

Identifica-se que o MP/RS, sob a perspectiva de análise comparada aos demais, dispõe de uma estrutura organizacional tanto direcionada ao enfrentamento da VDFCM e à indução de políticas públicas relativas à Lei Maria da Penha quanto com a estrutura de CAO DH MP RS, que em seu provimento N°33/2017 esclarece que suas atribuições incluem o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de políticas públicas ligadas à garantia dos direitos das mulheres e ao enfrentamento à violência de gênero, demarcando o campo dos direitos humanos às pautas mais amplas dos direitos das mulheres. Compreende-se que dispor de um locus organizacional permite que a pauta de defesa na matéria em questão possa ser mais facilmente percebida. Ainda, ressalta-se que dispor de infraestrutura, como apoio técnico-operacional, pode fazer a diferença na mobilização do direito violado. Percebe-se, também, a estratégia e o modo de enfrentamento institucional destinados à matéria

por parte da política institucional vigente orientada pelo PGJ e CG daquele MP estadual.

### 2.3 AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHERES E A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS SOCIAIS: POLÍTICAS SETORIAIS, TRANSVERSAIS E POLÍTICAS PARA MULHERES

Nesta subseção, apresenta-se um entendimento sobre o que são as políticas voltadas para mulheres e como estão organizadas, marcando como um grande campo em que estão situadas políticas específicas de gênero, setoriais e transversais. Problematizam-se os desafios da ação estatal na formulação e implementação de políticas com a perspectiva de gênero, buscando recuperar sua organização institucional, colocando em destaque a PNAISM e a Lei Maria da Penha, políticas específicas e transversais formuladas a partir do recorte de gênero, bem como associando alguns achados da pesquisa em relação às estas.

A implementação de políticas com recorte de gênero no Brasil inicia na década de 1980 (FARAH, 2004; *apud* MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018), fruto da luta pela igualdade de gênero e do feminismo. As respostas começaram a tomar forma e espaço com a execução de ações estatais. Em 1985, ocorreu a criação das delegacias especializadas de atendimento à mulher vítima de violência (DEAMs)<sup>25</sup>, posteriormente, também ocorreram movimentos importantes no âmbito da saúde, a partir da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que aconteceu em agosto de 1985, com a Lei nº 7353, e o apoio à criação do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) que foi em 1983 (PITANGUY, 2011).

Marcondes, Diniz e Farah (2018) referem que foi a partir dos anos 2000 que as políticas para mulheres passaram a ser criadas e disponibilizadas à população.

[...] foi a partir da criação da Secretaria Nacional das Mulheres, no primeiro ano de governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, que essas políticas ganharam maior institucionalidade. A secretaria, inicialmente dotada de status ministerial, assumiu a competência de coordenação, articulação e monitoramento de políticas na área (Brasil, 2003). A instituição de um organismo de políticas para mulheres, situado em alto nível hierárquico e

---

<sup>25</sup> Até início da década de 1980 a polícia em geral, não considerava a violência doméstica como um crime. Trata-se de um período em que era possível matar a mulher (companheiro, marido e pai) e chegar aos tribunais com o argumento da *legítima defesa da honra*. A honra do homem era tomada pelos tribunais como argumento justificável se a mulher não apresentasse boa conduta ou conduta sedutora que justificaria a violência sofrida.

com competências claras e recursos próprios, atendia tanto a reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres, quanto a recomendações internacionais. Expressava, também, a especificidade do percurso nacional, para o qual eram relevantes experiências anteriores de governos subnacionais (Papa, 2012), inclusive durante governos prévios do Partido dos Trabalhadores (PT), que então chegara ao poder em nível federal (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 44).

Segundo Marcondes, Diniz e Farah (2018), tal organicidade assumiu a estratégia da transversalidade como forma de atuação. Sua materialização não se restringiu à criação de organismos de políticas para mulheres, órgãos executores da gestão de políticas para mulheres que atuam como unidades de coordenação em todos os níveis federativos, mas desenvolveu um conjunto de instâncias, instrumentos e mecanismos de gestão e participação social que, de modo articulado, utilizaram a transversalidade como um processo.

A estratégia da transversalidade passou a ser afirmada em instrumentos de gestão nos planos nacionais de políticas para mulheres e em políticas nacionais para mulheres, como exemplo: o Plano Nacional de Políticas para Mulheres 2013-2015 que afirmava que a transversalidade é um princípio orientador de todas as políticas públicas. Na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, de 2011, no que consta nos princípios e diretrizes e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, de agosto de 2007, o acordo federativo tinha por base que as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher atuassem por meio da transversalidade de gênero, da intersectorialidade e da capilaridade das ações referentes à temática (BRASIL, SNPM, 2011).

Problematizam Marcondes, Diniz e Farah (2018) que a inclusão da estratégia da transversalidade nos instrumentos e nas estruturas institucionais, no modo de funcionamento dos organismos de políticas para mulheres não representa a garantia da transformação e da promoção da igualdade de gênero. Segundo as autoras, é necessário analisar com qual perspectiva de gênero se trabalha, pois é a concepção de gênero que importa para alcançar tal meta da igualdade de gênero, embora políticas para mulheres sejam compreendidas como tática para a construção da equidade de gênero. As pensadoras destacam também sobre a inclusão da perspectiva interseccional no processo de consolidação das políticas para mulheres que buscam fazer a articulação de múltiplas formas de desigualdade, em uma perspectiva de um olhar ampliado sobre os sujeitos da política.

Mello e Marques (2018) propõem analisar como a dimensão de gênero é incorporada por determinada política pública setorial, derivando em efeitos paradoxais, se tomarmos o estado e outras instituições (família, escola, trabalho) como responsáveis por realizar outras operações de diferenciação entre homens e mulheres, limitando ou definindo papéis sociais e conjunto de deveres e direitos. O modo como a atuação estatal opera certos pressupostos, crenças e valores determina resultados, podendo reforçar certos estereótipos. As autoras se propõem a analisar como a atuação estatal, por interposto de determinada perspectiva de gênero, internaliza crenças e valores que são transmitidas pelas políticas públicas, impactando a vida das mulheres por elas atendidas.

Assim, as autoras (2018) apresentam uma tipologia de gênero para analisar como as diferentes perspectivas são assumidas pelas políticas públicas. Trata-se de quatro visões de como a presença feminina é entendida na elaboração e na implementação da política. O recorte do estudo são políticas voltadas para a redução da desigualdade e as implementadas desde os anos de 2000. São elas: 1) visão reprodutiva (mulher mãe cuidadora); 2) produtiva (inserção no mercado de trabalho); 3) reativa (inclusão posterior das mulheres no planejamento da política; 4) inclusiva (mulheres enquanto público-alvo prioritário).

Segundo Mello e Marques (2018), a perspectiva de gênero no Programa Bolsa Família adota uma visão reprodutiva das mulheres, posto que o estado partiria da maternidade como elemento central para definir as necessidades e responsabilidades, reforçando papéis femininos, como mães, responsáveis pela família e pelo cuidado de dependentes, referenciados na ideia de que as mulheres são as responsáveis pelo cuidado familiar e doméstico, tendendo a naturalizar o processo socialmente construído da divisão sexual do trabalho doméstico.

Já a ação estatal na perspectiva inclusiva coloca a mulher como público-alvo prioritário, considerando as reivindicações ou as condições de vida das mulheres, contemplando a dimensão da desigualdade entre gêneros, indicando potencialmente uma visão inclusiva das mulheres como sujeitas de direitos e independente da configuração familiar. O centro da intervenção é promover sua autonomia social e econômica, incorporados ao escopo da ação.

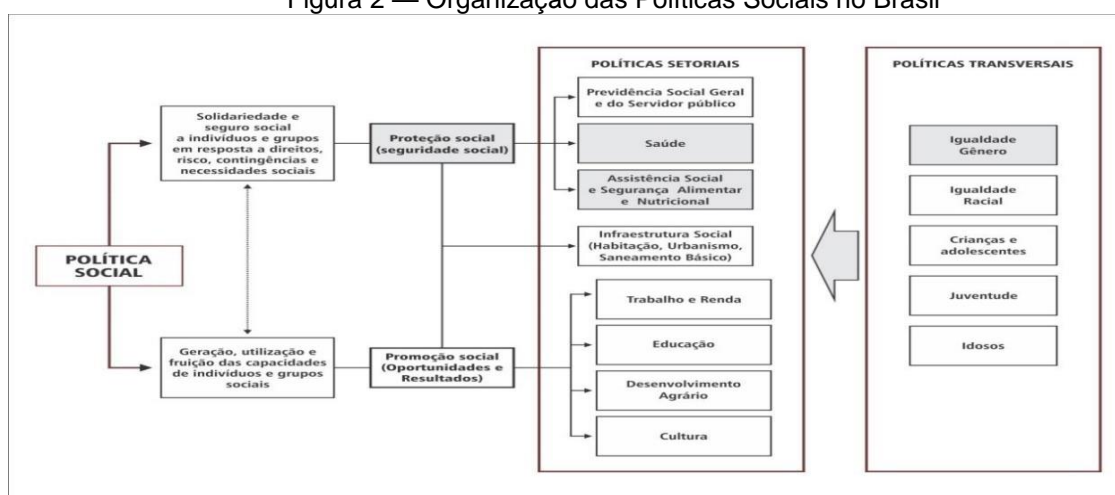
As autoras apontam os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPMs) e como tais visões preveem metas transversais e objetivos com a perspectiva de gênero em diferentes políticas de modo intersetorial. Os programas voltados para o

enfrentamento da violência contra as mulheres visam a ampliação do atendimento às mulheres em diferentes tipos de políticas públicas. Referem as autoras que a dimensão do gênero deve ser tratada a partir da perspectiva transversal e interseccional no conjunto das intervenções governamentais.

Percebe-se que operar com uma perspectiva de gênero implica considerar com qual concepção se trabalha, tornando-a explícita e presente, sendo um dos conectores dos resultados de promoção de igualdade de gênero. Tal concepção contempla uma intencionalidade de resultado. É preciso, portanto, fazer essa conexão. Já a transversalidade representa uma estratégia para operar com a concepção de gênero, um modo de mobilizar a concepção de gênero assumida sem garantias de promoção equidade de gênero.

A fim de percebermos como o conceito de equidade de gênero e a transversalidade vêm sendo utilizadas na organização das políticas sociais, o quadro abaixo é uma sistematização proposta por Jorge Abrahão de Castro (2012) sobre a forma como o estado brasileiro organiza as políticas sociais a partir dos seus objetivos, divisão setorial e transversal.

Figura 2 — Organização das Políticas Sociais no Brasil



Fonte: CASTRO (2012).

As políticas transversais são políticas formuladas a partir dos temas que se desenvolvem, além das políticas setoriais, que tanto podem ter caráter de proteção social quanto de promoção social, destinadas à igualdade de gênero e igualdade racial, assim como por etapas do ciclo da vida, como crianças, adolescentes, juventudes e idosos.



Políticas setoriais, por sua vez, apresentam o desafio de incluir a perspectiva de gênero em suas ações e seus resultados. Para Castro (2012), as políticas sociais são uma fonte importante de sustentação do desenvolvimento nacional, tendo um papel estratégico de desenvolvimento resultante de geração de igualdade, de distribuição de renda e de ampliação de oportunidades tornando-se um alicerce da construção de uma nação econômica e socialmente forte e democrática. Neste sentido, não é possível pensar a política social sem pensar a condição da mulher no mercado de trabalho, na família e no estado brasileiro. Assim, suas necessidades precisam estar contempladas na forma como as políticas passam a ser concebidas.

É preciso tomar as políticas de corte setorial e transversal em uma perspectiva em que a dimensão da igualdade de gênero possa fazer parte das práticas das políticas setoriais, como ações de proteção social (incide sobre mitigar os fatores de riscos sociais) e de promoção social (incide sobre o fortalecimento dos fatores de proteção).

O campo da pesquisa permitiu identificar duas matérias mais mobilizadas pelo MP/RS no campo dos direitos da mulher. Neste sentido, se optou por trabalhar com duas políticas voltadas para mulheres que se relacionam com as duas matérias mais identificadas: no campo da saúde pública elegemos para discutir aqui a Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher (PNAISM) e no da Violência Doméstica e Familiar contra a mulher a Lei Maria da Penha, como Política Nacional de Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

No presente estudo, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) foi eleita como uma referência para nossas análises, por representar a primeira política temática e transversal a todas as outras de saúde, assim como também a segunda área temática mais demandada ao MP/RS vinculado à matéria direitos das mulheres. O escopo da PNAISM está centrado na discussão da desigualdade de gênero, dando ênfase aos direitos sexuais e reprodutivos, no compromisso com a autonomia das mulheres sobre as suas vidas e os seus corpos.

A PNAISM é uma política estratégica na área da saúde da mulher que, desde 2004, busca representar um campo de garantias dos direitos das mulheres. Uma de suas maiores inovações foi alargar as ações de atenção para os diferentes ciclos da vida da mulher, bem como contemplar a diversidade das mulheres em seus diferentes ciclos.

Essa política buscou superar a lógica de atenção centrada na função reprodutiva da mulher. Destaca-se, também, nesta política que um dos eixos importantes é tirar da invisibilidade as violências contra as mulheres, como a violência sexual, doméstica e obstétrica, assim como empreender um olhar às vulnerabilidades nos ciclos de vida (MS; PNAISM, 2004).

Quando se toma o recorte de política setorial da saúde com o corte transversal em relação à atenção destinada às mulheres, verifica-se que no campo das políticas de saúde, até meados da década de 1980, a atenção dada às mulheres era restrita à gravidez e ao parto. Foi no bojo das profundas transformações no quadro institucional do país e das reivindicações políticas pelo SUS, que foi criado, em 1983, o Programa de Atenção Integral à Saúde das Mulheres (PAISM), impulsionado pelos movimentos feministas (PITANGUY, 2011).

Até fins da década de 1970 e 1980, a mulher era vista apenas como reprodutora e sua atenção era restrita. O atendimento ginecológico não era considerado prioritário, as mulheres mais carentes não tinham informações sobre o corpo e sobre o uso de métodos anticoncepcionais, nem acesso a eles. A cobertura de exames preventivo do câncer de colo do útero e de mama era destinada a 2% das mulheres, as maternidades eram superlotadas e sem condições de atender à demanda existente (CARTA DE ITAPECERICA, 1984)<sup>26</sup>.

Como medida de enfrentamento e de respostas governamentais à crise na saúde e às reivindicações das mulheres deste momento histórico, foi proposto o programa de assistência integral à saúde da mulher (PAISM) em 1983. O PAISM tinha, dentre seus objetivos, a expansão dos serviços básicos de saúde, por meio de ações integradas e da oferta de atenção primária. Foi o primeiro programa estatal posto em prática que se propunha implantar, a nível nacional, o planejamento familiar no Brasil (MESQUITA, 2011). A PNAISM é a formalização do PAISM como política pública de saúde para as mulheres.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres (PNAISM) é a primeira política temática e transversal às outras políticas de saúde que visa qualificar o foco das mulheres, trazendo princípios que contemplam a singularidade. Sua proposta é de que as mulheres sejam protagonistas de suas vidas e de seus

---

<sup>26</sup> Esta foi uma carta elaborada por mais de 70 grupos de mulheres de 19 estados brasileiros que participaram do 1º Encontro Nacional de Saúde das Mulheres em outubro de 1984. Este encontro é fruto do movimento de mulheres trabalhadoras da área da saúde reivindicando atenção em nível da saúde da mulher.

corpos. Nesse sentido, introduz-se, aqui, a discussão de gênero engendrada no escopo da política ao compreender que as relações de gênero produzem um efeito em sua saúde.

Trata-se de trazer para o foco o cuidado às mulheres, considerando suas diversidades e vulnerabilidades, trazendo aspectos mais amplos que contemplem os direitos à vida e à saúde das mulheres. É a atenção à saúde saindo da lógica dual “da barriga e peito” (MS, PNAISM, 2004). Tal política adota como um dos eixos importantes tirar da invisibilidade as violências contra as mulheres, como a violência sexual, doméstica e obstétrica, bem como empreender um olhar às vulnerabilidades nos ciclos de vida. Além de tudo, busca consolidar avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar e na atenção ao abortamento inseguro.

No âmbito da organização da saúde do Estado do RS, a política de Atenção Integral à Saúde da Mulher é implementada tendo em conta as diferentes linhas de cuidado, seja na atenção básica, por intermédio das Unidades Básicas de Saúde UBS e/ou das Estratégias de Saúde da Família (ESF), e nos demais níveis de Atenção em Saúde, de acordo com a complexidade das demandas (site SES-RS, 30/08/2019). Assim, a PNAISM está disposta em uma perspectiva transversal a outras políticas de saúde.

No que tange à implementação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), essa vem alcançando um importante progresso, no que diz respeito à defesa dos direitos das mulheres e em resposta a um contexto que expressa a situação de opressão e violação de direitos que estão expostas as mulheres no país.

A violência contra as mulheres é um fato muito grave no Brasil. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019) indicam que o Brasil ocupa o 5º lugar no ranking dos países com maior número de crimes praticados contra a mulher. A cada dois minutos, uma mulher é agredida no país. Em 88,8% dos casos, o autor é o companheiro ou ex-companheiro. Acontecem 180 estupros por dia, destes 81,8% do sexo feminino, 53,8% tinham 13 anos, 50,9% eram negras e 48,5% eram brancas.

Dados apresentados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021 (FBSP, 2021) sobre a violência contra meninas e mulheres, no período da pandemia de covid-19, demonstram uma redução das notificações de crimes em delegacias de

polícia. No entanto, mesmo diante desta redução, os números são muito significativos, registra-se que 230.160 mulheres denunciaram um caso de violência doméstica em 26 unidades federativas. Questiona-se se a queda está relacionada à redução dos níveis de violência doméstica e sexual ou se a queda seria apenas nos registros decorrentes do período de pandemia, devido às medidas de isolamento social. O relatório apresenta também que o número de medidas protetivas de urgência concedidas cresceu, passando de 281.941, em 2019, para 294.440 em 2020, apresentando um crescimento de 4,4% no total de MPU concedidas pelos Tribunais de Justiça.

A violência contra a mulher passou a ocupar a agenda pública a partir de esforços dos movimentos de mulheres, na década de 1980 quando, então, conseguiram conquistar a visibilidade com esta referida pauta. A redemocratização oportunizou que se pudesse chegar aos governos estaduais as demandas de atendimento para proteção e prevenção da implementação de políticas públicas para mulheres em situação de violência. A Lei Maria da Penha trouxe um novo paradigma de atenção às mulheres quanto à visibilidade de como a mulher encontra-se em uma situação de desigualdade de gênero em nosso país.

A Lei nº 11.340/2006, denominada de Lei Maria da Penha, sancionada em 2006 estabelece uma série de regramentos de como deverá ser implementada a política que visa a prevenir e a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal promulgação não foi a garantia de que esta lei seria implementada. A violência doméstica e familiar contra a mulher diz respeito à violência que ocorre no âmbito das relações íntimas e familiares.

Registra-se que políticas para mulheres são constituídas de organismos, serviços e instâncias de políticas específicas e setoriais, conforme Cartilha CAODH/MP/RS, 2020 e Guia para adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios (Departamento Estadual de Políticas para Mulheres/RS, 2021)

1. Casa de acolhimento provisório;
2. Casa abrigo;
3. Centro de Referência estadual e municipal de atendimento à Mulher – CRM;
4. Conselho Estadual e Municipal dos Direitos da Mulher – COMDIM;
5. Rede de atendimento à mulher;

6. Delegacias Especializadas de Atendimento à mulher – DEAMs
7. Núcleos ou postos de atendimento à mulher nas delegacias comuns polícia civil e militar
8. Defensorias da Mulher – Núcleos de defesa da mulher
9. OAB Mulher
10. Juizados de Violência Doméstica e Familiar
11. Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180
12. Ouvidorias
13. Serviços de saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica
14. Núcleo da Mulher da Casa do Migrante
15. Instituto Médico Legal
16. Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
17. Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)
18. Departamento, Diretoria, secretarias e coordenadorias estaduais e municipais de políticas para mulheres.

O rol de serviços e organismos de políticas para mulheres acima referidos serve-nos para compreender que políticas voltadas para mulheres devem ser entendidas em uma perspectiva de transversalidade e não apenas como uma política específica ou setorial. Trata-se de colocar o gênero em uma perspectiva de transversalidade. A transversalidade de gênero implica que se possa, em todas as políticas, em todos os níveis governamentais, ter a perspectiva de gênero incluída (BRIGAGÃO; RODRIGUES, 2010).

Frente ao exposto, percebe-se que existem diferentes formas de organização de políticas, na perspectiva de gênero: políticas setoriais (na Saúde – Unidade Básica de Saúde, Estratégia de Saúde da Família, Centro de Atenção Psicossocial - CAPS, hospitais; na Assistência Social – CRAS e CREAS, na Educação – Escolas de educação infantil, ensino fundamental, técnico, dentro outras), o que implica utilizar a perspectiva de gênero em mobilidade, não se trata apenas de políticas formuladas a partir da perspectiva de gênero, como a PNAISM que, por sua vez, é temática e transversal e a Lei Maria da Penha classificada como política específica para mulheres e formuladas a partir de uma perspectiva de gênero.

Ou seja, destaca-se aqui que o desenho e as especificidades das políticas voltadas para as mulheres configuram um amplo campo de políticas que expressam como o gênero está colocado.

### **3 AS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO/RS - UM OLHAR SOBRE O FAZER POLÍTICO DO PROMOTOR DA JUSTIÇA NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS PARA MULHER(ES)**

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa, produzidos a partir da análise das atuações dos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, bem como os seus efeitos nos processos de implementação das políticas voltadas para mulheres. O capítulo propõe apresentar os resultados da pesquisa em resposta a nossa hipótese, em seções e subseções, quanto as atuações dos agentes ministeriais promoverem diferentes mudanças nos processos de implementação das políticas voltadas para mulheres.

Nesta direção, será apresentado, inicialmente, um levantamento e uma classificação sobre quais temas, relacionados aos direitos das mulheres, têm sido demandas ao Ministério Público do RS, assim como também quais temas a instituição tem demandado em ações de controle de políticas voltadas para mulheres. Na segunda seção, trabalhar-se-á os resultados das atuações dos agentes ministeriais com relação à matéria violência doméstica e familiar contra a mulher. Na terceira seção serão trabalhadas as atuações dos promotores de justiça na matéria saúde pública relacionada às políticas que incidem sobre a defesa dos direitos das mulheres. Tais áreas temáticas foram escolhidas e analisadas por terem sido identificadas no levantamento, como as duas temáticas mais mobilizadas pelo MP/RS e que se relacionam a defesa dos direitos das mulheres.

Elegeram-se, como dados de análise das atuações, os instrumentos de base dos promotores de justiça que são os inquéritos civis (IC), os procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas e de instituições (PA), a produção de documentos informativos e orientativos, relatório anual do MP RS, projetos de atuação extrajudicial, bem como entrevistas e diário de campo.

A pesquisa realizou um levantamento e classificação a respeito de quais são os temas que os promotores de justiça estão mobilizando em relação à matéria da defesa dos direitos da mulher. Para tal, o levantamento partiu da análise de conteúdo dos objetos dos procedimentos instaurados: inquéritos civis, procedimentos preparatórios, sejam administrativos de políticas públicas, sejam de instituições, observando a presença dos descritores mulher, gênero, feminino, políticas para mulheres e aspectos relacionados à anatomia da mulher. Os dados

foram extraídos das portarias do CAO DH, em que constam todos os procedimentos instaurados em todas as promotorias de justiça do MP/RS.

A classificação proposta foi necessária como modo de localizar e nomear como estava disposta a defesa dos direitos da mulher, bem como a perspectiva de gênero, nos atos dos agentes ministeriais, do Ministério Público do RS. Atenta aos perigos das classificações que circunscrevem a defesa dos direitos das mulheres, quanto ao que algumas feministas apontam para os perigos da guetificação ou do reforço de estereótipos (MELLO; MARQUES, 2019) o que, por sua vez, dispersam e fragilizam a atenção às demandas singulares, o objetivo da classificação das pautas de defesa dos direitos da mulher nesta tese é outro. Trata-se de considerar, como refere Scott (2005), como o debate da igualdade de gênero é paradoxal, em que inclusão gera exclusão ou discriminação ao mesmo tempo. Assim, classificar é visibilizar uma posição necessária, tanto no campo dos direitos das mulheres quanto no campo políticas públicas, uma vez que ambos operam com fatos que precisam ser reconhecidos para poderem intervir. Afinal, é possível mobilizar o direito sem dispor de fatos e de materialidade? A categorização dos fatos é o que permite ver mais e melhor os diferentes marcadores sociais da diferença. Assim, fala-se de como compor igualdade e reconhecimento (FRASER, 2007) e pela interseccionalidade (CRENSHAW, 2002) fazer valer a atenção integral da mulher em seus diferentes ciclos da vida e nos diferentes grupos populacionais, compreendidos a partir de um contexto social.

É preciso dizer que o MP do RS dispõe de uma área de atuação específica de defesa dos direitos das mulheres, atrelada ao Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, Saúde e Proteção Social (CAO DH MP RS). O que está organizado institucionalmente é a perspectiva de gênero adstrito à matéria da violência doméstica e familiar contra a mulher e diversidade de gênero, vinculado aos direitos humanos. O tema da VDFCM é coordenado pelo Grupo Especial de Prevenção e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Busca-se, portanto, compreender um campo em emergência e ainda não identificado em sua extensão e quais são as pautas temáticas que precisam ser afirmadas como defesa dos direitos das mulheres.

Neste levantamento em específico foi possível acessar os dados dos anos de 2014 a 2020. Destes anos, foram selecionados 232 expedientes, instaurados pelos promotores de justiça, distribuídos nas 164 comarcas do Rio Grande do Sul entre



inquéritos civis e procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas e de instituições. Os anos selecionados justificam-se pelo que, em campo, foi possível encontrar sobre o tema, somados a um contexto de restrição de acesso aos dados, provocado pela pandemia da covid-19. Verificaram-se destes 232 expedientes, o percentual de 71% à área temática da violência doméstica e familiar contra a mulher com 166 expedientes; na área da saúde pública relacionados à mulher 21,36% com 52 expedientes, estes relativos aos direitos sexuais e reprodutivos. Na área temática, aqui denominada -Outros- o percentual foi de 3,9%, com 6 expedientes. Trata-se de casos individuais de mulheres e de acompanhamento de instituições de presídios estadual feminino, definidos em seu objeto pelo MP/RS como: 1 IC improbidade administrativa do professor ilícito criminal contra dignidade sexual da aluna, 1 IC mulher com deficiência, 1 IC mulher com questões referente à saúde mental, 1 PA mulher em situação de alta vulnerabilidade social e 2 PA no Presídio Estadual Feminino de Santa Cruz do Sul e Lajeado.

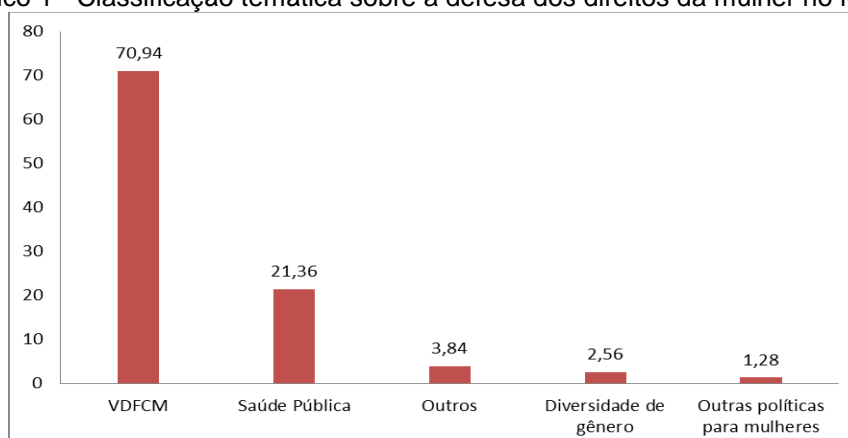
Na área temática diversidade de gênero, o percentual foi de 2,6%, com 5 expedientes. Esta área registra 1 IC averiguar eventual desrespeito à liberdade de reunião e à liberdade de expressão, diante do enquadramento da parada da diversidade de gênero, 1 PA acompanhamento de políticas LGBTQI+ no RS, 2 IC *“averiguar demanda reprimida para realização de consulta especializada de psiquiatria transsexualismo no município”* (SIC) e no estado, 1 IC discriminação por gênero. Na área temática Outras políticas para mulheres, o percentual foi de 1,30%, com 3 expedientes, em que a área registra procedimentos relativos a organismos de políticas para mulheres, como averiguação do funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) e averiguar a situação das políticas para mulheres no estado do RS.

Deste modo, realizou-se um mapeamento e uma proposta de classificação, como forma de visualizar no que consistem as demandas atreladas à defesa dos direitos das mulheres em relação aos procedimentos instaurados pelo MP/RS. Segue a classificação dos procedimentos: 1º) Violência doméstica e familiar contra a mulher, 2º) Saúde pública 3º) Outros, 4º) Diversidade de gênero e 5º) Outras políticas para mulheres.

O Gráfico 1 apresenta o levantamento das áreas temáticas de atuação do MP/RS no campo da defesa dos direitos da mulher, distribuídos ao CAO DH MP/RS.

A delimitação geográfica é referente a todos procedimentos instaurados pelos promotores de justiça do RS e o recorte temporal inclui os anos de 2014 a 2020.

Gráfico 1 - Classificação temática sobre a defesa dos direitos da mulher no MP/RS



Fonte: elaborado pela autora, com base em dados fornecidos pelo CAO DH MP/RS.

Destaca-se que as atuações do agente ministerial aqui extraídas se referem às atuações extrajudiciais, aquelas que estão fora da esfera judicial e anteriores às ações do judiciário.

### 3.1 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: AS ATUAÇÕES EXTRAJUDICIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO /RS A PARTIR DAS POLÍTICAS PROPOSTAS PELA LEI MARIA DA PENHA

(...) 90% das mulheres em situação de VDFCM acessam a rede de atendimento pela delegacia de polícia. Quando ocorre a violência depois de notificada em até 48 horas é tomada uma providência no sentido de determinação de uma Medida Protetiva de Urgência. Instrumento este que vem demonstrando o quanto há uma redução dos índices de feminicídios a partir de sua determinação. Identificou-se que em 90% dos feminicídios não havia medida protetiva de urgência instauradas/determinadas (Entrevista 7 MP/RS).

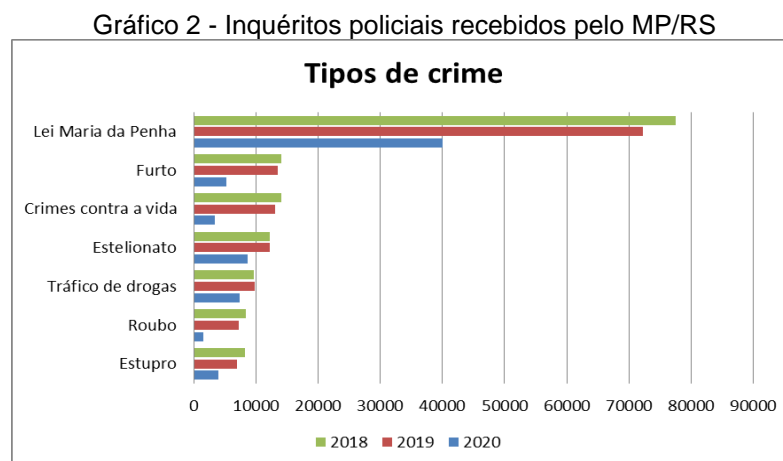
No Rio Grande do Sul, há, em todas as comarcas, pelo menos um promotor de justiça que atua na área da violência doméstica e familiar. A promotoria especializada de violência doméstica e familiar contra a mulher (PJEVDFCM) ou a área está subdividida em duas matérias: a extrajudicial e a criminal. A matéria extrajudicial fica com designações de requisitar, articular e fiscalizar a rede de proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar do município em que o promotor é o titular. É a matéria que atua diretamente nas políticas públicas. A criminal é responsável pela atuação judicial no prosseguimento da ação/acusação penal contra o agressor.

Segundo a promotora de justiça, em entrevista sobre a atuação extrajudicial na VDFCM:

A violência doméstica aparecia no CAO Criminal, ou seja, não se falava nem na atuação extrajudicial e que, para mim, é muito maior. O trabalho do MP na Violência Doméstica e Familiar, a nossa atuação, tem que ser maior na esfera extrajudicial, tem que ser maior na parte das medidas protetivas na atuação preventiva do que na criminal. Criminal é muito fácil a gente ir para frente do computador e fazer uma denúncia...ajuizar uma ação criminal e depois ir para audiência... Isso aí é fácil de fazer, vai na audiência, ouve, pede outra prova, isso é fácil de fazer, aí o juiz dá a sentença, pede a condenação, se for o caso tu recorre isso aí é fácil...agora trabalhar o extrajudicial de uma forma preventiva também é bem mais difícil e, por isso, nos temos que nos mobilizar para isso (Entrevista 18 – MP/RS)

O papel do Ministério Público está descrito na Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, nos art. 25 e 26. A lei informa que o MP intervirá, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher. Assim, caberá à instituição requisitar força policial e serviços públicos, fiscalizar estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher VDF e cadastrar os casos de VDFCM, no que apontam para a implicação da instituição no âmbito das interferências judiciais e extrajudiciais na matéria.

Segundo dados dos Relatórios Anuais do MP/RS, durante os anos de 2018 a 2020, os crimes de violência doméstica e familiar, Lei Maria da Penha, são os que estão em primeiro lugar quando comparados aos demais crimes denunciados ao MP/RS. Tal ranking de primeiro lugar por tipo de crime VDFCM, Lei Maria da Penha se repete entre os anos 2015 e 2017 (MP/RS, 2021).



Fonte: elaborado pela autora a partir dos relatórios anuais MP/RS, de 2018, 2019 e 2020.

Nesta área, o CAO DH MP/RS começou a mobilizar, a partir de 2019, uma série de ações de orientação dirigida aos promotores de justiça com foco na mulher

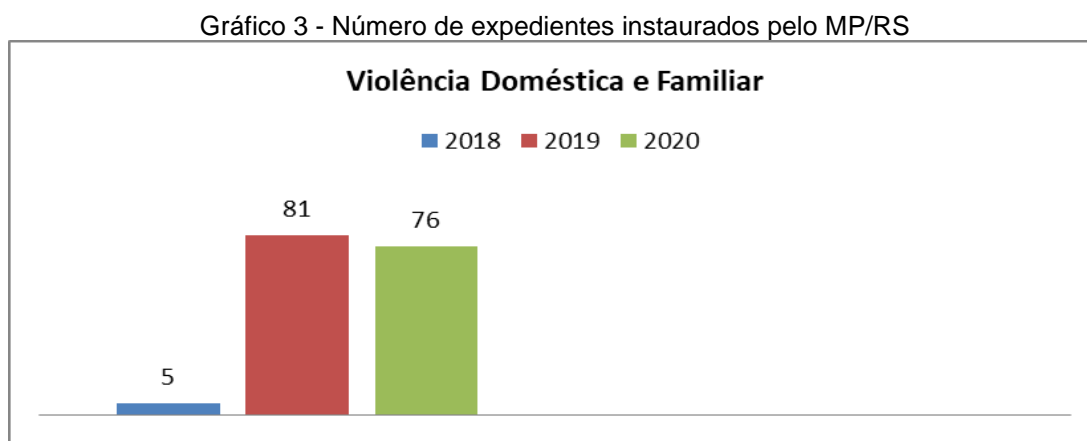
vítima de violência doméstica e familiar, por meio da elaboração dos seguintes documentos: Cartilha Virtual – Todos e todas pelo fim da violência contra a mulher 2019, Cartilha de atendimento à mulher vítima de violência doméstica – CAO DH MP/RS 2020, Cartilha para orientação de grupos reflexivos para homens - CAO DH MP/RS 2020 que orienta, principalmente, as mulheres vítimas de violência quanto aos seus direitos e de como fazerem a sua defesa, bem como sobre os modos de atuação dos promotores quanto a como induzir as políticas públicas na matéria. Também desenvolve ações de capacitação de servidores do MP/RS para o enfrentamento à violência de gênero. A disponibilização de cartilhas informativas à população, em geral, a respeito do tema coloca em evidência o papel informativo e formativo do MP/RS junto à sociedade, no exercício da difusão da Lei Maria da Penha.

Registra-se, também, durante o ano de 2019, que o Grupo de trabalho da Violência Doméstica e Familiar do CAO DH MP/RS com a Corregedoria Geral do CGMP/RS sugere a necessidade de se buscar nos municípios a observância da Lei nº 11.340/2006, expressando o interesse institucional dos órgãos de cúpula em impulsionar o tema. Em razão disso, foi emitido um memorando de nº 011/2019 – CGMP/RS – orientando que as promotorias de justiça, com a atuação na matéria, instaurassem procedimentos administrativos de acompanhamento de políticas públicas, com a seguinte sugestão de objeto: verificar e acompanhar a implementação da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar nos moldes preconizados pela Lei nº 11.340/2006, com ênfase na implementação/acompanhamento da equipe multidisciplinar de atendimento na área de violência doméstica e familiar, na criação de grupos reflexivos, na promoção de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar, na difusão da lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos da mulher, na celebração de convênios, protocolos ou ajustes, termos de cooperação e busca de parcerias entre os mais diversos órgãos para erradicação da violência, assim como na capacitação permanente da polícia civil e militar e profissionais pertencentes aos órgãos ligados à área.

A sugestão proposta pelo Grupo de Trabalho da Violência Doméstica e Familiar do CAO DH do MP/RS com a Corregedoria Geral para que as 164 promotorias instaurassem um procedimento de acompanhamento de políticas públicas na área da VDFCM se justifica pelo fato de os atores de cúpula da

instituição MP/RS perceberem a necessidade de a instituição estimular maior envolvimento das promotorias de justiça na área com ênfase na atuação extrajudicial. Assim, foi proposta uma atuação conjunta entre as duas instâncias institucionais. O CAO DH, por sua vez, fornecendo subsídios técnicos-jurídicos, e a corregedoria orientando e cobrando os órgãos executores. Trata-se da indução da gestão da instituição para as atuações extrajudiciais realizadas pelos promotores de justiça do MP/RS.

Segue o gráfico abaixo relativo ao número de expedientes instaurados pelos promotores de justiça, depois do memorando-circular proposto pelo CG e CAO DH MP/RS.



Fonte: elaborado pela autora, com base em dados fornecidos pelo CAO DH MP/RS, 2018, 2019 e 2020.

O alavancar da mobilização da matéria pelo MP/RS revela-se nos números dos expedientes instaurados a partir de 2019 com o referido memorando. Estes expedientes instaurados são por ofício e não por representação, ou seja, a demanda é da instituição em investigar a matéria. A vontade política dos membros de cúpula da instituição tem sido determinante para a mobilização da matéria dentro da instituição MP/RS.

A meta institucional para o avanço do trabalho dos promotores de justiça, na matéria, foi de investir na atuação extrajudicial, por meio da união de esforços entre CAO DH e a corregedoria, ao determinar que todos os promotores instaurassem um PA. Seguem fragmentos do documento - manifestação da corregedoria - encaminhados aos promotores para instauração do expediente.

As redes são necessárias e essenciais para que as mulheres vítimas de violência tenham atendimento especializado, mas, para isso, é importante a união entre o sistema de justiça, sociedade civil organizada e os poderes constituídos. Quando esta existe conseguimos amparar a mulher e protegê-la quando está em situação de vulnerabilidade (Doc. Manifestação - corregedoria MP/RS, 2019).

A busca da efetividade dos serviços a que se propõe a rede de proteção à vítima de violência doméstica, bem como o engajamento dos poderes públicos para que ela seja implementada é dever de todos, sendo de interesse institucional que as promotorias de justiça padronizem o modo de atuação ministerial, visando à plenitude de atendimento à mulher (Doc. Manifestação - corregedoria MP/RS, 2019).

Nesta direção, ocorreu durante o ano de 2020, também produto do GT Violência Doméstica e Familiar do CAO DH MP/RS, um ciclo de palestras em comemoração aos 14 anos da Lei Maria da Penha. Este ciclo de palestras foi um espaço destinado à formação dos agentes ministeriais. Realizaram-se 10 webconferências que contaram com a colaboração de promotores de justiça com atuação de destaque na matéria. Os temas foram: atuação extrajudicial na Lei Maria da Penha - LMP, justiça restaurativa na VDFCM, avaliação de risco, grupos reflexivos com homens agressores, a perspectiva de gênero, o feminicídio e a atuação criminal na LMP, o trabalho em rede na LMP e as diferentes experiências de projetos sobre a difusão da LMP.

Esta série de webconferências tratou de divulgar e expandir os trabalhos realizados pelos promotores de justiça no âmbito das atuações extrajudiciais, revelando um incremento de valorização deste tipo de atuação. Trata-se de uma ação destinada aos agentes para refletir e pensar as suas práticas. Configura-se como produções da instituição na entrega de produtos de formação. Em destaque a indução e difusão da política do trabalho em rede e do modelo de práticas de Justiça Restaurativa<sup>27</sup> em situação de VDFCM.

Destaca-se, também, neste ciclo de palestras, o tema do instrumento de avaliação de risco em situações de VDFCM. Trabalhou-se o esclarecimento dos diferentes formulários, em que o CNMP utilizava, inicialmente, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida (FRIDA), de 2018, para, então, o atual

---

<sup>27</sup> O modelo de justiça restaurativa questiona o modelo jurídico penal tirando o protagonismo dos atores da justiça do centro da resolução da infração para colocar as pessoas envolvidas no conflito no centro da resolução, trazendo a noção de responsabilidade do réu e das vítimas, buscando a corresponsabilidade da comunidade na resolução dos conflitos, saindo da lógica da infração para a reparação do dano, no qual abre espaços para a expansão das atuações extrajudiciais dos promotores de justiça (Curso de Justiça Restaurativa, 2011)

instrumento utilizado que é o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, de 2020, proposto pelos Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na busca da unificação de uso de um mesmo instrumento.

Este novo instrumento é uma construção conjunta do Ministério Público brasileiro com o Poder Judiciário, uma vez que, anteriormente, cada conselho aplicava um. Dessa maneira, foi instituído pela Resolução Conjunta nº 05 – de 03.03.2020, sendo válido para todas as instituições que atuam na área da VDFCM em todo o território nacional.

O FRIDA<sup>28</sup> continua sendo aplicado pelo Disque Denúncia 180 em todo território nacional. Deste modo, a ministrante da webconferência e participante do GT Violência Doméstica e Familiar do CAO DH MP/RS propõe aos promotores sensibilizar a necessidade de capacitação para as redes de proteção, junto às pessoas que atuam com este público, tendo como objetivo oferecer esta ferramenta de trabalho para os profissionais da rede de proteção prevenindo novas violências. Propõe-se, também, a gestão do risco identificado a partir do formulário.

Apontam como sugestão quem pode fazer a gestão do risco: 1) Autoridade policial quando do registro de ocorrência policial e/ou do requerimento de MPU's; 2) Defensoria Pública; 3) Poder Judiciário; 4) Ministério Público quando tomar ciência do requerimento da MPU e/ou durante a tramitação dos processos criminais respectivos e 5) Pelos profissionais das equipes multidisciplinares/ rede de atendimento, ao efetuarem as intervenções nos casos concretos. Sugere-se, também, a elaboração de um plano de segurança como medida de intervenção da mulher, que poderá lançar mão frente à situação de risco.

Outro tema trabalhado como projeto e apresentado no ciclo de palestras foi a criação e a implementação de grupos reflexivos para homens agressores de VDFCM. Registra-se, portanto, neste ciclo de palestras uma ação institucional proposta pelo GT Violência Doméstica e Familiar do CAO DH MP/RS que marca a disposição de alguns promotores de justiça, com expertise na matéria, atuar como multiplicadores na indução de implementação de políticas para mulheres.

---

<sup>28</sup> FRIDA – Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida foi estudado e desenvolvido pelos peritos Ana Lucia Texeira, Manuel Lisboa e Wania Pasinato a partir de modelos internacionalmente reconhecidos, considerados as peculiaridades do Brasil. Tal instrumento foi capitaneado no âmbito do CNMP e CNJ para ser adotado em todo território nacional. Trata-se de um instrumento que visa avaliar o grau de risco da vítima em situação de VDFCM ao responder as perguntas do formulário.

O MP/RS adota o modelo de gestão norteado por ferramentas como planejamento estratégico. Consta no planejamento estratégico da Corregedoria Geral do Ministério Público do RS, quanto à resolutividade e ao impacto da atuação do MP/RS, a meta violência doméstica e familiar contra a mulher estabelecida como uma das 8 metas para o biênio 2021-2022 (Entrevista 18, MP/RS).

Registra-se que o novo Procurador Geral de Justiça/PGJ, para o biênio 2021-2022, ao assumir a gestão, realizou mudanças na estrutura institucional, com a criação do Grupo Especial de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher (Gepevid), vinculado à estrutura da Subprocuradoria Geral de Justiça para assuntos institucionais. O grupo abrange todo o território do Estado do RS e representa o MP/RS na Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher – Copevid/CNPG (SITE MP/RS). Tal estrutura ganha independência da estrutura do CAO DH MP/RS e CAO CRIM, mas busca trabalhar junto a tais estruturas, identificando o compartilhamento das matérias.

Registra-se outra ação que vem sendo desenvolvida pelo MP/RS na pauta da defesa dos direitos da mulher, o aplicativo SOS Mulher. Proposto pelo CAO DH MP/RS, em conjunto com a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Gestão Estratégica e Unidade de Aplicativos e Internet da Divisão de Tecnologia de Informação e Comunicação, a partir de março de 2021. Este aplicativo consiste em disponibilizar à mulher vítima de violência doméstica e familiar pelo agente ministerial por ocasião dos atendimentos e das audiências realizadas. Este acesso deverá ser utilizado em situação em que a mulher esteja sofrendo ou na iminência de sofrer violência doméstica, trata-se de um pedido de socorro por mensagem para contatos previamente cadastrados pelo usuário (Of. SubGest Nº005/21, MP/RS). Vale dizer que se trata de uma proposta de política pública destinada à mulher vítima de violência doméstica que caracteriza o agente ministerial como um implementador de política.

Vale dizer também que, de um modo geral, a pandemia do covid-19 trouxe questões inéditas e novos conflitos que exigiram diferentes intervenções na área da VDFCM. Durante os anos de 2020 e 2021, ocorreu uma centralidade de atuação na política sanitária por parte do MP/RS. A instituição reconhece que não cabe definir a política pública, mas, uma vez definida, compete à instituição fiscalizar a sua correta aplicação. Durante a pandemia covid-19, a instituição produziu na área da Violência doméstica e Familiar a Cartilha *on-line* “Todas e todos pelo distanciamento: covid-19



sem violência contra a mulher”, participação no Comitê Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher -Projeto Agregador; Qualificação da Rede de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica nas diferentes comarcas, através de cursos e reuniões online; Implementação do projeto “Fale Com Elas” em diferentes comarcas, a partir piloto desenvolvido na Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica de Porto Alegre e a Divulgação da Campanha “Máscara Roxa”, lançada pelo Comitê Gaúcho Eles por Elas/He for She, para denúncia de casos de violência em farmácias (Relatório Anual, 2021, MP/RS).

O modelo analítico da presente pesquisa elegeu a Lei Maria da Penha como referência normativa que organiza a política pública voltada para a mulher vítima de violência doméstica e familiar. No Título III – Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar –, mais especificamente no Capítulo I - Das medidas de integradas de prevenção, no Artigo 8º sobre a política pública que visa a coibir a VFCM, apresentam-se suas diretrizes e, a partir delas, se estabelece a referência normativa para verificar se as atuações do agente ministerial vêm produzindo mudanças nos processos de implementação. Soma-se, também, referências aos demais artigos, art. 9º, 25º, 26º, 35º e 36º, bem como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres de 2011, dado que são referências para as atuações realizadas pelos agentes ministeriais nos procedimentos pesquisados.

A interferência do agente ministerial foi analisada em três etapas conforme segue: 1ª etapa: a instauração do procedimento – expediente – IC ou PA e a devida delimitação do objeto que visa a definir o problema na implementação a ser investigado e/ou acompanhado, bem como resolvido; 2ª etapa: o expediente produz uma decisão, decorrente de ideias e dos modos de atuação e interação, e 3ª etapa: a decisão gera efeitos nos processos de implementação.

A partir dos dados acessados e das entrevistas realizadas, identificaram-se 166 procedimentos instaurados na área da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher entre os anos de 2014 e 2020. Destes 166 procedimentos, buscou-se analisar em profundidade 44 procedimentos em 41 comarcas.

O modelo de gestão estratégica do MP/RS propõe que, em diversas áreas, sejam implantados projetos de atuação. Trata-se de projetos relacionados à área finalística de atuação desenvolvidos para atingir os impactos sociais definidos como prioritários no planejamento estratégico. A matéria extrajudicial da VDCFCM é um

destes temas em expansão na atual Gestão 2021-2022. Foram analisadas cinco experiências por projetos codificados em 01P a 05P.

Como forma de operacionalizar os procedimentos metodológicos utilizados a seguir, apresenta-se um quadro com as diretrizes da Lei Maria da Penha em análise e os objetos dos procedimentos instaurados pelos promotores de justiça do MP/RS extraídos no campo da pesquisa. O quadro visibiliza as relações de correspondência entre os objetos instaurados pelo MP/RS com a respectiva diretriz. Trata-se da 1ª etapa que visa a descrever como Ministério Público /RS delimita o problema que se propõe intervir e, também, buscando estabelecer a localização da possível mudança na política ao identificar onde iniciam as interferências de suas atuações.

Quadro 4 – Lei Maria da Penha N°11.340/2006 e os objetivos dos procedimentos instaurados pelo MP/RS

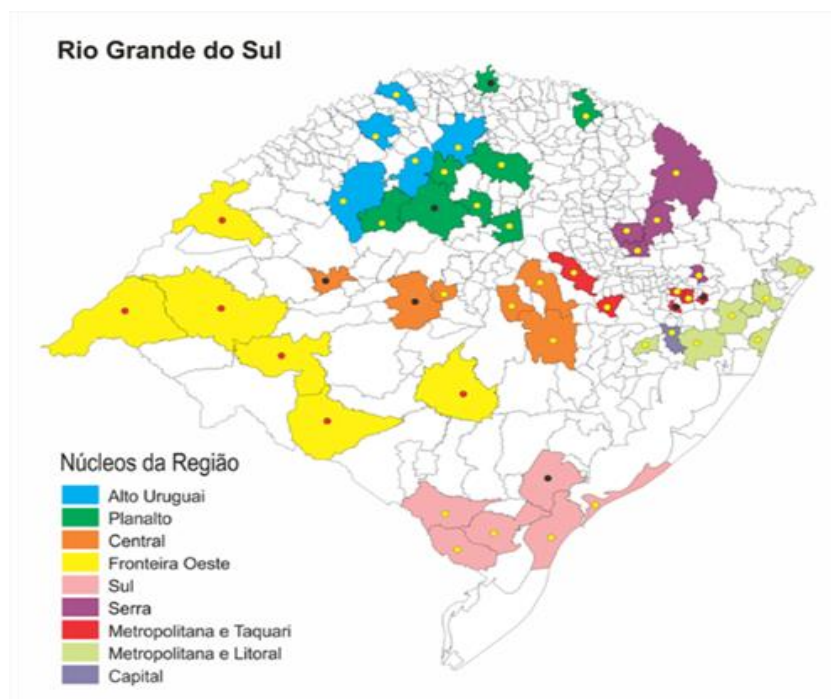
<b>Lei Maria da Penha N°11.340/2006 – art.8º</b> <b>Diretrizes da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar</b>	<b>Do objeto - N° de expedientes instaurado pelo MP/RS</b>
I - A integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;	Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei N° 11.340/2006.
II - A promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;	Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei N° 11.340/2006.
III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;	SEM PROCEDIMENTO
IV - A implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;	Averiguar as condições de acessibilidade da DEAM Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei N° 11.340/2006
V - A promoção e a realização de campanha Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei N° 11.340/2006nas	Acompanhar projetos referentes às políticas públicas sobre a temática da VDFCM Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos

educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;	moldes da Lei Nº 11.340/2006
VI - A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;	Acompanhamento da política pública da “máscara roxa” denuncie a situação da VDFCM; Apurar a situação da VDFCM em época de pandemia COVID 19; Acompanhar a instalação da Casa de acolhimento p/VDFCM; Averiguar as condições de acessibilidade do CRVAM; Averiguar situação de pessoas em situação de vulnerabilidade em ocupação p/ mulheres VDFCM
VII – A capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;	Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006
VIII - A promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;	Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006
IX - O destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da VDFCM	Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº

Fonte: adaptado pela autora, com base em Lei n. 11.340/2006, Lei Maria da Penha.

A seguir serão apresentados os dados produzidos a partir da análise de 44 procedimentos, 5 projetos, entrevistas e observação de campo, na matéria VDFCM.

Figura 3 — Núcleos por região



Fonte: elaborado pela autora.

Com o objetivo de visibilizar as localidades analisadas em profundidade, apresenta-se acima um mapa que sinaliza os 9 núcleos propostos pelo Gepevid/MP - RS<sup>29</sup> a partir da qual elegeu-se a amostra da pesquisa. Os municípios coloridos no mapa representam as comarcas selecionadas na amostra da pesquisa, com as suas respectivas promotorias que instauraram procedimentos IC, PA e projetos.

Dos 166 expedientes levantados na matéria da VDFCM, estabeleceu-se uma amostra de 44 expedientes, selecionados por conveniência, buscando relevância de 4 a 6 procedimentos instaurados por núcleo estabelecidos pelo GEPEVID MP – RS.

A análise de dados da presente subseção buscou categorizar as experiências de atuação dos promotores de justiça a partir da organização interna por núcleos regionais, extraindo e agrupando as atuações por convergência, divergências e inovação.

### 3.1.1 Núcleo da Região Alto Uruguai<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Provimento do Gepevid N°37/2021 – MP/RS normatiza o grupo descrevendo os objetivos, função e determina as localidades dos Núcleos Gepevid – MP/RS, 2021.

<sup>30</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo do Alto Uruguai os municípios de: Campina das Missões, Catuípe, Cerro Largo, Campo Novo, Constantina, Coronel Bicaco, Crissiumal, Giruá, Guarani das Missões, Frederico Westphalen, Horizontina, Ijuí, Iraí, Nonoai, Porto Xavier, Palmeira das Missões, Planalto, Rodeio Bonito, Ronda Alta, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, Santo Augusto, Sarandi, Seberi, Santo Cristo, São Luiz Gonzaga, Três de Maio, Tucunduva, Tenente Portela, Três Passos.

Registra-se que foram analisados 5 procedimentos jurídicos no Núcleo do Alto Uruguai (codificados como comarcas 01, 02, 03, 04 e 05). Registra-se, também, análise de atuação extrajudicial por projeto, Sala de Espera, Experiências Justiça Restaurativa e Grupo reflexivo para agressores. As comarcas analisadas contemplam 2 entrâncias iniciais e 3 intermediárias. Existem comarcas com número maior de municípios. Portanto, um expediente pode incluir mais de um município. Foram analisados apenas PA em municípios de médio porte, ou seja, em termos populacionais de 23.726 mil a 78.915 mil habitantes.

O Núcleo da Região Alto Uruguai conta com um consórcio público da Fronteira Noroeste (COFRON) para abrigamento de vítimas de violência doméstica. Os procedimentos analisados abrangem a presença de cinco Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS<sup>31</sup> (12<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup> e 19<sup>a</sup> CRS), Coordenadoria Regional de Educação – CRE (36<sup>a</sup>, 21<sup>a</sup>, 20<sup>a</sup>, 17<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup>) e três regiões funcionais – COREDE<sup>32</sup> (7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> RF).

Quadro 5 – Análise das decisões do Núcleo da Região Alto Uruguai

<b>Objeto:</b>		<p>PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006. (01 e 04)</p> <p>PA - Apurar a situação da VDFCM em época de pandemia COVID - 19 (02)</p> <p>PA – Acompanhar os projetos referentes às políticas sobre a VDFCM (03)</p> <p>PA – Tratar questões relativas à atuação dos órgãos que constituem a rede de proteção à mulher vítima VDFCM (05)</p>
<b>CJPP<sup>33</sup></b>	<b>Decisões do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Oficia os membros do judiciário, defensoria pública e as áreas da segurança pública (Polícia Civil e Militar), assistência social e saúde sobre a instauração do procedimento.</li> <li>● Faz a diligência dos ofícios.</li> <li>● Oficia prefeito para que responda sobre os serviços existentes e senão interroga sobre as providências. Interage por ofício ou em audiência (01,02,04 e 05).</li> </ul>

<sup>31</sup> Coordenadoria Regional da Saúde – CRS são responsáveis pelo planejamento, acompanhamento e gerenciamento das ações e serviços de saúde em determinado território. Tem o objetivo de apoiar tecnicamente os sistemas locais e regionais de saúde. A organização da saúde no RS conta com 19 CRS.

<sup>32</sup> COREDE é uma organização regional é o modo com a política de Assistencial Social estadual organiza suas assessorias.

<sup>33</sup> Ciclo de judicialização da política pública (BRINKS; GAURI, 2010).

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação da instauração ao CAO DH e/ou CAO CRIM</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina que seja criado junto ao Executivo municipal da saúde e da assistência social um plano de contingenciamento Pandemia COVID-19 para mulheres em situação de VDF, a partir do que orienta CNJ e CNMP, divulga a campanha Sinal Vermelho contra VDF, a implementação da Ouvidoria das Mulheres CNMP disponibilizando whatsapp e email; instalação do botão específico de SOS, no site do CNMP (02);</li> <li>• Promove campanha contra VDFCM distribuindo material informativo e orientando a existência de serviços de âmbito nacional, aos municípios; assim como determina que o município realize campanhas junto às farmácias, bancos, supermercados, transporte público e em redes sociais (02).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Executa Projeto Sala de Espera – Implementação de uma política na qual o promotor é o implementador, realiza palestras e acolhimento das mulheres e dos agressores junto de uma equipe membro da rede (01 – 01P).</li> <li>• Executa Projeto – Sala de Diálogo – Uma vez por mês promotora, professora de direito, psicóloga e assistente social realizam visita aos presídios a presos por VDFCM. São realizados grupos com a aplicação das práticas restaurativas na penitenciária voltada para abordar a violência de gênero.</li> <li>• Projeto – Sensibilização nas escolas Gênero e VDFCM (03)</li> <li>• Executa Projeto em parceria – Grupo reflexivo de agressores VDFCM (01 e 03)</li> <li>• Executa Projeto – Da reflexão à ação - Práticas restaurativas como política de prevenção à violência de gênero. Curso de formação de facilitadores justiça restaurativa - JR em violência de gênero – Disponibilizar formação para os técnicos da rede. (01)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordena a rede de atendimento VDFCM (01,05);</li> <li>• Participa da reunião de rede como colaborador (03)</li> <li>• Determina que seja disponibilizado equipamento para coordenadoria da mulher, do município (03);</li> <li>• Determina a realização de um diagnóstico da rede de serviços do município, registros dos BO, de medidas protetivas, a criação, a implementação e articulação da rede de proteção às mulheres em situação de VDF (03);</li> <li>• Determina remanejamento da equipe do CRAS p garantir o atendimento às mulheres vítimas de violência.</li> </ul>
<b>CPP<sup>34</sup></b>	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Função de indutor da política – provoca junto ao Executivo municipal, medidas para induzir qualificar políticas na área da VDFCM, no município (01, 02, 03 e 05).</li> <li>• Participa de projeto de sensibilização nas escolas sobre LMP. Assessora na divulgação da imprensa da promotoria de justiça (03).</li> <li>• Coordena a implementação da rede de atendimento à mulher vítima de VDF. Induz a implementação de governança em rede (05).</li> <li>• Após coordenação da rede do MP ocorre outros organismos passam a coordenar como a coordenadoria municipal da mulher (01, 03).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementa a política – Todos os municípios da comarca apresentam plano de Contingenciamento no combate à VDFCM em tempos de pandemia COVID-19 (02);</li> </ul>

<sup>34</sup> Ciclo de políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002).

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atua como difusor de políticas propostas pelo CNJ e CNMP (02);</li> <li>• Incrementa a política – com equipamentos - coordenadoria da mulher recebeu novo aparelho celular; Incremento das políticas p/ mulheres VDF, via projetos (05).</li> </ul>
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Identifica-se a função do CAO DH e CAO CRIM – MP/RS, ambos subsidiando e orientando as promotorias de justiça, para que orientem os municípios sobre o que determina a OMS a respeito da pandemia do covid-19, bem como anunciando o impacto da pandemia na violência doméstica e familiar, em meio à quarentena imposta pelos governos em resposta à pandemia. É presente o fenômeno da difusão de políticas de cuidados sanitários atrelados à difusão da Lei Maria da Penha, induzida em acordo com ações propostas pelo CNJ e CNMP, bem como com o Decreto-lei de calamidade pública de covid-19 (3);

- Qualifica e coordena a rede de proteção à mulher há mais de 8 anos. As políticas públicas do município analisado vêm sendo implementadas pela governança em rede entre os atores do município da comarca. No entanto, verifica-se um protagonismo da promotoria de justiça, que, por sua vez, induz políticas e promove o engajamento do Executivo municipal, para que implemente organismos de políticas públicas para mulheres (Coordenadoria municipal da mulher, Conselho de direitos da mulher, Fundo municipal dos direitos das mulheres, dentre outros previstos em normativas – 01,03,05). Apresenta resultados, como a implementação de políticas criadas (Projeto Sala de Espera/atendimentos antes das audiências – 01P), assim como incremento das já existentes, como atendimentos do CREAS/SUAS, IGP – Fomento à realização de um número de mais perícias por parte do IGP e a implementação de grupos reflexivos de agressores (1);

- Fixa a critério do promotor de justiça o modo como induz e fomenta a implementação da rede em sua comarca. Verificou-se que pode ocorrer apenas via ofício, quando considerado suficiente as respostas (04), como também que apresenta um perfil mais interativo que propõe audiências ou, até mesmo, desempenha a função de protagonizar reuniões em rede ou proposição de políticas públicas (01,02,03,05);

- Difusão de políticas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público – Campanha Sinal Vermelho contra a VDFCM e na proposição de ações via projetos Sala de Espera (01 e 02);

- Executa políticas voltadas para mulheres em situação VDF – mulheres e agressor, no acompanhamento das MPU (01,03).

- Implementa novas práticas de intervenção psicossocial e penal – Justiça Restaurativa: Projeto Sala de espera e Sala de diálogos – (01). Registra-se ações inovadoras construídas coletivamente junto aos demais atores da rede de proteção;

- Verifica-se uma forte atuação via projetos, revelando ser um instrumento que vem alargar as práticas desenvolvidas pelo agente ministerial, colocando-o como implementador de políticas públicas na área da VDFCM (01).

- Todos os procedimentos analisados são atuações extrajudiciais.

Atores envolvidos: prefeito, juiz (a) de direito, promotor(a) de justiça, defensor público, delegado de polícia, comandante do 39ª BPM, representante da patrulha Maria da Penha, representante da 15ª Coordenadoria Regional de Saúde - CRS, assessora do gabinete do prefeito, 20ª Coordenadoria Regional de Educação, Membro da Casa da Criança e do Adolescente de Palmeira das Missões, Representante do movimento de mulheres rurais e urbanas, coordenadora do CRAS, Secretária Municipal de Educação, coordenadora da coordenadoria municipal de políticas para as mulheres e Universidade Regional.

### **3.1.2 Núcleo da Região Planalto<sup>35</sup>**

Registra-se que foram analisados 5 procedimentos jurídicos no Núcleo da Região Planalto (codificados como comarcas 06, 07 ,08 ,09 e 10). Ocorreu, também, análise de atuação do agente ministerial por projeto, Escuta Amparada (codificação do projeto - 02P). As comarcas analisadas foram de 4 entrâncias inicial e 1 intermediária. Foram analisados apenas PA em municípios de pequeno e médio porte, ou seja, em termos populacionais de 5.862 mil a 59.317 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem a presença de quatro Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS (6ª, 9ª, 11ª e 17ª CRS), de duas

---

<sup>35</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo Planalto os municípios de Arvorezinha, Augusto Pestana, Cruz Alta, Carazinho, Casca, Erechim, Espumoso, Getúlio Vargas, Gaurama, Ibirubá, Marau, Marcelino Ramos, Não-Me-Toque, Passo Fundo, Panambi, São Valentim, Soledade, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Tapejara, Tapera, Tupanciretã.



Coordenadorias Regionais de Educação – CRE (09ª e 39ª) e de três regiões funcionais – COREDE (COREDE 07, 08 e 09)

Quadro 6 – Análise das decisões do Núcleo da Região Planalto

<b>Objeto:</b>		PA –PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento às mulheres vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (PA de 06 a 10)
<b>CJPP</b>	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação da instauração ao CAO – CRIM e as promotorias que já desenvolvem atuação via projeto (07);</li> <li>• Comunicação da instauração ao CAO – DH (06, 08, 09 e 10);</li> <li>• Oficia os prefeitos solicitando informações sobre os serviços e sobre o fluxo existente sobre a rede da mulher vítima de VDFCM (06 a 10);</li> <li>• Oficia delegacia de polícia – requerendo Nº BO e Nº MPU e as em descumprimento (06, 10);</li> <li>• Sugere consórcio intermunicipal para implementação de casa abrigo (08)</li> <li>• Sugere a criação de grupo de trabalho para implementação da rede de proteção à mulher vítima VDFCM (09)</li> <li>• Propõe a criação da rede de proteção da mulher vítima de VDF estabelecendo sistemática de encontros e período. Convite à criação de fluxos de trabalho em rede; do COMDIM e de atendimento à mulher vítima de VDF a ser implementado pelo CREAS/SUAS, do município (07);</li> </ul>
	<b>Efeitos das atuações do MP/RS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propõe a criação de grupos reflexivos de homens agressores VDF(07);</li> <li>• Divulgação de material informativo sobre outras práticas de rede de proteção a mulher VDF;</li> <li>• Monitora os requisitos básicos para dispor de uma rede de serviços voltados para mulher VDFCM (06,07,08,09)</li> <li>• Propõem a construção de um protocolo de atendimento VDFCM (7)</li> <li>• Determina Recomendação ao prefeito com 6 quesitos a serem implementados conforme determina Lei 11.340/2006 art.8 inciso I, V, VIII e IX, criação de programas e políticas voltadas a reeducação do agressor art.35, inclusão das mulheres vítimas de violência em programas assistenciais desenvolvidas pelo município. (06)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Escuta Ampliada – Iniciativa do Ministério Público, com envolvimento do município, quanto a dimensão da persecução penal. A vítima pode depor no judiciário ou Centro de Referência da Mulher - CRM. Neste momento, temos disponível equipe da assistência social do CRM gerando novas demandas. Tal proposta foi consolidada no contexto da pandemia. Possibilidade de abordagem imediata e interdisciplinar (02P).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão da atuação extrajudicial na matéria VDFCM (06 a 10)</li> <li>• Monitoramento da implementação da recomendação expedida (06)</li> <li>• Ocorre a criação do serviço de acompanhamento dos casos de VDFCM pelo CREAS, no município (07);</li> <li>• Implementação do grupo de agressores pelos membros do CEJUSC (07).</li> <li>• Criação da rede de proteção com protocolo de atendimento para VDFCM (06,07)</li> <li>• Ajustes nos fluxos de informações judiciário e Executivo – MPU (06)</li> <li>• Criação de grupo de whatsapp da rede de proteção e criação do COMDIM (07)</li> <li>• Incremento das políticas p/ mulheres VDFCM, via implementação da rede e por projeto.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Todos os procedimentos analisados foram instaurados por ofício a partir da indução do memorando de nº 011/2019 – CGMP/RS, apontando que na região prevaleceram atuações de mobilização ao enfrentamento à VDFCM a partir da orientação da gestão para a base do MP/RS. Observa-se uma diversidade no modo de condução dos procedimentos, requisitando informações via ofício em uma atuação que prevalece de gabinete a outras com maior interação via audiências ou reuniões. Os quesitos básicos a serem perseguidos junto ao Executivo municipal podem variar entre dispor de serviços e a criação de grupo de trabalho para construção de uma rede de serviços com pessoas que são referências, até sugerir a existência de serviços ou ações mais específicos, como Grupo Reflexivo de Agressores de VDFCM.

- A experiência identificada via projeto sinaliza um modo de atuação propositivo, marcando inovação sobre o modo de coleta das provas em casos de VDFCM. Trata-se de uma experiência inicial na respectiva comarca em que o MP/RS, junto ao Executivo municipal, viabiliza audiência virtual via salas de escuta com equipe interdisciplinar do Centro de Referência da Mulher – CRM. Trata-se de uma parceria entre Judiciário - MP e prefeitura.

- Todos os procedimentos analisados foram atuações extrajudiciais.

Atores envolvidos: prefeitos, juiz, secretária da Assistência Social, COMDIM, equipe do CRAS, Coordenadoria Municipal da Mulher, delegacia de polícia, Assessor da 2ª Vara Crime, assistente social CREAS, advogados voluntários, equipe do CEJUSC, equipe do CAPS, Brigada Militar, Promotora de outra comarca, defensoria pública, polícia civil, Organização Social - Asilo Sorg e OAB.

### **3.1.3 Núcleo da Região Central<sup>36</sup>**

Registra-se que foram analisados 4 procedimentos jurídicos no núcleo da Região Central (codificados como comarcas 11, 12 ,13 e 14). As comarcas

---

<sup>36</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo Região Central os municípios de Agudo, Arroio do Tigre, Cacequi, Cachoeira do Sul, Candelária, Encruzilhada do Sul, Faxinal do Soturno, Jaguari, Júlio de Castilhos, Restinga Seca, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Santa Maria, Santiago, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Venâncio Aires, Vera Cruz.

analisadas foram de 2 entrâncias iniciais e 2 intermediárias. Foram analisados apenas PA em municípios de pequeno e médio porte, ou seja, em termos populacionais de 6.672 mil a 118.374 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem a presença de duas Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS (4ª e 13ª CRS), de três coordenadorias Regionais de Educação – CRE (6ª, 8ª e 24ª) e de duas regiões funcionais – COREDE (02 COREDE Vale do Rio Pardo e 08 COREDE Central).

Quadro 7 – Análise das decisões do Núcleo da Região Central

<b>Objeto:</b>		PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (PA - 11, 13 e 14).  PA – Projeto mulheres vulneráveis visa atender mulheres vulneráveis e homens agressores da comarca (PA - 12).
<b>CJP</b>	<b>Decisões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração ao CAO – DH (11,13, 14);</li> <li>● Requer relatório de acompanhamento e audiências com as responsáveis pelo grupo de mulheres vítimas de VDF, do CREAS/SUAS e defensoria pública (11);</li> <li>● Propõe a equipe do CREAS, Executivo municipal que as ações destinadas à mulher vítima de VDF e homens agressores sejam realizadas por meio da criação de projetos com a participação do MP e delegacia de polícia (12)</li> <li>● Requisita informações do prefeito sobre informações de providências adotadas para implementação da rede de atendimento à mulher vítima VDF (13)</li> <li>● Solicita audiências com equipe do CREAS, Defensoria e Delegacias de polícias (11)</li> <li>● Requisita informações sobre projetos tramitando no Legislativo municipal e sugere criação de projeto via emenda parlamentar, visando orçamento para implantação de Casa Abrigo (11).</li> <li>● Disponibiliza material sobre projetos e grupos destinado ao público-alvo (14);</li> <li>● Divulga material sobre situação de mulheres vítima de VDF na Pandemia COVID -19, Campanha Sinal Vermelho do CNJ e CNMP; Nota técnica da coordenadoria de defesa de meio ambiente do trabalho e do projeto nacional de adequação das condições de trabalho em frigoríficos sobre a portaria conjunta Nª 19/202; Resolução CES/RS nº 03/2020; Experiência de grupos VDFCM, em SP/MP e RN/MP (14).</li> </ul>
<b>P</b>	<b>MP/RS:</b>	
<b>CPP</b>	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Participa como colaborador em cooperação com a rede (14);</li> <li>● Sugere o uso de instrumento de avaliação de risco da mulher vítima – FRIDA (14)</li> <li>● Faz mediação junto à universidade para formação dos servidores da DPPA sobre o tema da VDFCM com foco humanizado (14).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● MP estabelece monitoramento sobre serviços da rede de proteção da VDFCM (11)</li> <li>● Criação do Projeto Florescer – grupo de apoio à violência contra a mulher e projeto MP Diversidade: Acolher e</li> </ul>

		<p>Florescer, respeitando as diferenças de gênero (12).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação da Coordenadoria da Mulher e Arquivamento de procedimento (13)</li> <li>• A DEAM e o DPPA passam aplicar o formulário FRIDA (14)</li> <li>• Cooperar em ações de formação para servidores na matéria VDFCM (14).</li> </ul>
--	--	--

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Dos quatro, três procedimentos analisados foram instaurados por ofício, a partir da indução do memorando de Nº 011/2019 – CGMP/RS. No entanto, a condução do procedimento é diferenciada frente ao tipo de informações solicitadas, como tempo de duração do acompanhamento do PA e no modo de interação com o Executivo Municipal.

- Na comarca 13, verifica-se uma atuação mais conservadora de enfoque processual, ao que pode ser também denominado como de gabinete, ou seja, por meio de ofício, solicitando informações ao prefeito acerca das providências adotadas para a implementação da rede de atendimento à mulher vítima VDFCM. Frente à existência de organismo do Executivo municipal (Coordenadoria Municipal da Mulher vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social), responsável pelo gerenciamento da rede de atendimento à mulher, determina arquivamento do expediente. O agente ministerial não compõe a rede de modo voluntário, apenas se demandado. Não há ações de acompanhamento das deliberações da coordenadoria da mulher.

- Apresenta comarca com rede já consolidada, em que as reuniões de rede vêm sendo presididas pelo juiz titular do Juizado da Violência Doméstica. São reuniões sistemáticas mensais. Redes já estabelecidas apresentam pautas de discussão sobre qualificação da aplicação das MPU e os critérios para estabelecer as medidas protetivas de urgência. Realiza-se discussão de casos de mulheres em situação de

VDFCM. Participação nas reuniões de rede, com atuação em cooperação realiza atividades de formação em VDFCM; Acompanha, monitora e subsidia com material sobre projetos e ações no RS e no Brasil sobre VDFCM (14).

- As reuniões de rede são de caráter deliberativo: foi proposto elaborar um pedido ao Delegado Regional, solicitando a realização de estudo de viabilidade para

a criação de uma sala de atendimento humanizado às vítimas de violência doméstica junto à DPPA. Aprovação sobre o uso do formulário FRIDA (14).

- Atuação por projeto: o promotor atua como equipe formuladora e implementadora do Projeto MP Diversidade: Acolher e Florescer, respeitando as diferenças de gênero. A promotoria subsidia a rede local a partir da experiência da atuação de outra promotoria via projeto, reproduzindo a experiência em âmbito municipal (12).

Atores envolvidos: prefeito, juiz de direito, assessora de juiz, integrantes do COMDIM, membros da DEAM, defensoria pública, membros do CEJUSC, Brigada Militar – Patrulha Maria da Penha, professor representando universidade; equipe do CREAS/SUAS, vereadores, conselho tutelar, secretária de saúde e de Assistência Social 8ª e 24ª Coordenadoria Regional de Educação.

### 3.1.4 Núcleo da Região Fronteira Oeste<sup>37</sup>

Registra-se que foram analisados 6 procedimentos jurídicos no núcleo da Região Fronteira Oeste (codificados como comarcas 15, 16, 17, 18, 19 e 20). As comarcas analisadas foram de 2 entrâncias iniciais e 4 intermediárias. Foram analisados PAs de municípios de médio e grande porte, ou seja, cuja população se dá em torno de 33.690 mil a 125.435 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem a presença de quatro Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS (7ª, 8ª, 10ª e 12ª CRS), três coordenadorias Regionais de Educação – CRE (10ª, 13ª, e 35ª) e de uma região funcional – COREDE (COREDE Campanha RF 06)

Quadro 8 – Análise das decisões do Núcleo da Região Fronteira Oeste

<b>Objeto:</b>		PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (PA - 15,17,18,19 e 20); PA – Acompanhar a política da “máscara roxa” a qual tem objetivo de permitir que as mulheres denunciem casos de violência doméstica nas farmácias (PA - 16)
<b>CJPP</b>	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO – DH e CAO-CRIM (16,19) e apenas ao CAO -DH (15, 18) e apenas CAO -CRIM (20)</li> </ul>

<sup>37</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo região Fronteira Oeste os municípios de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Lavras do Sul, Quaraí, Rosário do Sul, São Borja, São Francisco de Assis, Santana do Livramento, São Gabriel, Uruguiana.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE, EDUCAÇÃO, FAMÍLIA E SUCESSÕES, CAO – DH e CAO – CRIM (17)</li> <li>• Oficia prefeito requisitando obter a relação de todas as farmácias do município com objetivo de divulgar e implementar o programa Máscara Roxa Lei Estadual Nº 15.512/2020 de iniciativa do Comitê Gaúcho ElesporElas, da ONU Mulher, que se viabiliza pela assinatura de termo de cooperação firmado entre MP/RS e demais instituições para implementar. Trata-se de um canal de comunicação em que mulheres vítimas de VDF para denunciar casos de agressões nas farmácias que tiverem o selo “farmácia amiga das mulheres”, durante o período de isolamento social devido à pandemia do novo coronavírus. Objetivo incentivar a denúncia. Faz a difusão da política Máscara Roxa e determina de modo indireto a implementação da política/programa (16)</li> <li>• Oficia as instituições de segurança pública do município como convite de adesão ao programa Máscara Roxa. (16)</li> <li>• Realiza reunião – via mandado de notificação de audiência - com responsável pelas farmácias do município, a fim de sensibilizar para adesão e estabelecer protocolos de funcionamento e gerenciamento da "Máscara Roxa". (16)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficia prefeito, equipe do CREAS, Brigada Militar, Delegacia de polícia civil, Corpo de bombeiros, Defensoria Pública Câmara dos vereadores e 2ª Vara Judicial sobre informações dos serviços disponíveis ou providências que serão tomadas para implementação de serviços e da rede (15, 18,19, 20)</li> <li>• Promove, compõe a articulação da rede por intermédio de audiências e reuniões (18,19)</li> <li>• Solicita dados e monitoramento dos nº BO e MPU (18,19);</li> <li>• Solicita reativação da Patrulha Maria da Penha;</li> <li>• Fiscalização sobre o funcionamento de associação privada que implementa serviço na área VDFCM (20).</li> <li>• Dispõe de normativa que uniformiza quanto ao funcionamento dos Centros de Referência de atendimento à mulher – CRAM e monitora as ações realizadas (19)</li> <li>• Determina prorrogação de acompanhamento do expediente, apesar de respostas do Executivo municipal enviadas (15,18)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficia unicamente o serviço da assistência social como modo de fiscalização da rede de atendimento à mulher vítima VDF – solicita relatórios trimestrais as equipes do CREAS/SUAS. Interage por ofício (17)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordena ações de monitoramento do CREAS no atendimento voltado à mulher vítima de VDF (17)</li> <li>• Determina a criação de plano de contingenciamento para mulheres VDF, contexto de pandemia COVID-19. Sugere que o município divulgue dados VDFCM como denunciar (18).</li> <li>• Recupera ações empreendidas pelo Executivo municipal quanto instituir COMDIM e Fundo Municipal dos Direitos das Mulheres (18)</li> </ul>

CPP	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação de grupo reflexivo para homens agressores em parceira equipe CREAS e CAPS (15)</li> <li>● O programa Máscara Roxa foi implementado no município em 3 farmácias do município, bem como na polícia civil e militar. (16)</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Patrulha Maria da Penha é reativada (20).</li> <li>● Relatórios são disponibilizados incluídos, como rotinas do serviço do CREAS/SUAS (17).</li> <li>● Criação do Fundo municipal dos direitos da mulher, COMDIM E Plano de contingenciamento COVID -19 (18).</li> <li>● Efetiva a implantação do Centro de Referência Municipal da Mulher - CRAM e casa de passagem, bem como monitora as ações realizadas – atuação no <i>compliance</i> (19)</li> <li>● Incremento das políticas para mulheres vítimas VDF dos municípios das respectivas comarcas (15,16, 18,19).</li> </ul>
-----	---------------------------------------	--

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Não há um modo padrão ou protocolo de atuação para proceder frente à tarefa proposta pela instituição MP/RS quanto a acompanhar a implementação da rede de atendimento à mulher. Assim, verifica-se diferentes modos de executar a tarefa atrelado a um contexto de Executivo municipal diverso e de muitas lacunas de serviços básicos e especializados. O promotor de justiça não encontra organismos de políticas públicas constituídos na maioria dos municípios. Há acesso ao CAO DH como espaço de apoio técnico-jurídico, bem como de fluxos das políticas públicas. Entretanto, o apoio prestado incide como sugestões, cabendo ao agente ministerial definir as melhores estratégias de atuação junto à rede de atendimento.

- Por ofício, requisitando informações, audiências e reuniões ou participando de reuniões quando requisitado. Atuação por cumprimento de atribuição/conservador, por mediação/cooperação e por proposição de ações e projetos (15 a 20). Atuação conservadora está sendo compreendida como atuações eminentemente fiscalizatórias, demandante de relatórios sistemáticos de acompanhamento, interferindo nas rotinas de trabalho dos serviços especializados de assistência social.

- Observa-se uma atuação do agente ministerial de modo propositivo, sugerindo a implementação de Programa de Enfrentamento à VDFCM, durante a pandemia do covid-19. Sugere e determina reuniões para debater a implementação e estabelecer as diretrizes e os protocolos de atendimentos do programa, atuando

como gestor junto à rede de atores envolvidos, em uma atuação propositiva e protagonista na gestão da implementação do programa (16).

- O procedimento 15 aponta para um contexto em que não existe trabalho em rede e reuniões de rede. Dentro de tal contexto, o agente ministerial requisita informações, não provocando ações ou tensionamentos junto ao Executivo municipal. Existe uma alta rotatividade de referência/titularidade no respectivo expediente. Trata-se de entrância intermediária. O trabalho, em tal matéria, parece implicar a necessidade de um certo perfil sensível à matéria para promover as intervenções. Promotor pede apoio do administrativo – CAO DH frente inércia do município na matéria.

- O procedimento 19 apresenta um contexto de município com serviços especializados e de atendimento geral já implementados e constituídos dispendo de um funcionamento de governança em rede, em que o promotor atua em colaboração nas deliberações das políticas e do funcionamento da rede. Há circulação de quem coordena a rede.

- Existem comarcas com dificuldades de articulação com o Poder Judiciário, porque são constantes as substituições na 2.<sup>a</sup> Vara Criminal, dificultando, dessa forma, o trabalho na matéria (17, 20).

- Identifica-se que a decisão de arquivamento ou despacho de prorrogação do expediente está pautada na avaliação do agente ministerial em considerar que o acompanhamento foi concretizado. Identifica-se que a concepção de acompanhamento concretizado ou, até mesmo, a decisão de manter o expediente em acompanhamento pode variar entre os agentes ministeriais (15, 17, 20).

Atores envolvidos: prefeito, Delegacia de polícia, Brigada Militar – patrulha Maria da Penha, corpo de bombeiros, presidente da câmara de vereadores, empresários de farmácias, associação de defesa dos direitos da mulher, Casa de Acolhida de Crianças e Adolescentes que, também, acolhem momentaneamente mulheres VDF, defensoria pública e equipe do CREAS, CRAS, Secretário de

Assistência Social, Trabalho e habitação, conselho tutelar, Secretaria de Saúde – Estratégia Saúde da Família e Procuradoria Municipal.



### 3.1.5 Núcleo da Região Sul<sup>38</sup>

Registra-se que foram analisados 5 procedimentos jurídicos no Núcleo da Região Sul (codificados como comarcas 21, 22, 23, 24 e 25). As comarcas analisadas foram de 4 entrâncias iniciais e 1 intermediária. Foram analisados PAs de municípios de médio e grande porte populacional, ou seja, de 6.753 mil a 197.228 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem a presença de uma Coordenadoria Regional de Saúde – CRS (3ª CRS - Pelotas), uma Coordenadoria Regional de Educação – CRE (18ª CRE) e uma região funcional RF 5 – COREDE (COREDE Sul 05).

---

<sup>38</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo da Região Sul os municípios de Arroio Grande, Camaquã, Canguçu, Herval, Jaguarão, Mostardas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul.

Quadro 9 – Análise das decisões do Núcleo da Região Sul

<b>Objeto:</b>		PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006. (PA - 21 a 25)
<b>CJPP</b>	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração do expediente ao CAO – DH e CAO CRIM (22);</li> <li>• Comunicação da instauração do expediente ao CAO – CRIM (21, 25); Comunicação da instauração do expediente ao CAO – DH (23, 24)</li> <li>• Oficia Executivo municipal sobre informações quanto aos serviços e pessoa responsável pelo serviço. Atuação por ofício, requisitando informações e monitorando (21,22)</li> <li>• Atuação conjunta entre judiciário e promotoria para rever a condução do Executivo municipal quanto às mobilizações da rede de atendimento VDFCM (24);</li> <li>• Reuniões de alinhamento sistema de justiça e Executivo municipal quanto às mobilizações da rede de atendimento VDFCM; Juíza e promotora realizam visitas institucionais ao CREAS – avaliação de carência do atendimento destinado pelo Executivo municipal e solicitam providências (24).</li> <li>• Realização de visitas institucionais com autoridades do município (23,24)</li> <li>• Identifica carências dos serviços da rede VDFCM e propõe o estabelecimento de fluxos de atendimento (24);</li> <li>• Tensionamentos para que o atendimento à mulher vítima de VDF seja incluída no rol dos serviços públicos e atividades essenciais durante a pandemia COVID-19 (24).</li> <li>• Discute-se a troca da administração municipal integrantes da rede VDFCM. a nova gestão do Executivo municipal realizou revisão dos encaminhamentos, até então, construídos e provocados pelos atores do sistema de justiça (24).</li> <li>• Oficia a BM e a delegacia de polícia. Solicita relato das atividades desenvolvidas pela Patrulha Maria da Penha, sobre a realização do exame de corpo de delito nos casos de violência doméstica (23,24).</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficia Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Pública, realiza visitas com objetivo diagnóstico da situação da existência dos serviços e dos fluxos da rede (24).</li> <li>• Estabelece recomendação sobre o uso de instrumento de avaliação de risco – determina o uso do formulário nacional de avaliação de risco – CNJ à Polícia Civil e Brigada Militar (23);</li> <li>• Oficia e articula reuniões com Legislativo, por intermédio de vereadores sobre as ações realizadas pela procuradoria especial da mulher. Recebe denúncias sobre políticas divulgadas e não efetivadas pelo município (23)</li> <li>• Determina que seja oficiado convite ao defensor público com atuação criminal para palestrar em grupos reflexivos destinados ao agressor VDFCM (23).</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provoca a Secretaria Municipal de Saúde e de Educação sobre a formação das equipes na área. Convida-os para promover a formação da rede atuando conjuntamente (23).</li> <li>• Divulga e propõe que o município implemente um plano de contingência direcionado à mulher vítima VDF, em tempos de pandemia COVID-19 (23).</li> <li>• Solicita a assessoria de imprensa do município para que promova via "Facebook, Instagram, e Site Oficial da Prefeitura Municipal, a divulgação dos canais de atendimento para violência doméstica na cidade, em especial a Delegacia de Polícia Civil e a Sala Lilás.</li> <li>• Instaura PA projeto – Sala das Margaridas em parceria com juiz de direito junto a Polícia Civil. (23)</li> <li>• Fiscaliza e monitora as ações da Coordenadoria da Mulher e do COMDIM e realiza visita de inspeção (24)</li> <li>• Ações para serem desenvolvidas em escolas no mês de novembro de 2021, haja vista recente lei estadual que instituiu a Semana Maria da Penha nas Escolas (Lei nº 15.702/2021), com o objetivo de conscientização e orientação a respeito do tema.</li> </ul>
<b>CPP</b>	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indução de políticas públicas para mulheres em situação de VDFCM. Ações de monitoramento e difusão de instrumentos e distribuição de material informativo sobre enfrentamento à violência doméstica – cartilha do CAO DH sobre VDFCM (21, 23 e 24)</li> <li>• Promove eventos em cooperação com o Executivo municipal na prevenção à VDFCM (23,24)</li> <li>• Estabeleceu-se consenso sobre fluxos de encaminhamento entre sistema de justiça e o Executivo municipal, via primeira-dama e Secretaria Municipal de Assistência Social (23).</li> <li>• Implementação de grupos reflexivos com homens agressores – CREAS. (23);</li> <li>• Termo de compromisso – Pacto pelo trabalho em rede da VDFCM - Criação de Fluxograma de atendimento às vítimas de tentativa de feminicídio ou seus familiares em cooperação com o Legislativo/vereadora e Protocolo de intenções – criação CRM (24)</li> <li>• Realiza capacitação na área da VDFCM para os atores da rede de atendimento à mulher vítima de VDF (23).</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

O Núcleo da Região Sul apresenta uma diversidade de procedimentos administrativos instaurados sobre o tema da VDFCM quanto à forma de atuação e interação na condução dos respectivos expedientes. Não há uma condução padrão de procedimentos. É possível verificar tal diversidade, inclusive, no volume de ações descritas nos procedimentos.

Em determinado procedimento, verificam-se relações de oposição entre os atores do sistema de justiça com o Executivo municipal. Há relato de dificuldades

encontradas no campo das interações entre estas instâncias. O agente ministerial interroga os fluxos regulares dos atendimentos. Observa-se que o trabalho em rede apresenta impasses de ideias e há divergências quanto às prioridades a serem investidas no município. Os movimentos políticos aqui identificados foram de construir consensos. Necessidade em lidar com mudança da gestão municipal frente ao período eleitoral (23). Manifestação do promotor de justiça quanto à importância da atuação extrajudicial junto às famílias da mulher VDF e ao Executivo municipal, sobre como encerrar o ciclo da violência. Faz a defesa da pauta junto ao Executivo municipal. Fiscaliza ações do Executivo municipal e emite recomendações para o incremento de instrumentos e planos para políticas voltadas para mulheres vítimas de VDF (24).

- Verificam-se procedimentos em que o Executivo municipal é oficiado a prestar informações sobre a composição da rede de serviços destinada à mulher vítima de VDFCM, número de casos atendidos e plano de intenções de serviços, em caso da inexistência e funcionamento em rede. O Executivo local expõe a intenção de dispor de grupo para mulheres vítimas VDFCM e para homens agressores, sem contar com ações de acompanhamento permanente. Há justificativa que são poucos casos ou, de modo pontual, sem apresentar o dado solicitado. Tais procedimentos foram arquivados. Verifica-se que o critério utilizado (acompanhamento concretizado) para o arquivamento varia (22 e 25).

- Atuação por ofício, audiências, reuniões, visitas institucionais e proposição de recomendação.

- O modo como se dá a instauração do expediente decorrente do Memorando Nº11/2019 CGMP/RS permite que o agente ministerial expresse sua compreensão de atuação na matéria VDFCM enunciando no despacho inicial que tal expediente trata: “do perfil resolutivo do Ministério Público como indutor de políticas públicas e sua vocação constitucional de zelar pelos interesses coletivos e individuais indisponíveis” (23).

Atores envolvidos: Juiz de direito – 2ª Vara e/ou do juizado da violência doméstica e familiar, membros do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Coordenadoria Municipal de Políticas para Mulheres, membros da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, CRAS, CREAS, Coordenadoria da Patrulha Maria da Penha, Delegacia de Polícia Especializada no atendimento à mulher e Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento do Município - DPPA.

Defensoria pública, membros da Secretaria Municipal de Saúde e Educação, equipe do 1º Instituto Geral de Perícias – IGP, Corpo de Bombeiros, Procuradoria Especial da mulher – Câmara de vereadores, vereadores e Defensoria Pública, Conselho Tutelar e Universidade (21 a 25).

### 3.1.6 Núcleo da Região da Serra<sup>39</sup>

Foram analisados 5 procedimentos jurídicos no núcleo da Região da Serra, sendo que destes um é projeto 3P (codificados como comarcas 26, 27, 28, 29 e 30). As comarcas analisadas foram de quatro entrâncias iniciais e uma intermediária. Foram analisados PAs de municípios de pequeno e médio porte populacional, ou seja, cuja população varia de 2.579 mil a 107.278 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem uma Coordenadoria Regional de Saúde – CRS (5ª CRS – Caxias do Sul), duas coordenadorias regionais de Educação – CRE (16ª e 23ª CRE) e uma região funcional RF 3 – COREDE (COREDE Serra e Hortênsias 03)

Quadro 10 – Análise das decisões do Núcleo da Região da Serra

<b>Objeto:</b>		PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (PA - 26, 27, 28 e 30) PA - Projeto – (PA - 29) – Acolher
CJPP	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO DH (26, 28, 29)</li> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO CRIM (27)</li> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO CRIM e DH (30)</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Procedimento já instaurado sobre o funcionamento do CRM do município. Realiza juntada ao PA decorrente memorando Nº 11/2019 atua como órgão mediador procedendo a fiscalização das ações da rede. Estabelece prorrogação do procedimento de 2019 a 2022 (26)</li> <li>● As ações de verificação e acompanhamento da rede de atendimento à mulher ocorre por meio de participação nas reuniões de rede. Diante da pandemia e da não realização de reuniões da rede, determina a suspensão do PA de acordo com a situação epidemiológica da taxa de transmissão da COVID-19 (27).</li> <li>● Participa do evento de inauguração do CRM do município (27)</li> <li>● Oficia prefeito sobre os serviços existentes no município, solicitando modo de funcionamento e fluxos dos serviços – Comarca abrange 4 municípios e as atuações incidem sobre estes (28,30).</li> <li>● Monitora as ações por via do PA oficiando ou em reunião. Mantém o PA em acompanhamento – prorrogando expediente (30)</li> <li>● Determina que as informações sobre o nº de MPU sejam</li> </ul>

<sup>39</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo da serra os municípios de Antônio Prado, Bento Gonçalves, Bom Jesus, Canela, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Feliz, Flores da Cunha, Garibaldi, Gramado, Guaporé, Lagoa Vermelha, Nova Petrópolis, Nova Prata, São Francisco de Paula, São Marcos, Veranópolis, Sananduva, São José do Ouro, Teutônia, Vacaria.

		compartilhadas (28);
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emite Recomendação para que instituem Programa Municipal de Recuperação e Reeducação de Agressores, bem como serviço de atendimento psicossocial desses, a ser realizado de forma individualizada e/ou em grupos, a fim de possibilitar, como medida protetiva de urgência (28).</li> </ul>
CPP	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atua como órgão fiscalizador e de apoio as ações da rede (26, 27)</li> <li>• Criação e implementação do Programa Municipal de Recuperação e Reeducação de Agressores é implementado de forma consorciada entre os Municípios; Monitoramento da implementação do Projeto Refletir (28)</li> <li>• Ocorre a implementação dos grupos reflexivos aos homens agressores, no âmbito das atividades do CREAS/SUAS (28);</li> <li>• Implementação do Projeto Acolher I e II. Tais projetos incrementam as políticas para mulheres VDFCM do respectivo município, mediante serviço/atendimento proposto pelo MP e demais atores da rede (29). A instituição é referência para outras promotorias.</li> <li>• Difusão da Lei Maria da Penha junto ao Executivo municipal. Incremento das políticas para mulheres vítimas VDF dos municípios das respectivas comarcas (26 a 30).</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

O Núcleo da Região da Serra registra a atuação por projeto como uma referência às demais promotorias de justiça na área da VDFCM e que vem valorizando a atuação extrajudicial. Neste Núcleo vem sendo implementado o Projeto Acolher I e II, com o objetivo de catalogar casos de violência doméstica ocorridos no município, a fim de traçar o perfil das vítimas, do agressor, os padrões de comportamento com vistas a auxiliar a rede de proteção a traçar ações eficazes na prevenção e combate à VDF. Presta informação e orientação jurídica às mulheres, que registraram Boletim de Ocorrência por violência doméstica, acerca do conteúdo da Lei Maria da Penha, explicando os direitos que esta lei lhes prevê e sobre a tramitação da investigação e do processo e, em especial, sobre os serviços da Rede de Atendimento à Mulher.

A proposta é prestar atendimento às mulheres e aos agressores, subsidiando-os sobre as questões jurídicas e psicossociais da violência doméstica contra a mulher. Tal projeto já está em seu estágio II, no qual realiza grupos reflexivos como forma de reeducação e empoderamento das vítimas e dos grupos reflexivos com homens autores de VDFCM. A promotora de justiça e uma equipe multidisciplinar composta por membros da rede de atendimento e estagiários executam as atividades. O projeto foi elaborado inspirado em experiências do Ministério Público de São Paulo. Hoje, o projeto Acolher é referência no MP/RS junto às demais

promotorias de justiça do estado. Trabalha com foco na mulher e na rede de proteção (29).

- Na atividade do projeto Acolher, o agente ministerial assume a posição de impulsionador da rede e das políticas públicas que a constituem. Propõe-se a ser mais uma atribuição para o promotor. Traz uma comunicação direta (horizontalidade e proximidade), visa buscar a aproximação com as entidades, bem como a prioridade de vaga em creche para mulher VDF; divulgar e difundir a política que previne a VDFCM em diferentes locais da cidade e traduzir as demandas legais para a mulher vítima (29).

- A instauração de PA na matéria VDFCM demarca um olhar de destaque à pauta de políticas para mulheres junto ao Executivo municipal. Realiza a difusão da Lei Maria da Penha junto aos municípios da comarca, seja por meio de ofício e da participação em reuniões, assim como na coordenação das reuniões de rede, como agente implementador de política, em interações via gabinete oficiando o Executivo municipal na fiscalização das ações ou em cooperação e proposição de políticas (26 a 30).

- Verifica-se que, quando o Executivo municipal dispõe de uma coordenação da rede, há fluxos estabelecidos. Neste caso, a atuação do promotor de justiça ocorre como fiscal e colaborador da rede eventual. A atuação do promotor na rede de atendimento ocorre de modo pontual, sem participação permanente e sistemática; de maneira a protocolar e instaurar procedimento apenas obtendo informações sem interações presenciais via reunião ou audiência (26, 27).

Atores envolvidos: Prefeitos, secretário da Assistência Social, Polícia Civil – delegacia, Brigada Militar – Patrulha Maria da Penha, Corpo de Bombeiros, membros do CRAS – SUAS, do Poder Judiciário, Secretária da Educação, coordenadoria da mulher, delegacia especializada de atendimento à mulher, membros da universidade, CAPS II /SUS e UPA/SUS, pastoral carcerária, pastoral do imigrante, coordenadoria regional de educação, OAB, gabinete da primeira-dama, EMATER, Câmara dos Vereadores, conselho da comunidade, Rotary Mulheres da Serra, Defensoria Pública, Centro de referência de atendimento especializado à mulher em situação de Violência – Centro Revivi/CRM.

### 3.1.7 Núcleo da Região Metropolitana e Taquari<sup>40</sup>

Foram analisados 4 procedimentos jurídicos no núcleo da Região Metropolitana e Taquari (codificados como comarcas/promotorias 31, 32, 33 e 34). As comarcas analisadas foram 2 entrâncias iniciais e 2 intermediárias. Foram analisados PAs de municípios de porte médio regular, segundo classificação do IBGE. O porte populacional variou de 26.092 mil habitantes a 74.985 mil habitantes.

Os procedimentos analisados abrangem duas Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS (1ª CRS Porto Alegre e 16ª CRS – Lajeado), uma coordenadoria regional de Educação – CRE (03ª - Estrela) e duas regiões funcionais RF 1 e 2 – COREDE (COREDE Vale do Rio dos Sinos 01 e COREDE Vale do Taquari - 02)

Quadro 11 – Análise das decisões do Núcleo da Região Metropolitana e Taquari

<b>Objeto:</b>		PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (PA - 31 a 34)
CJPP	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO DH (31,33,34)</li> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO DH e CRIM (32)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficia solicitação de audiência com coordenadoria da mulher do município, CRAS e COMDIM para obter informações sobre os serviços e trabalho em rede voltados para mulheres VDFCM (31)</li> <li>• Oficia o Poder Judiciário e Delegacia de Polícia solicitando informações, sobre o número de registro de ocorrências envolvendo violência doméstica e, desse total, em quantos houve pedido de medidas protetivas (31, 33,34)</li> <li>• Divulgação do Aplicativo SOS Mulher – MP/RS (31)</li> <li>• Divulgação da Campanha Máscara Roxa junto ao Executivo municipal e câmara dos vereadores (33)</li> <li>• Assina termo de cooperação com município para a manutenção e as melhorias a casa de apoio e acolhimento à mulher VDFCM (33)</li> <li>• Oficia representante do Executivo municipal a responder 6 quesitos sobre os serviços e trabalho em rede voltados para mulheres VDFCM (32)</li> <li>• Oficia a Universidade sobre projetos na área da VDFCM (32)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opina junto ao prefeito sobre os fluxos e o modo de funcionamento dos serviços da rede VDFCM (32,34).</li> <li>• Designa videoconferência para tratar da implantação da patrulha Maria da Penha junto à juíza e à equipe da Brigada</li> </ul>

<sup>40</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o Núcleo da Região Metropolitana e taquari os municípios de Arroio do Meio, Campo Bom, Dois Irmãos, Encantado, Esteio, Estrela, Estância Velha, Igrejinha, Ivoti, Lajeado, Montenegro, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, São Sebastião do Cai, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Taquari, Três Coroas, Triunfo.



		<p>Militar (33).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prorrogação da investigação do PA (33)</li> </ul>
CPP	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza o monitoramento da situação dos serviços e funcionamento em rede (31,32,33)</li> <li>• A partir de informações disponibilizadas sem outras interferências, há o arquivamento do procedimento (31).</li> <li>• Acordo temporário firmado com policial militar frente à lacuna da patrulha Maria da Penha, deslocamento do efetivo p/ tal atendimento à mulheres em situação VDF (33).</li> <li>• Firma termo de cooperação com município para dispor de atendimento de mulheres em situação VDF, município designará um advogado para assistência jurídica às vítimas, em procedimentos judiciais, para acompanhar em audiências e também na casa local de acolhida. Há incremento das políticas para mulheres vítimas VDF (33).</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

O Núcleo da Região Metropolitana e Taquari, na mesma direção dos demais núcleos, apresenta uma diversidade de formas quanto aos modos de atuação e interação que o agente ministerial desempenha, no entanto, cabe referir que tal diversidade também se relaciona à diversidade de configurações institucionais políticas e econômicas dos respectivos municípios.

- Verifica-se interação por ofício e reuniões com prefeito e equipe do Executivo municipal, bem como com demais atores da rede de proteção (31 a 34). Observa-se que as comarcas que arquivaram os procedimentos, os agentes ministeriais atuaram, na maioria das vezes, via ofício, e avaliaram as ações como satisfatórias, considerando a dimensão populacional dos municípios de pequeno porte e limitação orçamentária. Trata-se de atuações referenciadas nas informações disponibilizadas pelo Executivo municipal, sem maiores aprofundamentos das investigações. Expedientes são curtos (31, 34).

- Verifica-se o incremento das atuações via Termo de Cooperação entre MP/RS e município. Firma-se uma ação para disponibilizar ao município orientações jurídicas à vítima de VDF frente às lacunas da defensoria pública do município que presta atendimento jurídico apenas ao agressor de VDFCM (33).

- Atua com questionamentos propondo readequação dos fluxos e referenciamento entre os serviços da rede (33).

Atores envolvidos: prefeitos, Assistente social do CRAS, CREAS – SUAS, Vereadora/Câmara de Vereadores, Procuradora Geral do Município, Centro de Referência da Mulher CRM, Universidade, delegacia especializada de atendimento à mulher, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher COMDIM, Coordenadoria da mulher e CAPS (31 a 34).

### 3.1.8 Núcleo da Região Metropolitana e Litoral<sup>41</sup>

Foram analisados 6 procedimentos jurídicos no núcleo da Região Metropolitana e Litoral (codificados como comarcas/promotorias 35, 36, 37, 38, 39 e 40). A comarca 39 destacou-se pelo grau de aprofundamento das investigações na matéria. Trata-se de uma comarca composta por 7 municípios, de pequeno a médio porte populacional, em que, em virtude do volume das ações realizadas, optou-se por descrevê-la e analisá-la. A codificação da respectiva comarca 39A, 39B e 39C.

As comarcas analisadas que compõem o Núcleo 8 Metropolitana e Litoral configuram-se com 1 entrância inicial e 5 entrâncias intermediárias. Foram analisados PAs de municípios de pequeno a médio porte regular, segundo classificação do IBGE. O porte populacional variou de 2.914 mil a 34.656 mil habitantes a 239.384 mil habitantes.

Os procedimentos do Núcleo da Região Metropolitana e Litoral analisados abrangem duas Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS (1ª CRS Porto Alegre e 18ª CRS – Osório), duas coordenadorias regionais de Educação – CRE (11ª – Osório e 12ª Guaíba) e duas regiões funcionais RF 1 e 4 – COREDE (COREDE Metropolitano Delta do Jacuí 01 e COREDE Litoral - 04). No acompanhamento das atuações do Núcleo da Região Metropolitana e Litoral verificou-se uma maior especificidade de objetos sobre a matéria. Assim, serão descritos observando as suas singularidades, mas preservando os encaminhamentos comuns, tal qual foram sistematizados nos quadros dos núcleos anteriores.

---

<sup>41</sup> Segundo provimento 37/2021 MP/RS, constitui o núcleo da região metropolitana e litoral os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Capão da Canoa, Canoas, Barra do Ribeiro, Butiá, Charqueadas, Eldorado do Sul, Gravataí, Guaíba, General Câmara, Palmares do Sul, Osório, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, Tapes, Torres, Tramandaí, Viamão.

Quadro 12 – Análise das decisões do Núcleo da Região Metropolitana e Litoral

<b>Objeto:</b>	<p>IC – Investigar as condições de acessibilidade da DEAM (35);  PA - Verificar e acompanhar a implementação da Rede de atendimento à mulher vítima de VDFCM, nos moldes da Lei Nº 11.340/2006 (36, 37, 40);  PA – Acompanhar a instalação da casa de acolhimento para mulheres vítimas de VDFCM (38);  PA – Fiscalização do CRM e da Casa Abrigo de atendimento à mulher vítima de VDFCM (39A);  PA – Fiscalização de políticas públicas previstas na lei Maria da Penha em favor das vítimas de VDFCM (39B);  IC – Criação do COMDIM, estruturação do CRM implementação da Casa Abrigo de forma regionalizada (39C);  PA – Projeto – (39) Rede Lilás</p>
CJPP	<p><b>Decisões MP/RS:</b></p> <p>PA- 35</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO DH -</li> <li>● Oficia a prefeitura sobre informações quanto à acessibilidade ao prédio que abriga o serviço público DEAM;</li> <li>● Realização de vistorias in loco ao prédio;</li> </ul> <p>PA - 38 e 40</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO DH e CAO CRIM;</li> <li>● Oficia município solicitando informações quanto à rede de serviços e propõe reunião com prefeitos para discutir a situação (40)</li> <li>● Oficia e fiscaliza a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social, do município resgatando pactuações realizadas junto reunião GRANPAL sobre Casa de acolhimento regional p/ mulheres VDFCM. O município justifica que não há dotação orçamentária declinando da proposta (38).</li> <li>● Oficia e monitora o prefeito sobre providências a serem tomadas quanto à situação do município sobre o serviço. Reitera a proposta de firmar consórcio entre municípios (38).</li> <li>● Oficia e determina ao prefeito a implementação de avaliação de risco, proposta pelo CNJ, como forma de subsidiar os inquéritos policiais de situação de VDFCM (38);</li> </ul> <p>PA – 37</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO DH</li> <li>● Oficia e monitora as ações do prefeito sobre a aquisição de vagas na Casa Abrigo e implantação de Centro de Referência da Mulher - CRM;</li> <li>● Participação nas reuniões de rede da mulher VDFCM em cooperação. As reuniões são coordenadas pela coordenadoria da mulher, o agente ministerial opina, sugere e monitora as ações da rede.</li> <li>● Executa o projeto Fale com Elas e dispõe de estagiária do MP/RS para realizações das ações do projeto. Por via WhatsApp realiza atendimento direto à mulher vítima de VDFCM</li> <li>● Convida novos atores para participar das reuniões de rede – Defensoria Pública e Brigada Militar;</li> </ul> <p>PA- 36</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comunicação de instauração junto ao CAO DH;</li> <li>● Coordena rede e realização de articulações em rede – funcionamento de governança em rede construindo fluxos de formação e incremento dos serviços que compõem a rede;</li> <li>● Oficia Executivo municipal Saúde, Assistência Social, Delegacia de polícia e faculdade de psicologia e direito sobre a existência do PA e solicita informações sobre os atendimentos realizados;</li> <li>● Determina ativação da Patrulha Maria da Penha e junto ao Executivo sobre criação da Coordenadoria da Mulher e casa abrigo;</li> <li>● Oficia a delegacia informando a implementação do Projeto Fale com Ela, disponibilizando a divulgação do telefone WhatsApp para mulher</li> </ul>

		<p>vítima quando do registro do BO da violência sofrida;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompanhamento junto ao Legislativo sobre trâmites de projeto lei criação CRM e junto Procuradoria Geral do Município;</li> <li>• Realiza reuniões de articulação junto à Coordenadoria da Mulher e sugere realização de ações preventivas na matéria, via pautas propostas pelo GEPEVID MP/RS;</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiza reuniões com prefeitos e demais executores estadual/federal para avaliar e deliberar a implementação de políticas para mulheres em situação VDFCM;</li> <li>• Monitoramento externo das ações realizadas pelo Executivo municipal na gestão do CRM e casa abrigo, como desdobramento da ACP interposta contra Executivo municipal pleiteando a construção de uma casa abrigo;</li> <li>• Acompanhamento das ações de projetos que tramitam na matéria na câmara de vereadores;</li> <li>• Ingressou com Ação Civil Pública pleiteando a construção de uma casa abrigo para mulheres vítimas de violência, com o atendimento em rede interdisciplinar, nos termos da Lei Maria da Penha, acompanhamento via PA (39A)</li> <li>• Realiza audiência com os diferentes prefeitos e atores políticos da comarca para discutir e escutar a situação das lacunas das políticas para mulheres vítimas de VDF (39A);</li> <li>• Realiza a difusão de ações realizadas por outras promotorias via projeto do MP/RS;</li> <li>• Coordena as reuniões da rede (39A);</li> <li>• Realiza visita de vistorias ao CRM;</li> <li>• Determina criação de Fundo e Conselho dos direitos da mulher;</li> <li>• Propõe e organiza formação para os membros da rede de atendimento mulher;</li> <li>• Emite Recomendação 01/2019 quanto à criação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e o ensino interdisciplinar da Lei Maria da Penha nas escolas, mediante o encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao poder Legislativo municipal;</li> <li>• Solicita o imediato uso do instrumento de Avaliação de Risco – FRIDA, junto à Saúde, Assistência Social, Polícia Civil e Militar;</li> <li>• Ingressou ACP requerendo projeto para implementação de CRM e Casa Abrigo, juntamente à equipe multidisciplinar, com implementação em 180 dias, ou, alternativamente, a assinatura de convênio intergovernamental ou com entidades destinadas à oferta de atendimento integral às mulheres vítimas de VDF e de seus dependentes, com os repasses financeiros necessários.</li> <li>• Reunião temática com coordenação do GEPEVID com Executivo municipal dos 7 municípios que compõe a Comarca;</li> <li>• Executa projeto Rede Lilás (39C);</li> </ul>
CPP	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<p>PA - 35</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valida a acessibilidade disponibilizada pelo Executivo municipal (observado a existência de rampas e as medidas de acesso por via secundária pelo PROCON e DPPA, tendo cadeiras de rodas disponíveis e presença no andar principal de sanitário acessível de uso universal).</li> <li>• Procedimento arquivado considerado não existência de irregularidade.</li> <li>• Monitora se equipamento está em conformidade às normativas – atuação pelo <i>compliance</i>.</li> </ul>
		<p>PA – 36</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebração de contrato de prestação de serviços de terceiros para aquisição de vagas em casa abrigo;</li> <li>• Incrementa a rede de atendimento à mulher VDFCM com projeto Fale com Ela;</li> </ul>

		PA - 37 <ul style="list-style-type: none"> <li>● Patrulha Maria da Penha reativada e reforma da sala especial de atendimento para mulher VDFCM, na delegacia de polícia;</li> <li>● Executa o projeto Fale com Ela</li> </ul> PA - 38 <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sem resposta do Executivo municipal às determinações do agente ministerial quanto à implantação da casa abrigo- em andamento;</li> </ul>
		PA- 39 <ul style="list-style-type: none"> <li>● Assinatura dos prefeitos de Termo de convênio para dispor de vagas em Casa Abrigo, de forma regionalizada;</li> <li>● Ação Civil Pública da Casa Abrigo já dispõe de acórdão do Tribunal de Justiça RS. O processo está em sede de cumprimento de sentença perante a Segunda Vara Cível;</li> <li>● Projeto Rede Lilás – Coordena rede, promove capacitações membros da rede e comunidade em geral; realização de campanhas VDFCM</li> <li>● Acompanhamento do incremento das políticas para mulheres vítimas VDF dos municípios da respectiva comarca;</li> </ul> PA- 40 <ul style="list-style-type: none"> <li>● Atua no controle externo das ações – monitoramento</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Verifica-se uma forte atuação por projetos – Projeto Rede Lilás e Projeto Fale com Ela –, assumindo uma atuação propositiva como implementador de projeto e política.

- No projeto “Fale com ela”, as mulheres vítimas da violência doméstica e familiar têm a possibilidade de contato direto com o Ministério Público, via *WhatsApp*, no qual são realizados contatos de acolhimento e instrumentalização dos expedientes, bem como encaminhamento de imagens e de documentos por parte da vítima (fotografias de lesões e laudos médicos, por exemplo). No contato via *WhatsApp*, a promotoria coloca-se à disposição para prestar esclarecimentos, encaminhamentos e acolhida frente a novos acontecimentos. Além disso, o Ministério Público pode enviar cartilhas digitais ou material motivacional/informativo sobre necessidade da denúncia do relacionamento abusivo, promovendo a difusão da lei e a aprendizagem. Segundo a promotora, há uma difusão da política junto à comunidade dando projeção ao MP.

- Projeto Rede Lilás: trata-se de uma ação proposta e coordenada pelo MP/RS (39 – 5P) que tem o objetivo promover a interlocução com a sociedade civil organizada em torno da importância da concretização da Lei Maria da Penha, com a observância dos direitos humanos e fundamentais das mulheres em situação de violência de gênero e das políticas públicas de direitos fundamentais. Segundo Lima

(2021), a Rede Lilás é uma entidade despersonalizada de iniciativa comunitária que conta com a coordenação da Promotoria de Justiça, bem como com uma rede de colaboradores que inclui os representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Universidade, além da sociedade civil organizada, para o acolhimento às mulheres em situação de violência doméstica

- IC DEAM: foi conduzido pela promotoria de justiça cível, não considerado o recorte de gênero, apesar de existir em suas normativas. Observa-se as condições de acessibilidade, conforme as normativas sobre a acessibilidade para pessoas com deficiência. Destaca-se a falta de recorte de gênero relacionada à condição da deficiência, na observação da fiscalização da matéria.

- Atuações de fiscalização e monitoramento, via ofício, e conversas pessoais com prefeito, buscando mediação e consenso frente à falta de recursos do município e da necessidade de implantação da Casa abrigo para mulheres em situação de VDFCM. A promotora de justiça tensiona e reitera a proposta de adesão de consórcio entre municípios junto ao Executivo municipal. Tais atuações podem ser compreendidas como mediador que faz articulações políticas, a luz da literatura de implementação de políticas públicas, como a figura do ator político que atua como *fixer*.

- Municípios com rede de atendimento já implementada e estruturada apresentam interações em rede mais amadurecidas que, por sua vez, oportunizam outros modos de atuação do agente ministerial no qual a atuação se dá como um articulador da política, que busca soluções para consertar os problemas. Como já mencionado, refere-se a uma atuação como mediador das ações políticas com a legitimidade para persuadir e barganhar a execução da política. Relações de poder mais horizontalizadas permitem alternância na coordenação da reunião de rede e as decisões são construídas coletivamente. Como exemplo, a construção de como serão realizados os grupos reflexivos para os agressores em situação de VDFCM, no respectivo município; reuniões de rede ativa sendo realizadas, mesmo durante a pandemia, por meio de plataforma digital e via grupo de *WhatsApp*; promotora faz referência de que sua atuação deve se restringir à fiscalização das políticas e não na execução, apesar de implementar ações de atendimento com a mulher vítima via projeto.

- Atuação extrajudicial e judicial

- Atores envolvidos: prefeitos, Juíza 2ª Vara Criminal, procuradora do município, primeira-dama do município, Coordenadoria da mulher, coordenadora do CREAS, psicóloga do CREAS, terapeuta ocupacional e assistente social do CRAS, Polícia civil – DEAM, escrivã da polícia civil, Brigada Militar, Patrulha Maria da Penha, OAB – Mulher, assistente social do Poder Judiciário, assistente social e psicóloga do CRM, membros do COMDIM, secretária do trabalho e desenvolvimento social, vereadoras da procuradoria da mulher, defensor público, equipe do CAPS, Tenente Coronel do 31º BPM, Organizações sociais/Instituto Avon, presidente da câmara de vereadores, Secretaria da Saúde e da Educação e Conselho Tutelar.

### 3.1.9 Núcleo Capital

Foram analisados 4 procedimentos jurídicos no núcleo da Capital – Porto Alegre (codificados como 41, 42, 43 e 44).

Os procedimentos analisados abrangem a 1ª Coordenadoria Regional de Saúde – CRS (1ª CRS Porto Alegre), a 1ª Coordenadoria Regional de Educação – CRE (1ª CRE – Porto Alegre) e a região funcional RF 1 – COREDE Metropolitano Delta do Jacuí – 01. A comarca da capital está configurada como entrância final e a população da capital está estimada em 1.492.530 mil habitantes.

Quadro 13 – Análise das decisões do Núcleo Capital

<b>Objeto:</b>	IC – Verificar as condições de acessibilidade e estrutura de atendimento do Centro Estadual de Referência da Mulher -CRVAM e da Delegacia Especializada de atendimento à mulher - DEAM, bem como se atende às normas técnicas que regulamentam (PA- 41,42). PA – Acompanhamento e fiscalização de serviço que acolhe mulheres em situação VDFCM (PA - 43,44).				
CJPP	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="316 1541 523 2063"><b>Decisões MP/RS:</b></td> <td data-bbox="523 1541 1439 2063"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO – DH (41 a 44)</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="316 1608 523 2063"></td> <td data-bbox="523 1608 1439 2063"> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauração do PA (43,44);</li> <li>• Oficia ao órgão competente pelo serviço e solicita informações sobre objeto de denúncia, emite mandado de verificação;</li> <li>• Realiza audiência para proceder a coleta de depoimentos;</li> <li>• Instauração do IC (41,42);</li> <li>• Solicita visita de vistoria ao Executivo municipal para proceder a averiguação de possível irregularidade;</li> <li>• Solicita parecer do Centro Operacional de Apoio da Ordem Urbanística e questões fundiárias - CAO Urb MP/RS</li> <li>• Constatadas irregularidades, oficia ao órgão competente para adequação do local e apresenta os quesitos que deverão ser averiguados sobre as condições de acessibilidade e estrutura de atendimento;</li> <li>• Orienta e reitera as normas técnicas que regulamenta o CRM ao órgão responsável pelo serviço;</li> </ul> </td> </tr> </table>	<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO – DH (41 a 44)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauração do PA (43,44);</li> <li>• Oficia ao órgão competente pelo serviço e solicita informações sobre objeto de denúncia, emite mandado de verificação;</li> <li>• Realiza audiência para proceder a coleta de depoimentos;</li> <li>• Instauração do IC (41,42);</li> <li>• Solicita visita de vistoria ao Executivo municipal para proceder a averiguação de possível irregularidade;</li> <li>• Solicita parecer do Centro Operacional de Apoio da Ordem Urbanística e questões fundiárias - CAO Urb MP/RS</li> <li>• Constatadas irregularidades, oficia ao órgão competente para adequação do local e apresenta os quesitos que deverão ser averiguados sobre as condições de acessibilidade e estrutura de atendimento;</li> <li>• Orienta e reitera as normas técnicas que regulamenta o CRM ao órgão responsável pelo serviço;</li> </ul>
<b>Decisões MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicação de instauração junto ao CAO – DH (41 a 44)</li> </ul>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instauração do PA (43,44);</li> <li>• Oficia ao órgão competente pelo serviço e solicita informações sobre objeto de denúncia, emite mandado de verificação;</li> <li>• Realiza audiência para proceder a coleta de depoimentos;</li> <li>• Instauração do IC (41,42);</li> <li>• Solicita visita de vistoria ao Executivo municipal para proceder a averiguação de possível irregularidade;</li> <li>• Solicita parecer do Centro Operacional de Apoio da Ordem Urbanística e questões fundiárias - CAO Urb MP/RS</li> <li>• Constatadas irregularidades, oficia ao órgão competente para adequação do local e apresenta os quesitos que deverão ser averiguados sobre as condições de acessibilidade e estrutura de atendimento;</li> <li>• Orienta e reitera as normas técnicas que regulamenta o CRM ao órgão responsável pelo serviço;</li> </ul>				

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realiza visita de vistoria;</li> <li>● Realiza relatório das adequações de acessibilidade;</li> <li>● Constata a permanência de irregularidades e pede prorrogação de prazo do expediente;</li> <li>● Solicita novamente adoção de providências frente à permanência de irregularidades;</li> <li>● Consta a concretização das adequações necessárias à acessibilidade aos serviços;</li> <li>● Aponta e sugere modos de financiamento da política aos gestores responsáveis pelo serviço;</li> <li>● Aponta para a necessidade de ampliação dos equipamentos e alinhamento das normativas;</li> <li>● Promove prorrogação do expediente;</li> <li>● Promove o arquivamento dos expedientes</li> </ul>
CPP	<b>Efeitos das atuações do MP/RS:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ajustes - Ocorreram as correções/ajustes das irregularidades averiguadas nos serviços;</li> <li>● Ajustes - Contribui com a qualificação dos serviços prestados pela rede de atendimento à mulher vítima de VDF;</li> <li>● Ajustes - Reitera e valida as normativas que orientam o campo, Normas Técnicas de padronização das delegacias especializadas – DEAMs, 2010; Norma técnica de uniformização dos Centros de Referência de atendimento à mulher em situação de violência, SEPM/BR, 2006.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

A seguir, analisa-se o modo de atuação e interação do referido núcleo, descritos no quadro acima:

- Destaca-se que os movimentos são diferenciados desde a estrutura, sendo a capital, até o primeiro semestre de 2021, a única comarca que dispunha de uma promotoria especializada em Violência Doméstica e Familiar – PEVDFCM. O agente ministerial que participa das articulações e reuniões da rede de atendimento à mulher vítima de VDF de Porto Alegre atua de modo colaborativo a esta instância. Existe uma compreensão dos promotores (entrevistas 6 e 7) de que a rede da capital já está estruturada e bem consolidada em seu funcionamento. As reuniões da rede de atendimento à mulher vítima de VDF, em Porto Alegre, são coordenadas pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar – Tribunal de Justiça do RS. Registra-se que nesta comarca não foram instaurados PA para acompanhamento da rede, mas sim para os serviços que a compõem.

Na capital, existe a coordenadoria estadual da mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do RS que, como referido, é coordenado pelo Poder Judiciário. Na capital, o Poder Judiciário, por meio do 1º Juizado da Violência Doméstica e Familiar, coordena uma série de projetos permanentes com estrutura e apoio institucional.



Destaca-se, também, que, em 2020, as políticas públicas para mulheres vítimas VDF receberam um impulsionamento da gestão estadual, também na lógica de uma gestão em governança, a partir da criação do comitê interinstitucional de enfrentamento à Violência Doméstica Contra a Mulher.

Na capital, a rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar é compreendida como um espaço de encaminhamentos para a implementação das ações de proteção à mulher vítima de violência, assim como para qualificar as lacunas e *déficits* identificados, no qual se buscam soluções coletivas ou individuais. A atuação do agente ministerial ocorre como mediador, dentro de uma rede estabelecida, que busca alternativas para conciliar os problemas ou, até mesmo, para requisitar os serviços junto ao Executivo municipal.

A promotoria especializada em Violência Doméstica e Familiar (PEVDFCM), de Porto Alegre, conta com membros da equipe com designação especial para atuação na matéria extrajudicial. A partir do engajamento e *expertise* no assunto, executa projetos na área da difusão da perspectiva de gênero para a instituição MP/RS, realiza ações de formação relativas à violência de gênero para os membros e os servidores do MP/RS. Executa projeto destinado à mulher vítima VDF e representa a instituição no âmbito interestadual, junto ao CNMP E COPEVID e junto às coordenações do CAO DH e GEPEVID/MP.

Quanto aos procedimentos pesquisados, foram instaurados a partir de denúncias. Verifica-se a presença dos movimentos sociais feministas no jogo político, as denúncias partem deste ator político que reivindica a mobilização das pautas feministas, trazendo visibilidade para observância da dimensão interseccional na política pública voltada para a mulher vítima de VDF, reivindicando a acessibilidade dos equipamentos para as mulheres com deficiência.

Atores envolvidos: Movimento Coletivo Feminino Plural, Fórum Estadual da Mulher – RS, COMDIM – POA/RS, Grupo inclusivas, Promotoria especializada em Violência Doméstica e Familiar (PEVDFCM), Movimento 8M, Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos, Departamento De Políticas para Mulheres e Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão (SMACIS), Chefe de delegacia de polícia civil, Secretário Municipal de Saúde, Deputada Estadual, servidor técnico da saúde, Fórum Municipal da Mulher, Themis, Procuradoria Especial da Mulher da Câmara de Porto Alegre.

Frente ao exposto, buscando sistematizar os achados descritos em cada uma das regiões, propomos compreender as mudanças nos processos de implementação das políticas públicas à luz das referências normativas do artigo 8º da Lei Maria da Penha e demais artigos art. 9º, 25º, 26º, 35º e 36º, relacionando os objetos dos procedimentos instaurados, as decisões tomadas e os seus efeitos em interação com o Executivo municipal, a partir dos registros que constam protocolados dentro dos respectivos expedientes analisados. O recorte de análise está sobre como e o que produz as decisões do agente ministerial nos processos de implementação de políticas voltadas para mulheres.

Sob o ponto de vista teórico, a implementação está sendo compreendida como um processo que implica interações que produzem mudanças (ajustes – ampliação – inovação) atreladas ao ciclo de judicialização das políticas públicas, em sua etapa quase judicial e/ou judicial quanto à decisão do agente ministerial. Conclui-se que as configurações das redes de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar nos moldes preconizados pela Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – se estabelecem como uma estratégia de gestão das políticas para mulheres em situação de VDFCM por meio de redes de governança – governance – pela multiplicidade de atores, pela diversidade de instituições presentes, pela via da informalidade. Identifica-se, dentro do contexto de governança em rede, que o agente ministerial atua também como um ator político, que decide sobre como a política pode ser implementada, buscando articulações e propondo ações, exercendo um papel que se amplia para além do prescrito em Lei n. 11.340/2006, no Art. 26, ou seja, de requisitar, fiscalizar e cadastrar os casos de VDFCM articulando a gestão da rede, atuando na aprendizagem dos atores, na difusão da lei e na implementação de ações. A instituição MP/RS, por meio do GEPEVID MP/RS, passa a orientar e a estimular o agente para que promova uma gestão de governança em rede de modo regional. Os atores ali convocados reúnem-se para lidar com um problema comum, com a situação da mulher vítima de VDF, não há arranjos institucionais formalizados. Trata-se de compreender o processo de implementação da política em uma perspectiva de governança em rede que olha para ação dos atores sem estruturas formais, mas que também vai construindo as formalidades da política. As ações estão marcadas pelo crescente desenvolvimento de experiências de parceria entre diferentes atores na produção de políticas.

A governança em rede está ligada à performance dos atores e relaciona o processo decisório a uma forma de gestão que não está restrita ao estatal, mas está em um plano mais amplo que engloba a sociedade como um todo, conforme identificados nos procedimentos em que aparecem as participações e interferências dos movimentos sociais feministas, das associações, do controle social/ COMDIM, voluntários, faculdades, pastoral carcerária/imigrantes, Rotary Mulheres da Serra e Fórum Municipal dos Direitos das Mulheres. Na mesma medida, propõe-se considerar que a performance estatal não é única, uma vez que há uma diversidade de atores com atribuições diferenciadas, em que o poder de decisão está distribuído (Executivo-Legislativo-Judiciário).

As redes de atendimento à mulher vítima de VDFCM estão sendo compreendidas como um modo de implementar e coordenar os fluxos das políticas. Os registros dos documentos ou atas de reuniões demonstram que os atores participantes percebem as lacunas dos serviços e buscam formas de enfrentar, corrigir ou criar meios de as mulheres alvo das políticas acessarem e serem atendidas pelos serviços assegurados por lei. Trata-se de uma rede de relações que se constrói de forma diversa em cada regional e/ou comarca, sendo a implementação das políticas para mulheres uma responsabilidade compartilhada nas três esferas de governo. Nisso, reside as peculiaridades das políticas para mulheres que são concedidas como políticas não reguladas no qual dependem de arranjos locais para se organizar ou mesmo de mecanismos e organismos institucionais para se organizar.

A gestão de governança em rede ocorre frente à limitação de os diferentes atores políticos responderem sozinhos ao enfrentamento da complexidade do problema da VDF. Dessa forma, criam-se arranjos locais de participação “voluntária” e solidária em torno de um interesse comum para deliberar e encontrar alternativas, não há uma formalidade para a cooperação (LOTTA, 2018; PIRES, GOMIDE, 2016), mas a partir das relações locais e de intercâmbio por meio de trocas, o agente ministerial dispõe de legitimidade e poder de coerção para facilitar o processo. Deste modo, este agente assume um lugar político para arbitrar, propor ou barganhar, de forma efetiva, o processo de implementação como um articulador político. Trata-se de compreender a posição deste ator dentro do jogo político, como aquele que está colocado em meio a conflitos e a divergências, mas convocado e disposto, a consertar os problemas, reconhecendo as diferentes posições de poder. O poder de

fiscalização de *custus legis* está dado, no entanto, não determina a implementação da rede. Trata-se de um processo “artesanal” em interação e corresponsabilidade de decisões e articulações entre poderes.

O Quadro 14 apresenta uma síntese que classifica os tipos de mudanças encontradas nos processos de implementação, a partir das interferências produzidas pelo promotor de justiça, constitutivos dos processos de judicialização da política pública em sua etapa extrajudicial. Os qualificadores de mudanças utilizados foram:

Ajuste – a atuação do promotor de justiça faz cumprir o que está normatizado pela política – atuação por *compliance*;

Ampliação – a atuação do promotor de justiça induz a ampliação da oferta do que está previsto pela estrutura do município quanto a políticas para mulheres;

Inovação – a atuação do promotor de justiça implementa ou induz o gestor municipal a implementar algo novo do previsto quanto a políticas para mulheres;

Quadro 14 – VDFCM – Síntese sobre as mudanças identificadas a partir das atuações do MP/RS

Lei Maria da Penha N°11.340/2006 Diretrizes da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar	Mudanças		
	Ajuste	Ampliação	Inovação
I - A integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;	x	X	x
II - A promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;	SEM ALTERAÇÃO	SEM ALTERAÇÃO	x
III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1o , no inciso IV do art. 3o e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal;	SEM ALTERAÇÃO	SEM ALTERAÇÃO	SEM ALTERAÇÃO
IV - A implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;	X	SEM ALTERAÇÃO	X
V – A promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;	SEM ALTERAÇÃO	X	X

VI - A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;	X	X	X
VII - A capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;	X	X	SEM ALTERAÇÃO
VIII – A promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia.	X	X	SEM ALTERAÇÃO
IX - O destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.	X	X	SEM ALTERAÇÃO

Fonte: elaborado pela autora.

O quadro acima sintetiza os diferentes tipos de mudanças que ocorreram a partir das interferências realizadas pelo agente ministerial na política em análise. Identifica-se que das 9 diretrizes 8 foram mobilizadas e apenas uma diretriz não ocorreu qualquer tipo de mudança. Destaca-se maior mobilização nas diretrizes 1 e 6, uma vez que ocorreram mudanças nas três ordenas (ajuste, ampliação e inovação). As atuações dos agentes ministeriais do MP RS destacam-se na matéria VDFCM pelos seus membros disporem de estruturas de apoio administrativo institucional, de políticas institucionais indutoras na matéria e pela presença clara e bem definida da perspectiva de gênero como um balizador na tipificação para atuações extrajudiciais e judiciais. Registra-se que os efeitos identificados a partir das interferências do agente ministerial foram de *compliance*, governança em rede e de difusão da política.

Destaca-se, também, a presença de atuações extrajudiciais via projetos, trazendo uma marca inovadora de ações na matéria. A atuação inovadora caracteriza-se, na presente pesquisa, principalmente por meio das atuações via projetos: Sala de Diálogos, Sala de Espera, Escuta amparada, Fale com elas, Rede Lilás e Acolher. Estes projetos estão marcados por ações construídas coletivamente

junto aos atores da rede de proteção e gestores locais, mobilizando ações prescritas na diretriz seis da Lei N. 11.340/2006. Estes projetos (apresentados nos quadros das regiões) implementam novas tecnologias de atendimento, no qual o promotor de justiça realiza atendimento direto com a população-alvo via formação, escuta via *Whatsapp*, estabelece novos espaços de atendimento como oficinas de empoderamento feminino e grupo de agressores, apresentando uma nova competência de atuação via formulação e implementação de políticas públicas.

### 3.2 SAÚDE E MULHER: AS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO/RS A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DA MULHER (PNAISM)

O termo saúde da mulher encerra uma concepção de saúde em que se propõe considerar diferenças étnico-raciais, religiosas, orientação sexual, do ciclo biológico de vida da mulher em todas as suas especificidades, respeitando-se a singularidade de diferentes faixas etárias e distintos grupos sociais: adolescentes, mulheres gestantes e em puerpério, idosas, negras, mulheres indígenas, mulheres residentes em áreas urbanas, rurais, presidiárias, profissionais do sexo, portadoras de deficiência e trabalhadoras (BRASIL,2010). Com tal concepção, reconhece-se a interferência e influência de desigualdades sociais, econômicas e culturais na manutenção da saúde de cada mulher que contribuem para a construção de gênero além da esfera reprodutiva (MEYER; OLIVEIRA; ZOCHE, 2015, p. 323).

A proposta aqui é analisar como as atuações dos promotores de justiça e a instituição do Ministério Público RS mobilizam a defesa dos direitos da mulher na matéria da saúde pública. Registra-se, ainda, que o tema da saúde pública é o segundo tema mais recorrente das atuações dos agentes ministeriais do MP do Rio Grande do Sul. Esse tema intersecciona com a defesa dos direitos das mulheres, através dos direitos sexuais e reprodutivos. Para tanto, como estratégia analítica, elegem-se os objetivos específicos da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), colocando-os em relação às atuações dos agentes ministeriais, a partir do que recorta os objetos dos procedimentos instaurados por estes e no que impacta suas decisões. Trata-se de chamar a atenção para como as decisões destes agentes podem produzir efeitos de cumprimento, alteração ou mudança na referida política, buscando rastrear relações de causa e efeito nos processos de implementação da política em análise.

Utilizamos a classificação denominada saúde e mulher como modo de provocar uma disjunção dos termos separando-os, com o objetivo de percorrer como se dá a inclusão do cuidado destinado à mulher na saúde pública. O termo ou

matéria saúde da mulher não é uma referência que baliza as atuações dos agentes ministeriais, assim como não é unânime entre os agentes implementadores. As ações do agente ministerial estão pautadas pela política que normatiza a matéria saúde pública, o que pode restringir à lógica instrumentalizadora e fragmentada.

Além disso, o trabalho de campo permitiu identificar que, em tal especificidade, conforme preconiza a organização das políticas de saúde, cujo enfoque é a saúde da mulher, as promotorias de justiça não trabalham. O Ministério Público do Rio Grande do Sul não faz a distribuição dos expedientes com o recorte de gênero ou com a denominação “saúde da mulher”, o que se verifica que está atribuído ou alinhado à matéria geral sobre saúde pública ou à defesa da cidadania. Portanto, não há atenção específica para o recorte de gênero. Assim, os expedientes aqui analisados foram selecionados a partir do seu objeto, considerando descritores: mulher e elementos específicos da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, como um modo de delimitar um campo dos direitos da mulher na atenção à saúde.

Segundo o promotor de justiça entrevistado:

as questões extrajudiciais da defesa da mulher acabaram tendo uma designação da Dra xxx justamente por essa lacuna que não se tinha esse recorte de gênero e as vezes as matérias não se encaixavam nas promotorias [...] Em princípio nós trabalhamos por demandas (não trabalhamos por pautas) por exemplo o Conselho Municipal de Saúde nos traz muitas demandas, estes por sua vez recebem dos conselhos distritais que recebem dos conselhos locais, que estão em cada unidade de saúde. Cada unidade de saúde, tem o seu conselho local. Então eles estão próximos dos usuários. Eles que conseguem identificar a falha na política mais facilmente, a partir dos usuários e que são os que usam o serviço. A partir daí eles passa ao Conselho Municipal de Saúde que nos passam representações, isso aqui oh está acontecendo um problema...o serviço não está sendo ofertado e daí a partir disto a gente instaura os expedientes para verificar o que está acontecendo, qual é o problema. Para então pedir providências do gestor para que adéque. Tudo neste sentido (Entrevista 3, MP/RS).

Com base nos dados acessados e nas entrevistas realizadas, identificou-se 52 procedimentos instaurados na área da saúde pública relacionados à defesa dos direitos da mulher e, por sua vez, aos direitos sexuais e reprodutivos, mesmo que, de forma implícita, como também se identificou uma atuação extrajudicial de abrangência estadual, voltada a promover a aprendizagem e a difusão da lei quanto à interrupção da gravidez em casos previstos por lei, ou seja, aborto legal.

Dos 52 expedientes, 31 foram analisados em profundidade. Destes 31, cinco foram procedimentos instaurados a partir de situações individuais, com o propósito de investigar se há violação de direitos coletivos no fato denunciado. Os demais 26 foram instaurados na área dos direitos coletivos - saúde pública - com vistas a investigar a presença de violação na matéria saúde pública, na qual se identificou que circunscreve a PNAISM. O período analisado abrange os anos de 2014 a 2020.

A seguir, apresenta-se um quadro que relaciona os objetivos específicos da PNAISM aos objetos dos procedimentos instaurados pelos promotores de justiça do MP/RS. Trata-se de estabelecer relações das interferências do Ministério Público com o plano da implementação da política.

Quadro 15 – A PNAISM e os procedimentos instaurados pelo MP/RS na área

<b>Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004)</b> <b>Objetivos específicos da PNAISM</b>	<b>Quanto ao objeto instaurado pelo MP/RS</b> <b>Relacionado à PNAISM -</b> <b>o problema na implementação:</b>
Ampliar e qualificar a atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras DST.	Demanda reprimida atendimento na atenção básica – subespecialidade de ginecologia Apurar situação de pessoa mulher com deficiência.
Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde.	Apurar a situação da solicitação de uma mulher ao atendimento de urgência via SAMU decorrente deslocamento do DIU com fortes dores abdominais, não atendida. Investigar irregularidades na reposição dos estoques de contraceptivos e insumos que compõem o programa saúde da mulher no município. Averiguar oferta de serviços de planejamento familiar no município Falta de suporte para colocarem Dispositivo intrauterino – DIU.
Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes.	Encerramento dos setores de maternidade e pediatria do hospital. Denúncia de usuária do SUS quanto às irregularidades de procedimento ocorrido em maternidade do hospital. Averiguar eventual irregularidade na contratação e funcionamento dos serviços de maternidade de alto e baixo risco, no município. Investigar a formatação da equipe de enfermagem para assistência a gestantes, parturientes, puérperas e recém-nascidos do hospital. Negligência médica no parto. Averiguar número de leitos em maternidade Averiguar irregularidades no âmbito do Centro Obstétrico e maternidade do hospital. Acompanhar a organização no âmbito do



	<p>município a rede de atenção ao parto e ao nascimento.</p> <p>Apurar as irregularidades no atendimento prestado no Centro Obstétrico do hospital.</p> <p>Acompanhar as dificuldades do município quanto aos leitos do Centro Obstétrico e UTI Neonatal.</p> <p>Irregularidades em serviços médicos de obstetrícia (consultas e pré-natais).</p> <p>Realização de partos insuficientes.</p> <p>Suposta ausência de cobertura de cesariana custeada pelo município e integralmente SUS</p> <p>Irregularidade no atendimento na maternidade do hospital.</p> <p>Tratamento inadequado às gestantes e realização de partos insuficiente.</p> <p>Avaliação da utilização de técnicas de humanização do atendimento dos profissionais do hospital nos trabalhos de pré-natal, parto, nascimento e puerpério.</p> <p>Violência obstétrica no hospital.</p> <p>Apurar situação interdição de bloco cirúrgico e obstétrico.</p> <p>Avaliar a implementação da lei do acompanhante para garantir as parturientes o direito à presença do acompanhante durante pré-parto, parto e pós-parto.</p> <p>Averiguar adequação/implementação do parto humanizado em 11 hospitais de Porto Alegre, conforme as diretrizes do Ministério da Saúde</p> <p>Projeto MPF-MPE-SES-RS- SMS/POS-RS – Aborto legal – formação destinada aos profissionais da saúde e elaboração de documentos orientativo sobre tema.</p>
<p>Promover a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual.</p>	<p>Projeto MPF-MPE-SES-RS- SMS/POS-RS – Aborto legal – formação destinada aos profissionais da saúde e elaboração de documentos orientativo sobre tema.</p> <p>Acompanhar o cumprimento do hospital quanto à portaria do MS N°4 registro do SINAN.</p>
<p>Promover, conjuntamente ao PN-DST/AIDS, a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS na população feminina.</p>	<p>Acompanhamento das reuniões do comitê municipal de prevenção da transmissão vertical do HIV e sífilis com vistas à definição e realinhamento da política de atendimento.</p>
<p>Reduzir a morbimortalidade por câncer na população feminina.</p>	<p>Apurar a prestação do serviço de reconstrução de mamas em pacientes oncológicos, por meio do SUS.</p> <p>Apurar a falta de atendimento e procedimentos oncológicos para pacientes diagnósticos com câncer de mama.</p> <p>Apurar a prestação do serviço de reconstrução de mamas em pacientes oncológicos por meio do SUS.</p> <p>Baixo índice de exames de mamografia e rastreamento de câncer de colo do útero.</p>
<p>Implantar um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero.</p>	<p>Mulher em situação de vulnerabilidade social com demanda de atendimento na saúde mental.</p>

	Acompanhar o cumprimento do hospital no que se refere à portaria do MS N°4 registro do SINAN
Implantar e implementar a atenção à saúde da mulher no climatério.	SEM PROCEDIMENTO
Promover a atenção à saúde da mulher na terceira idade.	SEM PROCEDIMENTO
Promover a atenção à saúde da mulher negra.	SEM PROCEDIMENTO
Promover a atenção à saúde das trabalhadoras do campo e da cidade.	SEM PROCEDIMENTO
Promover a atenção à saúde da mulher indígena.	SEM PROCEDIMENTO
Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de prisão, incluindo a promoção das ações de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS nessa população.	SEM PROCEDIMENTO
Fortalecer a participação e o controle social na definição e implementação das políticas de atenção integral à saúde das mulheres.	SEM PROCEDIMENTO

Fonte: elaborado pela autora.

O quadro acima demonstra que os sete primeiros objetivos específicos são mobilizados, com destaque para atenção obstétrica e neonatal, planejamento familiar e atenção à redução da morbimortalidade por câncer. E os demais sete objetivos específicos não apresentam procedimentos instaurados.

### **3.2.1 A atenção obstétrica e neonatal e as mobilizações na implementação da assistência ao parto humanizado**

A atenção obstétrica e neonatal<sup>42</sup> ganha maior foco em nossa pesquisa, uma vez que foi o tema mais recorrente quanto às atuações dos promotores de justiça, no que estamos circunscrevendo como pautas pertencentes à defesa dos direitos da mulher. Dos 52 expedientes mapeados na área da saúde da mulher, 22 procedimentos foram analisados em profundidade e estão relacionados a problemas

<sup>42</sup> A atenção obstétrica e neonatal refere-se ao modelo de assistência ao parto e nascimento com qualidade e humanização, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Tal atenção está disposta como objetivo específico da PNAISM (MS, 2004) que visa construir em parceria com diversos atores um pacto nacional pela redução da mortalidade materna e neonatal, bem como de qualificar a assistência obstétrica e neonatal nos estados e municípios. Segundo o Programa de Humanização no pré-natal e nascimento (MS, 2005) a humanização da assistência obstétrica e neonatal é a condição primeira para o adequado acompanhamento do parto e do puerpério. A humanização compreende pelo menos dois aspectos fundamentais. 1º) Requer atitude ética e solidária por parte dos profissionais de saúde e a organização da instituição de modo a criar um ambiente acolhedor e a instituir rotinas hospitalares que rompam com o tradicional isolamento imposto à mulher. 2º) Refere à adoção de medidas e procedimentos sabidamente benéficos para o acompanhamento do parto e do nascimento, evitando práticas intervencionistas desnecessárias (MS, 2005, p. 6).

na implementação da atenção obstétrica e neonatal. Os 22 foram codificados por numeração como modo de preservar o sigilo, mas também é possível identificá-los.

Os 22 procedimentos analisados caracterizam-se por terem sido instaurados mediante denúncias que apontavam para problemas na implementação da atenção obstétrica e neonatal/PNAISM, seja pela insuficiência na realização de partos, devido a não renovação de contratos de prestação de serviços em saúde e verificado fundamento para encaminhamento de medida judicial de Ação Civil Pública, que obriga o estado pagar débitos ao hospital maternidade do município (Codificado IC 13/22 – ACP MP/RS); seja pela falha no fluxo inter-hospitalar de encaminhamentos de gestantes do município a centros obstétricos e UTI Neonatal em que atuação foi extrajudicial, com ações apontando para o esclarecimento dos fluxos, realização de audiências e arquivamento do expediente (Codificado PA 2/22 – MP/RS).

Como também a partir de casos individuais de repercussão na mobilização da garantia ao direito do acompanhante durante pré-parto, parto e pós-parto e ao modelo de atenção do parto humanizado, observa-se que nos 22 casos em análise, 20 foram conduzidos de modo extrajudicial, com determinação de recomendações e assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) (Codificado PA 5/22 – TAC MP/RS) e 2 com instauração de ação judicial, com a representação de ação civil pública – ACP.

As interferências realizadas pelo agente ministerial nesta matéria, nos 22 procedimentos, caracterizaram-se por terem sido instaurados por representação, a partir de denúncias dos usuários do sistema e/ou dos agentes implementadores (médicos, enfermeiros, burocratas de médio escalão/equipe da CRS – SES-RS). Observa-se a atuação como fiscal da lei que realiza a função via notificação oficiando os atores implementadores da política e/ou via interações de mediação para fazer cumprir as leis e normativas que regulam tal fato descrito no objeto de investigação. Deste modo, é possível demonstrar uma atuação no *compliance* do processo de implementação que auxilia a política a estar em conformidade com o que se propõe a partir do que a normatiza.

Adota-se aqui o entendimento de *compliance* e o foco de acompanhar qual ação ou comportamento é assumido pelas autoridades públicas no cumprimento da decisão judicial, no caso em questão, decisão determinada pelo agente ministerial. Tal atuação refere-se ao processo da implementação estar em conformidade com as

normas previstas no desenho da política alinhados ao comportamento dos implementadores com tais normas que estruturam a política, relaciona-se à adequação dos agentes implementadores às normas que estruturam a política na prática.

Na mesma direção já adotada, a estratégia analítica foi a partir do objeto do expediente instaurado. Delimitado o possível problema de implementação da atenção obstétrica e neonatal, posteriormente, analisou-se o tipo de atuação na condução do procedimento e as respostas da autoridade pública, as decisões do agente ministerial. As atuações do agente ministerial, nesta matéria, prevalecem numa atuação no *compliance*. Em determinado caso, partiu-se de uma denúncia quanto a possíveis irregularidades em determinada maternidade em razão dos enfermeiros que realizam os pré-natais não serem enfermeiros obstetras nem obstetras, conforme determina resolução Conselho Federal de Enfermagem (COFEN 572/2016). Dessa maneira, o agente ministerial decide localizar os atores que normatizam tecnicamente tal procedimento, fazendo valer a resolução do COFEN 572/2016, acionando atores do órgão – COREN. Em seguida, solicitou-se a vistoria dos atores do COREN que constataram a irregularidade denunciada, procedendo a orientações de correção frente ao problema deflagrado.

A atuação seguiu buscando oficial o gestor municipal sobre quais são as providências a serem tomadas para resolver o referido problema. O agente ministerial reiterou as orientações sobre a necessidade de o gestor municipal ampliar o número de enfermeiros especialistas no hospital maternidade do município.

As interações ocorreram via ofícios e com propósito de acionar as responsabilidades dos atores envolvidos no acompanhamento da política. O efeito da decisão foi que o Executivo municipal aceitou ampliar a equipe de enfermeiros obstetras na referida maternidade. Em seguida, esse hospital se descredenciou como maternidade, em decorrência da pandemia da covid-19, que passou a destinar a atenção nesta área. Logo, o IC foi arquivado (Codificado IC 9/22), e o agente público, inicialmente, buscou alinhar seu comportamento em fazer cumprir em razão da decisão, mas, posteriormente, modificou o serviço para outro foco de intervenção, descredenciando-o como maternidade.

Na matéria da atenção obstétrica e neonatal, o que se verificou quanto às decisões dos agentes ministeriais foi da prevalência de uma atuação pautada no paradigma da neutralidade metodológica do Direito, que se refere a assegurar às

peças o mesmo reconhecimento pelas normas e garantir idêntico tratamento para se obter um resultado justo, em detrimento de uma abordagem relacional e singular.

A própria complexificação do desenho, dos fluxos e das pactuações da política pública de saúde, a exemplo da pactuação da organização da rede de atenção ao parto<sup>43</sup>, expropria a perspectiva de gênero, que compromete o uso do enfoque de gênero no âmbito das práticas do sistema de justiça.

Dados da entrevista realizada com promotor de justiça que atua na área especializada da saúde pública afirmam que:

é apenas uma questão de fazer cumprir o que está na lei. Claro que eu preciso compreender que uma política pública é complexa que acontece de modo transdisciplinar e intersetorial, mas eu não preciso ter conhecimento técnico em si do objeto da política para fiscalizar se a lei está sendo cumprida ou não. Só a lei não é suficiente, no entanto ela precisa estar contemplada pelo menos. A lei dá um norte a ser perseguido e em negociação se tenta mediar as soluções [...] (Entrevista 5).

Destaca-se um inquérito civil (Codificação IC – 11/22) que se desdobrou em vários outros inquéritos civis sobre o tema do parto humanizado. Estes foram identificados por meio de entrevistas realizadas com promotores de justiça que atuaram em diferentes funções no processo de investigação. O inquérito original foi disparado por um caso emblemático que mobilizou questões quanto à autonomia e autodeterminação da mulher no momento do parto e das práticas realizadas na atenção obstétrica e neonatal. Este inquérito foi instaurado em 2014 pela promotoria de justiça de defesa dos Direitos Humanos de Porto Alegre/RS a partir de fato ocorrido no município de Torres/RS<sup>44</sup>. Em âmbito de MP estadual, este inquérito se desmembrou em outros 11 inquéritos civis (Codificação IC 12/22 a IC 22/22), com orientação do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos – MP/RS, para que as demais promotorias do estado do RS instaurassem um procedimento similar quanto ao tema da adequação e implementação do parto humanizado<sup>45</sup> nos hospitais maternidades.

---

<sup>43</sup> Resolução Nº206/17 – CIB – Comissão Intergestores Bipartite/RS – Pactua a organização da rede de atenção ao parto e nascimento de forma regionalizada, no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>44</sup> Este procedimento IC 11/22 será referenciado a localidade e alguns nomes, uma vez que seu conteúdo se encontra amplamente divulgado em matérias jornalísticas, bem como no seu desdobramento na realização de uma série de audiências públicas sobre o tema do parto humanizado.

<sup>45</sup> Parto humanizado - O parto humanizado é um modelo de atenção destinado ao parto e nascimento. Segundo o Programa de Humanização no pré-natal e nascimento (MS, 2005) a humanização da assistência obstétrica e neonatal é a condição primeira para o adequado acompanhamento do parto e

Estes expedientes foram executados de forma conjunta entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, frente à amplitude que a matéria do objeto evocou, bem como na forma como o Ministério Público brasileiro organiza suas atuações no controle das políticas públicas, separando as competências de cada instância, assim como ocorre no Sistema Único de Saúde (SUS) sobre a gestão da atenção obstétrica e neonatal. Tal acontecimento mobilizou temas referentes à situação da implementação da lei do acompanhante, da assistência do parto humanizado e da violência obstétrica. Optou-se pela extração de um fragmento do caso retirado do site do Centro de Estudos Brasileiros em Saúde (CEBES) de 17/04/2014 como forma de ilustrar as repercussões do fato.

No dia 31 de março, a justiça do Rio Grande do Sul determinou que xx<sup>46</sup>, de 29 anos e grávida de 42 semanas, fosse submetida a um parto cesariano. A gestante desejava que fosse feito um parto natural, contudo a equipe médica que a atendeu afirmou que não seria possível e recomendou a cesárea, alegando que a criança estaria em pé no útero. XX decidiu não realizar o procedimento naquele dia e retornou para casa para tentar dar à luz por meio de parto vaginal. Informado pelo hospital sobre a decisão, o Ministério Público ajuizou uma ação solicitando a condução da paciente ao hospital. A justiça acatou o pedido e XX foi levada coercitivamente à maternidade, onde teve uma menina. O fato da gestante ter sido submetida a um parto cesariano contra a sua vontade levou o caso a ser amplamente divulgado pela mídia e provocou uma forte discussão entre pesquisadores, médicos, juízes, advogados e ativistas em defesa dos direitos da mulher e dos direitos humanos (CEBES, 2014).

A instauração dos ICs que se seguiram ao impacto do caso XX deflagra um déficit nas práticas de assistência ao parto humanizado no RS, ao incrementar e reativar a mobilização de pautas que já vinham sendo reivindicadas pelos movimentos feministas de todo Brasil, acerca de excessos de partos cesáreos, do

---

do puerpério. A humanização compreende pelo menos dois aspectos fundamentais. 1º) Requer atitude ética e solidária por parte dos profissionais de saúde e a organização da instituição de modo a criar um ambiente acolhedor e a instituir rotinas hospitalares que rompam com o tradicional isolamento imposto à mulher. 2º) Refere a adoção de medidas e procedimentos sabidamente benéficos para o acompanhamento do parto e do nascimento, evitando práticas intervencionistas desnecessárias. (MS, 2005, p.6). No Brasil, desde 2011 o Ministério da Saúde vem buscando promover e implementar uma nova perspectiva de atenção ao parto com medidas menos medicalizada e hospitalar, na qual a relação mulher e o bebê deve ser estabelecida de forma mais acolhedora e humana, sendo esta uma forma de conceber a ideia de parto humanizado. Desta forma, o Parto Humanizado vem sendo regulamentado a partir de uma série de leis e normas que organizam suas práticas. Como o guia de boas práticas 1996, a lei Nº 11.108/2005 que dispõe sobre o direito do acompanhante no parto, a portaria Nº 1.459/2011 que estabelece a Rede Cegonha e a portaria Nº 353/2017 – que prova as Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal.

<sup>46</sup> Como forma de preservar o sigilo e a identidade dos sujeitos pesquisados, apesar de dados já publicizados optou-se por suprimir o nome da mulher sujeito da ação cautelar para realização do parto cesáreo.

não cumprimento da lei do acompanhante e da violência obstétrica cometida pelos agentes implementadores das políticas. A partir dele, abordou-se o papel dos gestores estaduais e municipais, reafirmando a importância destes atores no processo de contratação das equipes, emergiram também os descumprimentos por parte dos hospitais frente à política da Rede Cegonha<sup>47</sup>, mesmo frente à existência de um sistema de monitoramento estadual e municipal, relativos a eventuais irregularidades, no qual os agentes ministeriais se somaram às discussões de ideias para resolver os problemas em curso.

Os desdobramentos da decisão de instauração de 11 ICs demonstram a resposta de que havia necessidade de investigar a situação da implementação do parto humanizado em 11 maternidades do RS.

O trabalho de campo em tal procedimento implicou analisar o que ocorreu desde a instauração do IC inicial até as respostas das autoridades públicas, por meio de entrevistas (3 e 4), de extração de matérias jornalísticas e de análise dos 11 ICs que se desdobraram do IC inicial. Nossa análise permitiu identificar que a situação vivida por XX (Codificação – IC 11/22) produziu um efeito de sororidade<sup>48</sup> entre um grupo de mulheres, passando a representar um símbolo de reivindicações feministas no país, provocando reações do estado, ao mobilizar a situação das práticas de atenção obstétricas e do direito reprodutivo da mulher. Os movimentos sociais tencionam a instauração da investigação, colocando o assunto na pauta. Com base nesse fato, reforçam-se também as discussões em curso sobre a formalização da profissão de doulas<sup>49</sup>.

Em Porto Alegre, ativistas feministas apresentaram denúncia requerendo providências do Ministério Público do RS, solicitando esclarecimentos do ocorrido, especialmente a fim de garantir o direito de as mulheres terem um parto humanizado e de optarem pelo procedimento que entenderem mais adequado à sua situação, que tenha base em evidências científicas.

Os 12 inquéritos civis – IC abordaram o tema do direito de a parturiente dispor da presença do acompanhante durante o trabalho de pré-parto, parto e pós-parto no

---

<sup>47</sup> É uma estratégia do Ministério da Saúde que tem como objetivo implementar uma rede de cuidados para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e a atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, bem como assegurar às crianças o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis.

<sup>48</sup> Sororidade é o comprometimento compartilhado de lutar contra injustiça patriarcal, solidariedade política entre mulheres – vocalização das lutas feministas (HOOKS, 2020).

<sup>49</sup> Doula é a mulher que dá apoio e formação a outra mulher durante a gravidez, no parto e no pós-parto Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/doula>. Acesso em: 20 maio 2021.

âmbito do SUS, como também de averiguar a adequação/implementação do parto humanizado em 11 hospitais de Porto Alegre/RS, de acordo com as diretrizes do Ministério da Saúde.

Cabe referir que a rede de serviço de Porto Alegre/RS acolhe em 100% as demandas de saúde da capital e em até 48% as demandas do estado RS. Estes procedimentos ocorreram como atuações extrajudiciais tendo como encaminhamentos a emissão de recomendações que produziram ajustes e incrementos nos modos de implementação da política, bem como na ratificação de uso de algumas portarias e normas técnicas que normatizam o tema.

Tais encaminhamentos e alterações foram cumpridos durante um determinado período definido. Os ajustes e incrementos produzidos na política estão sendo feitos no presente estudo como uma atuação por *compliance*, assim como uma atuação por mediação buscando saídas negociadas em interação dialógica com movimentos sociais feministas e com as autoridades públicas nos três níveis de governo.

Observa-se que o agente ministerial junto do grupo de trabalho elege uma série de normativas descritas no quadro 03, num esforço de consertar certos elementos ainda não contemplados, aparecendo um certo grau de coercividade.

É preciso referir que antes de ocorrido o caso XX, outros inquéritos civis já vinham tramitando no MPE/RS e no MPF sobre o tema. Ademais, a decisão do promotor de Torres/RS, dentro de um cenário maior, ilustra que a instituição MP também sofreu impactos, como rever os modos de atuação do agente ministerial, frente à repercussão do caso, assim como as autoridades públicas passaram a exigir uma revisão dos processos de implementação na atenção obstétrica, diante da decisão de instauração de 12 ICs. O caso que deflagrou foi a persistência de problemas na prática e na não conformidade da implementação de políticas em acordo com normas vigentes, como a Lei do acompanhante em vigência desde 2005.

A repercussão do caso sustenta-se na presença de conflito de interesses do princípio da autonomia da mulher em poder decidir sobre o próprio parto, após ter assinado um termo de responsabilidade na maternidade em questão, contrariando a orientação médica, sendo, posteriormente, obrigada a retornar para o hospital maternidade, escoltada por policiais em acordo com o cumprimento por ordem judicial expedida. Ainda em depoimento, no hospital, XX disse ter sido roubada no



direito ao parto normal, deflagrando uma violência obstétrica<sup>50</sup> (NASCIMENTO; CARVALHO; FRAGA, 2014).

Questionamentos quanto ao princípio da autonomia e dignidade da mulher estão em pauta na ordem do direito e da ética, com reivindicações de movimentos feministas, como Arthemis, Parto do Princípio e Rehuna, assim como na implantação de políticas e serviços que assegurem a mudança efetiva da implementação da assistência ao parto humanizado. As denúncias desses movimentos interrogam a resposta das autoridades públicas em permitir o excesso de partos cesáreos, questionam sobre o financiamento do parto cesáreo e do normal e sobre a regulamentação da profissão das doulas, consubstanciando o conteúdo destes conflitos de interesses.

O quadro abaixo é um esforço de organizar esquematicamente os modos de atuação dos agentes do MP/RS e os efeitos de suas decisões no procedimento IC 11/22 relacionado ao 3º objetivo específico da PNAISM

Quadro 16 – Das decisões e efeitos na implementação PNAISM/Atenção obstétrica

<b>CJPP</b>	<p>3º objetivo específico da PNAISM - Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes – qualificar a assistência obstétrica e neonatal nos estados e municípios;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação do MP/RS: Extrajudicial – como fiscal da lei e indutor de políticas públicas negociando e barganhando ações de orientação da legislação em vigência, junto aos órgãos de competências. As ações aqui descritas foram construídas ao longo de mais de 4 anos.</li> <li>• Normativas utilizadas pelos agentes ministeriais para balizar suas ações – check list construído: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria MS Nº 569/GM/MS de 01 de junho de 2000 que institui o programa de humanização no Pré-natal e Nascimento, no âmbito do SUS.</li> <li>• Lei Nº 11.108/2005 que dispõe sobre o direito do acompanhante no parto</li> <li>• Portaria MS Nº 1.459/2011 que estabelece a Rede Cegonha</li> <li>• Portaria 371/2014 – Diretrizes para a organização da atenção integral e humanizada ao recém-nascido (RN) no SUS</li> <li>• Portaria Nº 353/2017 – que aprova as Diretrizes Nacionais de Assistência ao Parto Normal.</li> </ul> </li> </ul>
<b>CPP</b>	<p><b>Efeitos das atuações:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Audiência pública – Posteriormente à realização da Audiência, foram determinadas as seguintes diligências: a) o Ministério Público vai trabalhar com vistas ao cumprimento da lei do acompanhante (artigo 19, J, da lei 8080); b) atuação do Ministério Público com vistas ao cumprimento da Portaria 371/14, do MS, que recomenda que, quando a situação clínica permitir, os procedimentos de rotina do recém-nascido, como pesagem, vacinação etc, sejam postergados para após a primeira hora de vida, permitindo que nessa primeira hora o bebê permaneça junto à mãe; c) o Ministério Público atuará</li> </ol>

<sup>50</sup> Violência obstétrica – Consiste na imposição de intervenções danosas a integridades física e psicológica das mulheres nas instituições e por profissionais pelos quais são atendidas, assim como o desrespeito a sua autonomia (NASCIMENTO, CARVALHO, FRAGA, 2014).

	<p>com vistas à adoção de indicadores hospitalares relacionados ao parto, metas e sua divulgação ao público; d) o Ministério Público verificará junto às ouvidorias das maternidades se as denúncias de violência obstétrica recebidas têm sido encaminhadas aos respectivos conselhos profissionais; e) o Ministério Público atuará com vistas à obtenção de um posicionamento oficial do Ministério da Saúde quanto à atuação das doulas; f) será instada a participação do MEC para debater a formação de profissionais da saúde; g) o Ministério Público atuará com vistas à obrigatoriedade de justificação de intervenções extraordinárias, de modo a viabilizar o controle de sua razoabilidade a partir do princípio da mínima intervenção baseada na necessidade. (site MP/RS, fls. 55/77).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) Instauração de 11 inquéritos civis em 11 maternidades da capital – Averiguação da adequação do parto humanizado em 11 hospitais de Porto Alegre/RS.</li> <li>3) CAO DH MP/RS – Orientou a instauração de PA para todas as demais maternidades do estado do RS, orientando diretrizes de trabalho para os promotores de justiça quanto ao que deve constar nas recomendações aos hospitais sobre falhas encontradas e como monitorá-las.</li> <li>4) Recomendações MP/RS: 1) Protocolo de parto humanizado de cada hospital; 2) Existência de local apropriado para acompanhante, estabelecendo os critérios de ação de cada integrante da equipe médica e do acompanhante e por fim 3) Termo de compromisso que será firmado pela gestante e seu/sua acompanhante, estabelecendo os critérios de ação de cada integrante da equipe médica e do acompanhante.</li> <li>5) O CAO DH MP/RS e PJJDDH/POA-RS solicitam a assessoria técnica da SMS/POA metas estabelecidas às maternidades acerca do parto humanizado</li> <li>6) Recomendação MPF/PRDC: ao MECOMEducação Superior - para a inclusão curricular de boas práticas do parto humanizado no processo formativo dos médicos.</li> <li>7) Implementação do Projeto Parto Adequado desenvolvido pela ANS – Hospital Israelita Albert Einstein aspirando a valorização do parto normal e a redução de cesarianas sem indicação.</li> <li>8) Projeto APICE ON que objetiva qualificar profissionais de hospitais universitários para a implementação e replicação de boas práticas relativas à atenção ao parto, nascimento, saúde sexual e reprodutiva, além de cuidados com mulheres em situação de violência sexual.</li> <li>9) Orientações ao MS/Coordenação-Geral de Saúde da mulher quanto à possibilidade de normatizar os indicadores relacionados ao parto – com objetivo de publiciza-los nos hospitais maternidade.</li> </ol>
<b>CPP</b>	<p>Atores envolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Movimentos sociais feministas nacionais e locais (5) – Rehuna, Parto do Princípio, Artemis, Associação de Doulas e Coletivo Feminino Plural.</li> <li>● Ministério Público Federal /Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – MPF/ PFDC Ministério da Saúde/ MS - Área técnica saúde da mulher</li> <li>● Grupo Condutor Estadual da Rede Cegonha e Apoiadores Rede Cegonha - MS;</li> <li>● Secretaria do Estado de Saúde – SES-RS - Área técnica saúde da mulher;</li> <li>● Secretaria Municipal de Porto Alegre – SMS/POA-RS - Área técnica saúde da mulher;</li> <li>● Ministério da Educação/ MEC – Educação Superior</li> <li>● Procuradoria da mulher da Assembleia Legislativa do Estado – RS;</li> <li>● Defensoria Pública do Estado do RS</li> <li>● Faculdade de Direito/SAJU da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS</li> <li>● Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre/CMS-SMS</li> <li>● Órgãos de fiscalização da gestão do Executivo: ANVISA, DENASUS e ANS,</li> </ul> <p>Conselhos regionais de Enfermagem – COREN RS e de Medicina - CREMERS</p> <p><u>Modo de interação:</u> Criação de grupo de trabalho GT interinstitucional Parto Humanizado – reuniões sistemáticas e deliberativas de alterações nos fluxos, instrumentos da política, conteúdo/incorporação da portaria MS 1459/2011 Rede</p>

Cegonha, visitas institucionais como modo de monitoramento e formação dos agentes implementadores das maternidades.
---

Fonte: elaborado pela autora.

A partir de instrumentos, como de audiência pública, o Ministério Público extraiu encaminhamentos para embasar suas atuações e decisões na direção da revisão, adequação e mudanças na atenção ao parto humanizado, junto a outros atores governamentais e não governamentais. Por instrumento desta audiência se reafirmou a necessidade de averiguação e da implementação das práticas que regem a assistência ao parto humanizado.

O que se identifica ao analisar estes 12 ICs é que os efeitos da instauração produziram uma reorganização no sistema de monitoramento das maternidades no estado do RS, com a entrada de novos atores do controle externo e no alargamento das pautas e das práticas que deveriam ser averiguados. A atuação, nestes casos, implicou a constituição de um grupo de trabalho permanente com representantes do MPE/RS, MPF/PR, SES-RS, SMS-POA e consultores da Rede Cegonha/MS, que ocorreram por mais de 4 anos de trabalho.

Tal grupo consolidou uma agenda de tarefas organizadas, por meio de reuniões periódicas e sistemáticas em que foram consultadas as legislações que regulam o tema. Além disso, adotou-se um procedimento de checklist para verificar se todas as maternidades estavam alinhadas a tais legislações. A partir disso, também ocorreu uma outra denúncia em alguma maternidade de que não estaria sendo cumprida as práticas do parto humanizado, e, por isso, a instauração do IC foi estendida para todas as maternidades da cidade. O procedimento também foi estendido para todas as maternidades do estado do Rio Grande do Sul.

As atuações e os produtos deste GT derivaram de um levantamento dos hospitais-maternidades do estado RS, estabelecimento de uma agenda de visitas a estas maternidades, estabelecimento de metas para estas maternidades acerca do parto humanizado, ajustes na caderneta da gestante (guia recebido pela gestante para registrar informações do seu o pré-natal), orientações para que os hospitais publiquem os indicadores relacionados ao parto e metas. Com isso, o MP/RS emite uma recomendação com três orientações para todas as maternidades investigadas, assim como o MPF/PRDC (quadro 03). A conformidade às normativas foi uma construção coletiva que envolveu trazer o comportamento de diferentes atores em alinhamento a uma decisão que foi uma construção coletiva.

Registra-se que o modo de interação produzido com a construção de um grupo de trabalho constituído de atores do MP/RS e MPF/PR DC, junto aos gestores estaduais e municipais, burocratas de médio escalão na literatura de implementação de políticas públicas, configura um arranjo institucional que produz governança em saúde, demonstrando que aqui se forma um conjunto de atores formalmente empoderados para a fiscalização na defesa de interesses sociais.

Observa-se, também, na presente análise, o papel institucional dos membros do CAO DH MP/RS que passam a atuar como mediadores da instituição, sendo o proponente da audiência pública e do GT com o MPF e demais gestores estaduais e municipais de saúde. O CAO DH promoveu também a difusão das leis que regem o parto humanizado, uma vez que sugeriu a instauração de procedimentos de acompanhamento do parto humanizado às demais promotorias de justiça do RS (IC 11/22 e 22/22 p.84 – MP/RS).

O que se verifica, também, quanto ao modo de atuar do agente ministerial, é de que nesses expedientes é exigido um grau de especialização sobre o funcionamento da política que se pretende fiscalizar, seja sobre o desenho ou sobre os fluxos da política obstétrica e neonatal, não tratando de caráter unicamente local, mas de abrangência regional, sendo necessárias interações com instâncias de gestão regional, a exemplo das Coordenadorias Regionais da Saúde (CRS), bem como do suporte técnico do Centro de Apoio Operacional – MP/RS.

As interações do agente ministerial podem se dar via ofícios e relatórios ou mediante reuniões e audiências, em visitas institucionais com a função de proceder vistorias, estas realizadas seja pelo agente ministerial seja pela equipe biomédica do MP/RS.

### **3.2.2 Quanto às atuações sobre o planejamento familiar**

Ganham destaque os procedimentos instaurados pelo MP/RS e que se relacionam ao objetivo específico 2 da PNAISM, sobre a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, no âmbito da atenção integral à saúde, atrelados aos direitos sexuais e reprodutivos, mesmo que não referidos nas decisões dos procedimentos instaurados.

Registram-se, nesta subseção, problemas identificados sobre as falhas ou insuficiências de políticas de planejamento familiar. Verificou-se 7 IC sobre o

tema/objeto. Trata-se de procedimentos que visam acompanhar a existência de políticas públicas sobre o planejamento familiar e apuram-se denúncias de possível falta de suporte às mulheres para colocarem dispositivo intrauterino DIU e falta de profissional na rede pública de saúde municipal para implantação do DIU em paciente do SUS (codificado IC 1/7 e 2/7.)

A atuação do promotor em instaurar o inquérito já provoca no Executivo municipal uma resposta de buscar correção do problema apontado na denúncia, seja procedendo à contratação de profissional seja ampliando o número de atendimentos.

A atuação ocorreu oficiando os órgãos responsáveis e por meio de requisição de reuniões e audiências. Neste inquérito, foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o dever de, no prazo de 180 dias, contados da presente data, publicar ato administrativo disciplinador de programa de prevenção de gravidezes indesejadas, privilegiando o encaminhamento de mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica para a colocação de Dispositivo Intrauterino (DIU), por meio de acesso ao bloco cirúrgico. (IC 2/7, MP/RS, 5/11/2019). Identifica-se que houve uma negociação do promotor de justiça com o Executivo, criando um programa de prevenção indesejada específico para mulheres em situação de vulnerabilidade social. Desse modo, assegurando haver recursos suficientes para realização de 20 procedimentos de colocação de DIU ou mais por ano. O caso em questão demarca adoção de uma perspectiva de interseccionalidade somando condições de gênero à vulnerabilidade social como saída na resolução do problema.

Tais interferências também fazem com que o agente implementador esteja atento em atuar em conformidade com as normativas em vigência, a exemplo da portaria nº 3265/2017 que dispõe sobre a ampliação do acesso ao Dispositivo Intrauterino TCU 380 (DIU de cobre) no âmbito do SUS, conforme foi apontado em determinado expediente (codificado IC 3/7).

Registra-se que dos procedimentos analisados, foi identificado o Memorando Circular Nº 28/2019 emitido pelo CAO – DH MP/RS, sugerindo aos agentes ministeriais a verificação se está sendo regular a distribuição nos municípios a distribuição dos medicamentos e insumos que compõem o Programa Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (MS) quanto aos contraceptivos orais e injetáveis, dispositivo intrauterino (DIU) e o diafragma e apresenta a lista com os respectivos quantitativos, para que o agente proceda, a título de sugestão, como uma ação a ser realizada junto ao Executivo municipal. Identificou-se apenas um procedimento neste

sentido (Codificado IC 7/7). Este procedimento faz referência ao alinhamento ao Programa Saúde da Mulher – distribuição, via SUS, de insumos de contraceptivos.

O agente ministerial tem uma participação no jogo político da implementação auxiliando em arbitrar e corrigir, por interposto da mediação e da negociação, consertando, ainda que, de modo coercitivo, para que a política possa ser oferecida à população, assim que o Executivo estadual ou municipal solucionar o problema. Registra-se, também, a proposição e vontade política do promotor de justiça de lançar mão de dispositivos dados a ele institucionalmente de modo a induzir determinada política, a exemplo do memorando Circular Nº 28/2019 emitido pelo CAO – DH MP/RS, sobre contraceptivos.

### **3.2.3 O direito à interrupção da gravidez nos casos previstos por lei – abortamento legal**

O objetivo específico 4 da PNAISM orienta que é preciso promover a atenção às mulheres e aos adolescentes em situação de violência doméstica e sexual. A violência sexual é considerada uma violência de gênero e, de acordo com a Lei Federal Nº 12.845/2013, é qualquer forma de atividade sexual não consentida que possa ser realizada no âmbito das relações íntimas e familiares, como por desconhecidos, estando também tipificada como uma das violências circunscritas na Lei nº 11.340/2006.

Segundo a promotora de justiça entrevistada:

Então, o que eu tenho aqui: eu tenho um trabalho que a gente faz que é na defesa da Mulher, no direito que ela tem do abortamento legal, no direito que ela tem de acessar o serviço de referência e, principalmente, sem a necessidade do constrangimento de ter que registrar o BO. Então, a gente tem trabalhado muito com a Secretaria Estadual de Saúde, um trabalho muito próximo. E a SES-RS faz capacitações já, há um bom tempo, com profissionais da Saúde, com profissionais médicos, para que eles consigam compreender a mulher que sofreu uma violência sexual e, disso, resultou numa gravidez (Entrevista 2).

Neste sentido, observam-se atuações extrajudiciais claramente reconhecidas pelo agente ministerial como legítimas à defesa dos direitos da mulher, no âmbito da prevenção com ações de formação e orientação. Foram identificadas, no campo da pesquisa, ações inovadoras propostas pelo agente ministerial de formação para os profissionais da área da saúde sobre os aspectos legais quanto ao direito à

interrupção da gravidez em casos autorizados por lei (aborto legal). Trata-se de uma ação conjunta entre Ministério Público do RS com a Secretaria Estadual de Saúde, na qual a secretaria do estado promovia capacitações para profissionais da saúde, como médicos e enfermeiros, para que eles consigam compreender que a mulher que sofreu uma violência sexual está amparada por lei a obter os procedimentos de interrupção da gravidez. Além das formações, foram elaboradas cartilhas e documentos orientadores produzidos em ações em parceria com representantes da Secretaria Estadual da Saúde – área técnica da saúde da mulher - SES-RS, MP/RS e MPF/PRC.

O tema do Aborto Legal aborda a intervenção protetiva do estado destinado à mulher em situação de violência sexual, com risco para gestante e aos fetos anencéfalos. Com relação a essa temática, o MP/RS e o MPF/PRDC foram convidados pela SES/RS-Saúde da Mulher para realizarem uma ação em parceria com objetivo de proceder ações de formação e elaboração de material orientativo (para gestores e trabalhadores da saúde) sobre a legislação que garante o acesso da mulher ao aborto legal, aos serviços de referência especializado e sem a necessidade do constrangimento de ter de realizar um boletim de ocorrência para obter este acesso. Tal atuação vem ocorrendo desde 2014.

Nestas ações, foi verificada uma mudança no padrão de relação entre o agente ministerial e órgão de gestão estadual e municipal que se desloca de uma postura restrita à fiscalização para a cooperação e implementação da política, numa atuação por aprendizagem. A gestora estadual entrevistada afirma que tal mudança no padrão de relação entre as instituições partiu do Executivo estadual ao solicitar o apoio ao MP/RS que prontamente atendeu.

Segue, no quadro abaixo, o mapeamento das relações de interação em rede encontradas no campo, analisadas a partir de entrevistas, análise no site/relatório anual de atividades MP/RS - 2018 e documentos disponibilizados pela técnica gestora da SES-RS, seção saúde da mulher.

Quadro 17 – Das decisões e efeitos da atuação sobre o direito ao aborto legal

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Atuação do MP/RS: Extrajudicial – como indutor de políticas públicas atuando na formação e aprendizagem da legislação sobre o direito ao aborto</li> </ul> <p>Atores envolvidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ministério Público Federal /Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – MPF/ PRDC</li> <li>● Secretaria do Estado de Saúde – SES-RS - Área técnica saúde da mulher</li> <li>● Secretaria Municipal de Porto Alegre – SMS/POA-RS - Área técnica saúde da</li> </ul>
--	--

<b>CJPP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mulher</li> <li>• Médicos da rede pública SES e SMS/POA</li> <li>• Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul - CREMERS</li> </ul>
	Normativas em questão: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria Nº 485 MS/2014 – Serviço de referência para interrupção da gravidez</li> <li>• Nota técnica de atenção humanizada ao abortamento do Ministério da Saúde</li> </ul>
<b>CPP</b>	Efeitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de Cartilha,</li> <li>• Realização de seminário e formação elaborada e realizada pelos gestores SES-RS em parceria com membros do MPF/PRDC e MP/RS para os trabalhadores da SES-RS</li> <li>• Adesão de 15 hospitais como serviço de referência para atendimento à vítima de violência sexual do estado do RS.</li> </ul>

Fonte: elaborado pela autora.

Assim como no GT interinstitucional do Parto Humanizado, na matéria do direito ao aborto, também ocorreu uma atuação do agente ministerial em interação com os gestores estaduais e municipais na área da saúde da mulher, na forma de um grupo de trabalho com reuniões sistemáticas e tarefas construídas neste coletivo, a partir de problemas identificados na implementação. Do mesmo modo, ocorreram reuniões para planejar as ações de visitas aos serviços e prestar orientações a estes.

Foi realizado um levantamento das dificuldades de todos os serviços de referência no estado, no qual foram construídos questionários e enviados pelo próprio MP/RS e MPF PR/DC a estes. Trata-se de uma atuação que passa a ocorrer de um modo especializado em que os atores envolvidos puderam se debruçar sobre a matéria de um modo aprofundado.

A ideia do GT foi de levar as informações jurídicas capacitando os profissionais da saúde, levando conhecimento para os serviços de referência, transmitindo ao profissional de saúde segurança no sentido de que o médico pode realizar o abortamento legal e que este não estará infringindo nenhuma lei.

Verifica-se uma atuação do agente ministerial de modo propositivo, em cooperação com o Executivo estadual da SES-RS, com objetivo de difusão da política de prevenção e assistência à mulher em situação de violência sexual. Tal percepção registra-se, conforme informado pela gestão da SES-RS, que com a inserção dos agentes ministeriais nas visitas aos serviços de referência e posterior indicação ao Executivo municipal, novas adesões de hospitais ocorreram expandindo de 7 para 23 serviços de referência para atenção integral às pessoas em situação de violência sexual.



### Recortes da entrevista realizada com gestora da SES-RS:

A partir da resposta destes processos (IC), a gente foi colocando a necessidade de parceria, de ter essa parceria uma vez que a gente tinha muitas dificuldades e ainda continuamos tendo em avançar nestes temas. Por exemplo, naquele tempo, a gente só tinha sete hospitais habilitados como referência no estado e a gente queria ampliar e precisa ampliar este serviço. Mas, ao mesmo tempo, com muitas dificuldades porque os serviços de saúde ainda têm este entendimento que violência é da segurança pública, que a violência é da Assistência Social e, mesmo nós dizendo que é uma questão de saúde pública, nós tínhamos a dificuldade destes serviços reconhecerem como parte do atendimento em saúde [...] a violência sexual [...]

O MP tem auxiliado na área de políticas públicas no sentido de tensionar o poder público para que tenhamos serviços na área da violência sexual, (a promotoria especializada da infância e juventude) e ela também tem sido uma parceira, mesmo sendo infância e juventude a gente participa de reuniões que tem auxiliado bastante na ampliação da rede (Entrevista 8/ SES-RS).

Em março de 2018, ocorreu o Seminário Estadual Construindo Redes de Atenção à Saúde das Pessoas em Situação de Violência Sexual. Tal evento foi promovido pela Secretaria do Estado do RS – Ministério Público Federal – Ministério Público /RS – Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre<sup>51</sup> no qual ocorreu o lançamento da cartilha “Violência Sexual e o direito à interrupção da gravidez nos casos previstos em lei” e a qualificação dos profissionais no cuidado integral às vítimas, com objetivo de fortalecer parcerias intra e intersetoriais nas redes de atendimento. Destaca-se na fala da promotora e procuradora da República que o direito ao aborto em casos previstos em lei é ainda tratado com preconceito e com desconhecimento por parte dos profissionais, sendo necessário tal assunto ser discutido e debatido com transparência entre todos. O evento foi um dos frutos de uma parceria e cooperação que vem sendo construída entre os agentes ministeriais estadual e federal junto aos implementadores do Executivo estadual e municipal da saúde do RS e de POA/RS, com o propósito de difundir a política de enfrentamento à violência sexual em meio ao contexto de desconhecimento e preconceito.

Foi referido pelos entrevistados (Entrevista 2 e 8) que existe o problema na implementação desta política. Com relação ao preconceito e desconhecimento da matéria, não se trata apenas de ter serviços habilitados, é preciso trabalhar a

---

<sup>51</sup> Registro da reunião de lançamento da Cartilha desenvolvida em cooperação e parceria MPE/RS – MPF – SEES/RS. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/dirhum/46487/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

questão da qualificação profissional, da responsabilidade dos municípios dispor dos kits de profilaxia aos serviços e da acessibilidade das mulheres a este serviço.

Existe, no meio médico, a questão da objeção da consciência, no sentido de o profissional estar isento e recusar a fazer o procedimento, o médico tem o direito de ter a objeção de consciência, mas a instituição não. Nesse sentido, o direito da mulher a interromper a gestação é maior que qualquer objeção de consciência. Então, se o médico se opõe, cabe à instituição cumprir esse direito.

Em relação aos achados da pesquisa na área da saúde pública, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 18 – PNAISM – Síntese das mudanças identificadas a partir das atuações do MP/RS

Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (2004) Objetivos específicos da PNAISM	Mudanças na PNAISM		
	Ajuse	Ampliação	Inovação
Ampliar e qualificar a atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras DST	X	SEM	SEM
Estimular a implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, para homens e mulheres, adultos e adolescentes, no âmbito da atenção integral à saúde.	X	SEM	X
Promover a atenção obstétrica e neonatal, qualificada e humanizada, incluindo a assistência ao abortamento em condições inseguras, para mulheres e adolescentes.	X	X	X
Promover a atenção às mulheres e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual	X	X	X
Promover, conjuntamente ao PN-DST/AIDS, a prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS na população feminina.	SEM	SEM	X
Reduzir a morbimortalidade por câncer na população feminina.	X	SEM	SEM
Implantar um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero.	x	SEM	SEM
Implantar e implementar a atenção à saúde da mulher no climatério.	SEM	SEM	SEM
Promover a atenção à saúde da mulher na terceira idade.	SEM	SEM	SEM
Promover a atenção à saúde da mulher negra.	SEM	SEM	SEM
Promover a atenção à saúde das trabalhadoras do campo e da cidade.	SEM	SEM	SEM
Promover a atenção à saúde da mulher indígena.	SEM	SEM	SEM
Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de prisão, incluindo a promoção das ações de prevenção e controle de doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS nessa população.	SEM	SEM	SEM
Fortalecer a participação e o controle social na definição e implementação das políticas de atenção integral à saúde das mulheres.	SEM	SEM	SEM

Fonte: Elaboração própria e adaptado nos tipos de mudanças de Peter Hall

Notas: Ajuste – A atuação do promotor de justiça faz cumprir o que está normatizado pela política; Ampliação – A atuação do promotor de justiça induz a ampliação da oferta do que está previsto pela estrutura do município quanto a políticas para mulheres; Inovação – A atuação do promotor de justiça implementa ou induz o gestor municipal implantar algo novo do previsto quanto a políticas para mulheres.

Na matéria saúde e mulher, seguiu-se a mesma estratégia analítica na qual as mudanças estão sendo compreendidas à luz das referências normativas, alterada apenas a política que regula a matéria, no caso a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM).

O quadro 18 registra que do total de 14 objetivos da PNAISM, 7 foram mobilizados pelas atuações dos agentes ministeriais, partindo da amostra de 52 procedimentos jurídicos acessados IC e PA, circunscritos ao período de 2014 a 2020. Os demais 7 objetivos específicos não mobilizados se referem a maior especificidade quanto aos subgrupos das mulheres. Questões que são transversais ao gênero, como climatério/idosa – ciclo vital, mulher negra, trabalhadoras do campo e cidade e a mulher indígena também não aparecem referidas no recorte do objeto dos procedimentos instaurados do MP/RS. O que se observa é que não há descrição detalhada no objeto ou presença de indicadores para nortear o perfil dos procedimentos realizados como o recorte de idade – raça/etnia – gênero.

Na área da saúde pública verificou-se que não se trabalha com o recorte de gênero de modo geral, mas sim em ações pontuais relativas ao aborto legal, o que se revela em ações inovadoras e em parceria com os gestores públicos. Novamente, identificam-se os efeitos propositivos e emancipatórios à defesa dos direitos das mulheres quando se trabalha a partir do recorte de gênero de modo explícito e bem identificado alinhados às conquistas dos direitos das mulheres, como o tema do Aborto Legal. Registra-se, também, com relação à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher, as ações sugeridas pelo CAO DH, por meio do Memorando Circular Nº 28/2019, que os agentes ministeriais procedam a verificação da distribuição nos municípios quanto aos contraceptivos orais e injetáveis, dispositivo intrauterino DIU e o diafragma, medicamentos e insumos que compõem o Programa Saúde da Mulher do Ministério da Saúde (MS) e apresentam a lista com os respectivos quantitativos, para que o agente proceda, como uma ação a ser realizada junto ao Executivo municipal. Aspectos de indução institucional apresentam-se como componentes que podem influenciar as decisões dos agentes em interação de controle de políticas públicas.

Identifica-se também que os casos são instaurados por denúncia e representação, diferente da VDFCM que, em sua maioria, foram por ofício, ou seja, por demanda do promotor de justiça. As decisões do agente ministerial impactam entre os atores envolvidos no processo de implementação, resultando em controvérsias, como visto em casos que implicam pensar a mulher a partir do direito reprodutivo e da autonomia sobre o próprio corpo gestante.

Verifica-se que nos expedientes analisados, o sujeito da política é detentor de uma cidadania universal, o foco das decisões está concentrado nos processos

normativos e administrativos da política. O que se observa é que não há descrição detalhada no objeto ou presença de indicadores para nortear o perfil do sujeito alvo da política, os procedimentos são realizados sem referência quanto ao recorte de raça/etnia, território, sexualidade ou de outros marcadores sociais.

No tema da saúde, há forte presença de movimentos feministas que fazem as provocações e trazem as demandas ao Ministério Público. Observa-se que os objetivos 3 e 4 são os mais mobilizados e apresentam mudanças nas três ordens.

Verificou-se que, na matéria saúde, ocorre uma atuação pelo *compliance* na qual os ajustes referem-se a um alinhamento das autoridades públicas às decisões propostas pelo agente ministerial e a fazer o alinhamento ao que está prescrito nas legislações que regulam as referidas políticas. No tema do parto humanizado e do aborto legal, verifica-se um incremento da política, a partir da entrada do agente ministerial no jogo político da implementação, realizando a fiscalização, consertos, criando intervenções e instrumentos novos e fazendo negociações que assegurem a implementação. O ajuste, enquanto correção ao prescrito, é o que mais aparece e, logo após, o incremento de ações inovadoras que se agrega à proposta prescrita, criação de um novo instrumento, propondo a publicização de indicadores de parto humanizado ou criando cartilhas informativas no tema do Aborto Legal.

O recurso metodológico, por meio da criação de grupos de trabalho, constituído por diferentes atores e em diferentes níveis de atuação, de forma permanente ou temporária, novamente, sinaliza, tal qual no tema da VDFCM, uma nova perspectiva de ação governamental do controle através da governança em rede.

Frente o exposto, descreveu-se e analisou-se como o MPRS exerce o seu papel de controle das políticas públicas voltadas para mulheres, no âmbito dos subsistemas das políticas públicas, olhando para a forma de como o poder está distribuído e de como os atores envolvidos no *policy making* tomam decisões para que os problemas identificados durante o processo de implementação sejam resolvidos ou não.

Deste modo, identifica-se que as interferências dos MP/RS se fundamentam pela contingência do sistema político brasileiro a partir do fenômeno da judicialização das políticas públicas, desencadeados pelos problemas que chegam ao agente ministerial com relação aos processos de implementação das políticas em análise. As mudanças produzidas pela entrada de tais atores nos processos de

implementação da política variam e se relacionam aos ajustes, ampliação e inovações que passam se manifestar por ações no *compliance*, de governança em rede e em casos inovadores atuando na própria execução da política (casos do tema do aborto legal e parto humanizado), ou seja, identificou-se que o papel de controle do agente ministerial na atuação extrajudicial se soma a ações de implementação da política.

#### **4 O MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DA JUDICIALIZAÇÃO E DOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Neste capítulo, pretendemos realizar um debate teórico sobre o que influencia as práticas dos promotores de justiça do Ministério Público do RS, com ênfase nas atuações extrajudiciais e resolutivas, no exercício do controle de políticas voltadas para mulheres, por meio do que foi produzido no campo de pesquisa, a partir das análises dos documentos e dos procedimentos instaurados durante os anos de 2014 a 2021, conciliando as diferentes perspectivas teóricas de judicialização da política, implementação de política e da atuação resolutiva do Ministério Público.

Nesta direção, identifica-se que fatores institucionais e comportamentais podem nos ajudar a explicar o que consubstancia as atuações dos promotores de justiça presentes no fenômeno da judicialização das políticas públicas, evidenciando o processo decisório dos promotores de justiça do MP/RS nos processos de implementação de políticas.

O fator institucional empregado aqui se refere ao papel que a instituição desempenha nos processos decisórios dos resultados sociais e políticos. Assim, buscou-se identificar como o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul se organiza e funciona, bem como se articula com as demais estruturas da instituição em âmbito subnacional do Ministério Público dos Estados, estabelecendo resoluções, recomendações ou notas técnicas a respeito de como proceder a defesa dos direitos das mulheres.

Sobre o fator comportamental, recorta-se a vontade política do promotor de justiça, como ator político que exerce sua independência funcional, conquistada como princípio fundamental do Ministério Público (art.127 da Constituição Federal). Busca-se analisar tal fator no exercício da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, analisando o fazer político do promotor de justiça nas atuações extrajudiciais e judiciais, identificando-o como a expressão de uma atuação expansiva e propositiva, marcando certo ativismo jurídico.

As decisões dos promotores de justiça são atuações construídas em interação com outros atores políticos do *policy makers* assim como com membros ou servidores da própria instituição MP. Nesse sentido, destaca-se também o papel do Centro de Apoio Operacional e de outras instâncias administrativas da instituição

que prestam apoio técnico-jurídico aos promotores de justiça na condução da defesa dos direitos da mulher.

Em uma segunda seção, propõe-se analisar o papel do Ministério Público e os efeitos de sua atuação extrajudicial no ciclo da judicialização da política pública, com o propósito de estabelecer onexo causal entre atores do sistema de justiça e da administração pública, demonstrando efeitos que se retroalimentam entre os sistemas, no que implica as interferências da *policy* na *politics*; e, por fim, na terceira seção do capítulo se apresenta uma tipologia de atuação dos promotores de justiça que o campo da pesquisa permitiu produzir, ao identificar e recuperar as diferentes formas de atuação que tal ator pode adotar nos processos decisórios de implementação da política pública e que foram encontrados durante a pesquisa.

A proposta do capítulo é de testar a nossa hipótese e afirmação complementar quanto aos diferentes modos de atuar e sobre o que justifica o promotor de justiça interferir nas políticas voltadas para mulheres, ora pela falha ou omissão nas políticas, ora pela vontade política que se expressa no comportamento decisório do agente ministerial e na proposição institucional em mobilizar o tema, redefinindo seu escopo de atuação no campo do controle e consubstanciando o da implementação das políticas públicas. Para tal, consideram-se as condições de possibilidade que propiciam as interferências, ou seja, a partir da própria estrutura e do funcionamento do sistema político brasileiro, o qual presume a ocorrência do fenômeno da judicialização das políticas públicas, no arcabouço institucional do Ministério Público que estabelece o controle de políticas públicas como uma de suas funções enquanto órgão de defesa da cidadania e no modo como o promotor de justiça assume conduzir a defesa dos direitos da mulher. Trata-se de analisar o que movimenta o processo decisório dos promotores de justiça no contexto de judicialização da política, no caso específico de políticas para mulheres.

Os dados analisados mostram que a função do controle das políticas públicas ocorre na centralidade da implementação da política pública, quando os problemas e os desvios do que foi desenhado se apresentam no processo de sua execução. Sob a perspectiva teórica da implementação de políticas híbrida *top down* e *bottom-up*, identifica-se a fase da implementação como a etapa do ciclo da política pública na qual ocorrem as correções, os aperfeiçoamentos ou as inovações incrementais da intervenção pública, sendo um ponto de injunção em que ocorre, também, o



fenômeno da judicialização da política pública que justifica a interferência do Ministério Público.

As interferências do promotor de justiça nesta etapa podem produzir efeitos diversos nos processos, se considerarmos que ele pode atuar de diferentes modos, que podem ser de mediador a oposição às burocracias existentes, ampliando arranjos institucionais e as arenas de resolução dos problemas de implementação. Buscou-se colocar em evidência que não há um modo único como o promotor de justiça exerce suas atribuições no controle das políticas em análise implicando na expansão de escopo de atuação.

O princípio da independência funcional lhe concede liberdade para atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos. Dessa forma, o promotor de justiça está autorizado, por princípio institucional, a atuar em acordo com sua consciência e com sua interpretação da lei, o que não nos permite concluir que é sem critério, destituído de critérios técnicos-jurídicos.

#### 4.1 OS FATORES INSTITUCIONAIS E COMPORTAMENTAIS QUE INFLUENCIAM A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES

uma mesa; atrás dessa mesa, que os distancia ao mesmo tempo das duas partes em litígio, estão terceiros, os juízes; a posição destes indica, primeiramente, que são neutros em relação a uma e outra; em segundo lugar, que o seu julgamento não é determinado previamente, e vai ser estabelecido depois do inquérito pela oitiva das duas partes, em função de uma certa norma de verdade e de um certo número de ideias sobre o justo e o injusto; e, em terceiro, que sua decisão terá peso de autoridade [...] Ora, creio que essa ideia de que possa haver pessoas que são neutras em relação às duas partes, que possam julgá-las em função de ideias de justiça com valor absoluto, e que as suas decisões devam ser executadas, está longe demais e parece mesmo estranha à própria ideia de justiça popular (FOUCAULT, 1989, 1971, p. 41)

Neste segmento, busca-se compreender como o MP/RS atua no contexto da judicialização da política pública, a partir das suas particularidades recortando fatores institucionais e comportamentais. Para tal, entende-se ser importante apresentar sob qual perspectiva de judicialização da política pública se está trabalhando.

O foco deste estudo analisa como se dá o controle externo da administração pública no âmbito das políticas públicas, ou seja, como se dá a judicialização das políticas públicas frente às falhas e omissões dos poderes Executivo e Legislativo nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2019), de modo a recuperar o debate em torno da

judicialização da política pública sob a perspectiva do ambiente político e institucional, ao analisar os processos políticos em questão (CARVALHO, 2004) e que envolve a participação dos agentes ministeriais.

Para Carvalho (2004), o fenômeno da judicialização da política pode ser expresso de duas maneiras: do ponto de vista normativo, em que as decisões judiciais são compreendidas a partir da supremacia da Constituição; e do ponto de vista analítico ou empírico, o qual se preocupa com o ambiente político e institucional.

Esse modelo de análise empírica está baseado em um padrão de abordagem institucionalista, passando a analisar a expansão do Poder Judicial sob ponto de vista político (TATE; VALLINDER, 1995) frente a algumas condicionalidades, como: tipo de democracia, separação dos poderes, direitos políticos, uso dos tribunais pelos grupos de interesses, uso dos tribunais pela oposição e da inefetividade das instituições majoritárias, contemplando como opera tais estruturas no sistema político ao fazer uma espécie de mapeamento das condições políticas de determinado país para compreender como se dá a judicialização da política. Carvalho (2004) afirma que existem quase todas estas condições, mesmo que formalmente, no Brasil.

Destaca-se, assim, no fenômeno da judicialização, o fator comportamental tomado como a dimensão da vontade política do operador do direito, participando como *policy makers*, colocando luz sobre o comportamento do agente ministerial na tomada de decisão de levar à frente ou não um procedimento investigatório, bem como sobre como conduz a investigação e interage com os atores envolvidos, olhando para o produto de tal interação.

Carvalho (2004) recupera duas abordagens teóricas que analisam como o comportamento judicial pode ser compreendido dentro do neo-institucionalismo: o modelo atitudinal e o estratégico. O atitudinal está relacionado ao componente ideológico que traduz as preferências pessoais e de natureza político-ideológica e o que se refere a uma decisão judicial que despreza aspectos de índole técnico-jurídica, a qual é fortemente criticada e coloca em risco a segurança jurídica por não ser fundamentada em normas e princípios jurídicos.

As críticas revelam que tal comportamento está sujeito a constrangimentos institucionais, sociais e políticos, uma vez que os juízes precisam levar em

consideração o modo de interpretar a lei de maneira clara e precisa; como também precisam considerar como fundamento a decisão judicial perante a opinião pública.

O modelo estratégico de comportamento judicial, por sua vez, representa a evolução do modelo atitudinal e da escolha racional, no qual a decisão implica a capacidade de atingir objetivos considerando as preferências de outros atores políticos nas escolhas que eles façam atrelados ao contexto institucional que operam.

Carvalho (2004) destaca quais aspectos considera importante na análise do comportamento judicial: 1) analisar quais são as forças políticas existentes para tomada de decisão; 2) em que condições tais decisões são tomadas; 3) analisar se ocorreram influências e pressões externas na decisão; 4) analisar se existem componentes ideológicos na decisão e 5) se a decisão produziu interferência na política pública. Tais aspectos estão considerados na presente análise aplicado ao agente ministerial junto aos gestores públicos ao perseguirmos o modo de condução dos procedimentos jurídicos e como interagem.

Deste modo, busca-se conciliar teorias para compreender a realidade das interações implicadas na judicialização das políticas voltadas para mulheres. Outrossim, busca-se na perspectiva do neo-institucionalismo histórico e da escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003) tomar os fatores institucionais e comportamentais de modo combinado como forma de explicar que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos podendo produzir diferentes resultados, na confluência dos fatores, em um contexto de judicialização de políticas públicas. Neste sentido, ambos os fatores devem ser analisados em uma perspectiva de conjunto e de modo contextualizado.

Sendo assim, destaca-se aqui a estreita relação entre aspectos institucionais e comportamentais que influenciam o fazer do agente ministerial a partir de suas particularidades institucionais. Conforme refere Kerche (2007), o Ministério Público é singular, uma vez que combina autonomia, instrumentos de ação, discricionariedade e amplo leque de atribuições. Ocorre que, no exercício de suas atribuições, a contingência da judicialização da política pública, com a constitucionalização dos direitos coletivos e difusos, coloca o promotor de justiça dentro do jogo político da implementação, com outros jogadores e relações. Chega-se à fronteira entre o direito e a política, em que o promotor de justiça está posto, convocado a desempenhar um papel político e de decisão que nem sempre está lastreado por

normas e prescrições jurídicas claramente definidas, mas de relações de poder e de relações assimétricas de poder.

A atuação política dos agentes ministeriais está explícita na história dos movimentos endógenos da instituição (ARANTES, 2002) e se potencializa aos acontecimentos externos, como o fenômeno da judicialização da política, evidenciando seu protagonismo para o presente resultado de ser o agente político da lei na defesa do interesse público.

Arantes (2002) coloca em evidência o fazer político do agente ministerial na reconstrução institucional do Ministério Público que antecede a CF 1988. O autor resgata as mobilizações políticas empreendidas por seus atores a partir de 1970, ao apresentar os movimentos internos da instituição, nas pressões internas empreendidas para mudança de perfil e para o alargamento das funções. Recupera o autor uma série de mobilizações políticas destes atores que buscavam mudanças legislativas como a previsão da função da defesa do interesse público.

Registra-se que o lobby produzido pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) conseguiu que suas demandas fossem atendidas no que tange às propostas de novo desenho institucional (CARVALHO; OLIVEIRA, 2010). Tais acontecimentos explicitam a vontade interna e a capacidade de articulação política de seus membros em promover uma nova identidade institucional, revelando a força do seu fazer político.

Cumpram-se ressaltar que o Ministério Público controla a administração pública e atua dentro do sistema político, constituindo-se como uma burocracia que não é neutra politicamente (SIMON, 1957; FILGUEIRAS, 2018). O fazer político do agente ministerial exige uma atitude pessoal que está atrelada às ideias e às crenças da pessoa do promotor no exercício de suas funções de defesa dos direitos difusos e coletivos, no campo das políticas públicas. A partir da perspectiva teórica neoinstitucionalista histórica (HALL; TAYLOR, 2003), os aspectos comportamentais estão sendo considerados para compreender as decisões dos atores do sistema de justiça, em específico os membros do Ministério Público.

Por fatores comportamentais, compreende-se a disposição e a vontade política do agente ministerial em interferir no *policy making* quanto à judicialização da política, seja via extrajudicial ou judicial. Considerando seu modo de atuação política no que se refere à capacidade de mediar ideias e interesses que garantam direitos sociais por meio de políticas públicas, é importante problematizar os limites tênues

do comportamento pautado em normas, nas quais se mobiliza o direito para fins políticos daquilo que o agente ministerial atribui como sendo de interesse público, que define sua decisão.

Na pesquisa de Arantes (2002), sobre o Ministério Público e a justiça no Brasil, realizada com promotores e procuradores de justiça, 72% dos entrevistados concordam total ou parcialmente com a afirmação de que o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei, enquanto 26% discordaram total ou parcialmente dessa ideia e 2% não souberam opinar e que 93% dos entrevistados consideraram que o juiz não deve ser um mero aplicador da lei, mas ser sensível aos problemas sociais.

Inserem-se, neste debate, as contribuições de Goulart (2017) quando observadas a emergência da nova perspectiva de atuação que se convencionou chamar de Ministério Público Resolutivo, em que se favorecem as atuações extrajudiciais. O autor identifica como um movimento teórico-prático a perspectiva de atuação resolutiva e que tem como objetivo contribuir com a retomada do desenvolvimento da instituição. Este movimento fortaleceu-se, inicialmente, como corrente teórica para, posteriormente, se expressar na atuação prática que buscou influenciar as decisões de instâncias superiores do Ministério Público brasileiro, especialmente o Conselho Nacional do Ministério Público, fomentando a atuação institucional resolutiva. Trata-se de um movimento que objetiva implementar o que foi projetado para instituição a partir da Constituição de 1988, quanto a sua inserção na dinâmica social contribuindo em práticas sociotransformadoras e na promoção de inovações que permitam atualização institucional do real ao projetado, no plano político, estrutural e cultural da instituição Ministério Público.

Rotunno (2011) defende a ideia de que o agente ministerial deve buscar soluções extrajudiciais com critérios jurídicos, quando há conflito na concretização de um direito social, como o da saúde. Compreende que o papel do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos pode ser exercido por interposto de uma atitude que soluciona conflitos mediante diálogo e busca por consensos.

Para a autora, o agente ministerial deve escutar as demandas que lhe chegam, com uma humildade necessária para entender que é impossível ter conhecimento completo sobre todos os problemas que vivem as pessoas, reconhecendo a diversidade de interesses envolvidos de modo contextualizado.

A autora identifica que a cidadania não necessita de um tutor e que a sociedade brasileira evoluiu estando muitos movimentos sociais, associações, ONGs e entidades privadas maduras e organizadas com legitimidade para representar às suas pretensões e que a missão do Ministério Público se modifica de tutor dos interesses sociais para ser um parceiro das necessidades comunitárias com a pretensão de viabilizar a atuação protagonista dos atores sociais (ROTUNNO, 2011).

Verifica-se a presença de um forte componente comportamental na atuação do agente ministerial que realiza suas ações a partir da busca por resolução de conflitos através do diálogo, da escuta e da construção de consensos, por meio da interpretação das leis e da sua percepção de mundo, o que revela a possibilidade de atuações diversas e se ampara no princípio da autonomia e da independência funcional que a instituição assegura.

A conduta do promotor de justiça está relacionada às regras de procedimentos. Assim, instaurar-se-á um procedimento jurídico de investigação por representação, quando recebe uma denúncia sendo, portanto, provocado por diferentes atores da sociedade ou por ofício, quando, então, é preciso uma decisão em proceder a uma investigação por sua própria iniciativa referenciada nos preceitos constitucionais.

Segundo entrevista com coordenadora do CAO DH MP/RS sobre as atuações do promotor de justiça na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis:

[...] cada promotor é sua consciência, de acordo com a sua consciência e com a lei, nós somos o fiscal da lei. Com o teu entendimento daquela lei. São princípios sagrados nossos o princípio da independência funcional, o que causa alguns problemas. Às vezes, um pensa de um jeito e outro pensa de outro. Acontece o mesmo com o juiz porque cada um pensa do seu jeito, caiu na vara X, aconteceu uma coisa, caiu na outra, aconteceu de outra forma, dentro do direito isso é normal. A lei permite várias interpretações. A lei é criada como uma norma geral, na hora de aplicar esta norma geral em diferentes circunstâncias tu vais ter um resultado do caso concreto, isso vai mudar a forma de incidir esta lei. Eu não posso igualar todas as condutas humanas [...] Vai depender do olhar do promotor ou julgador vai ser de um jeito. É a consciência de um pode ser a percepção a consciência de um e de outro (Entrevista 1).

Goulart (2008), ao analisar os princípios institucionais do Ministério Público, como da independência funcional, alerta para um entendimento superficial de que antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia à sociedade, para que no exercício de sua função, o órgão possa atuar com

independência imune às pressões do poder. E, nesse sentido, quando se fala em dever de obediência à consciência não se trata de uma consciência espontânea ou contingente, mas de uma consciência autêntica, emancipada e universal, refere-se a uma consciência ética, informada de valores universais da democracia. Ou seja, tal exercício aciona uma dimensão comportamental do agente ministerial, implicando certa singularidade no agir e em como articula seus entendimentos dos princípios institucionais. Observa-se que a independência institucional precisa ser analisada à luz dos princípios institucionais, considerando metas e objetivos traçados pelos órgãos de cúpula da instituição.

As ações do CNMP têm um efeito de difusão da política institucional a ser assumida pelas partes, que impulsiona pautas temáticas para se capitalizarem em seus diferentes âmbitos, podendo ser adotadas ou não. Segundo o promotor entrevistado, tal instância deveria reger administrativamente o MP, mas ele também propõe políticas para o MP Nacional que podem ser construídas a partir de um caso que teve repercussão pública, de interesse nacional. A partir disso, ocorre a difusão da política, por meio de uma série de estratégias, dentre elas grupos de trabalho temático. De acordo com o promotor de justiça entrevistado, sobre as interações internas da instituição e sobre quem os subsidia ser função do CNMP:

O CNMP propõe políticas para o Ministério Público Nacional, política como instrumento de ação e não como política partidária. Propõe atuações para o MP e, nestas políticas para atuação do MP, elas podem ser construídas a partir de um caso que teve repercussão pública de âmbito nacional [...] existe uma série de políticas que foram adotadas pelo CNMP que foram disparadas desta forma, como política de adoção nacional e que partiram de determinados MP específicos (Entrevista 6).

As ações do CNMP revelam o exercício de um movimento de difusão de política, em um modelo de influência vertical em que os MPs estaduais seriam difusores de políticas nacionais, na medida em que os estados adotam políticas de atuação na matéria de VDFCM, sugeridas pelo CNMP - GNDH/COPEVID, tomando-os como referência amplamente respeitada e como resultado de uma aprendizagem.

Vale dizer que difundem por decisão frente à independência funcional que dispõem. Deste modo, ao analisarmos a natureza dos vínculos entre os atores, verifica-se que está ocorrendo a difusão, no caso em questão. O que afeta a difusão são atores internos em âmbito nacional e estadual, imprimindo um efeito por aprendizagem, motivados por coerção ou competitividade.

O estudo identificou que as experiências de difusão de política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, propostas pelo CNMP, ficaram ainda mais evidenciadas durante a pandemia da covid-19, com a nota técnica Nº1/2020 – CDDF – CNMP – Covid-19 que, por sua vez, recomenda que os membros do Ministério Público brasileiro adotem medidas preventivas nos estados a partir da elaboração de plano de contingências e medidas para a prevenção e repressão aos casos de Violência Doméstica contra a Mulher, tendo em vista o decreto de emergências de saúde pública de importância nacional para o enfrentamento da pandemia da covid-19.

No capítulo IV, foram identificadas tais recomendações propostas pelas promotorias de justiça, pertencentes aos núcleos das regiões do Alto Uruguai, Região Central, Região Centro Oeste, do GEPEVID- MP/RS. Tais encaminhamentos foram efetuados por alguns promotores de justiça junto às respectivas prefeituras que fomentam a implementação da rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Identificou-se, ainda, outra experiência de difusão de políticas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, na campanha Sinal Vermelho contra a VDFCM<sup>52</sup> e a Ouvidoria das Mulheres no âmbito da ouvidoria Nacional do Ministério Público, que têm como objetivo principal estabelecer um canal especializado de recebimento e encaminhamento às autoridades competentes das demandas relacionadas à violência contra as mulheres, por meio de *WhatsApp* e de e-mail. A Ouvidoria das Mulheres é uma política em que ocorre difusão, na instituição, e foi formalizada via portaria CNMP – PRESI Nº 77, em 21 de maio de 2020.

Destaca-se que os mecanismos de difusão de políticas do CNMP e dos órgãos de administração do MP/RS, como Corregedoria Geral e Centro de Apoio Operacional, ocorrem por meio do uso dinâmico e sistemático de regramentos normativos como forma de organizar os procedimentos e os modos de atuação dos procuradores e promotores de justiça como resoluções, recomendações, notas

---

<sup>52</sup> A Campanha Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica tem por objetivo oferecer um canal silencioso de denúncias às vítimas impedidas de chamar a polícia em seus domicílios, em virtude da violência sofrida permitindo que se identifiquem em farmácias e drogarias, previamente cadastradas na campanha, para que sejam todas as providências necessárias ao seu atendimento em especial o acionamento da polícia militar, por meio do disque 190 (CNJ, 2020).



técnicas, memorandos-circular, portarias, provimentos, como também por intermédio de instrumentos de gestão, como planejamento estratégico.

Sob o ponto de vista dos fatores institucionais, registra-se, no âmbito do MP/RS, a resolução N°03/2016, a qual dispõe a respeito da otimização da atuação extrajudicial do MP/RS, nos processos que demandam ações em saúde, citados no PA 3/22 sobre o acompanhar/verificar a existência de políticas públicas sobre o planejamento familiar, no município X e instaurado por ofício; no provimento N° 17/2017 – MP/RS PGJ, que disciplina os procedimentos extrajudiciais; no provimento N°35/2019 que institui o Núcleo de conflitos especializados em Educação que afirma que o MP/RS prima pela resolução extrajudicial de conflitos, especialmente no âmbito da educação, estas também citadas e construídas no enfoque de atuação, no eixo dos processos internos do planejamento estratégico do MP/RS – *Ampliar a resolução extrajudicial dos conflitos*, bem como nas declarações do atual gestor da instituição do MP/RS – PGJ 2021-2022.

Segundo o atual procurador geral de justiça do MP/RS:

O MP passou a ser mais resolutivo passou a ser um elo de solução de conflitos e não apenas um elo de demanda perante o Poder Judiciário [...] (MP/RS 2021-2022).

Frente a estas questões, o trabalho de campo junto ao MP/RS permitiu verificar que há estímulo para uma disposição mais propositiva do promotor de justiça no âmbito extrajudicial e que tais normativas incrementam e regulam a dimensão de um comportamento proativo – de estímulo à vontade política – do agente ministerial que se reconhece como um agente de transformação social, quando busca solucionar preventivamente o conflito, problema ou a controvérsia que envolve a concretização de direitos ou interesses cuja defesa e proteção são legitimadas ao Ministério Público.

No entanto, ao tomarmos os relatórios anuais de atividade do MP/RS, registra-se uma movimentação crescente de atuações judiciais sobre os extrajudiciais, de modo indiscriminado. Quanto às matérias mobilizadas, trata-se de um quantitativo geral. Se observados, em uma linha de tempo de 2014 a 2020, identificamos que as atuações extrajudiciais vêm acontecendo numa movimentação decrescente de 37 mil expedientes em 2014 para 24 mil expedientes extrajudiciais abertos em 2020.

Tabela 1 - Atuação do MP/RS entre os anos de 2014 e 2020

Anos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Atuação judicial	1,5 milhões	1,6 milhões	1,74 milhões	1,8 milhões	2 milhões	2,5 milhões	2,4 milhões
Atuação extrajudicial	37.5 mil	40 mil	34 mil	28 mil	26 mil	25 mil	24 mil

Fonte: dados baseados no Relatório Anual 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/relatorio-anual/> Acesso em: 19 mar. 2022.

Contudo, registra-se uma mobilização do direito, de modo diferenciado, na matéria da VDFCM, na qual se verificou, no capítulo IV – quadro 3, que dos 232 procedimentos de IC e PA identificados como pertencentes ao campo da defesa dos direitos da mulher, de 79 procedimentos acessados em profundidade, apenas 5 foram encaminhados para ação civil pública, portanto, via judicial. Os 74 restantes foram via extrajudicial. Dos 157 procedimentos, enquanto resultado do Memorando Circular Nº 011/2019 proposto pela corregedoria e CAO – DH para verificar e acompanhar a implementação da rede de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar nos moldes preconizados pela Lei nº 11.340/2006, não há registro de terem avançado no ciclo de judicialização para procedimentos judiciais.

A direção dada pela instituição MP/RS quanto à temática da defesa dos direitos da mulher, com foco no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, sofreu alterações ao longo dos últimos cinco anos (2017 a 2021). Inicialmente referenciada apenas à área criminal, com a mudança de gestão, passou a estar atrelada à temática dos Direitos Humanos amparados pela percepção e pelas ideias da gestão que propõem mudanças de como compreender e conduzir a abordagem do tema dentro da instituição. Verifica-se dentro do plano de intervenção das novas gestões PGJ, Corregedoria Geral e coordenação do CAO DH MP/RS, um esforço para difundir o tema da mobilização de defesa dos direitos da mulher dentro da instituição que se apresenta ainda muito referenciado para uma atuação de persecução criminal.

O que eu percebi [...] para falar sobre feminismo é bem importante a participação masculina. Quando uma mulher reclama de alguma coisa para um homem ela é menos ouvida do que quando um homem chama atenção de um homem a respeito de uma conduta machista. Então, este movimento, para mim, é bem importante, eu tenho muita esperança nele, de espriar

esta ideia, esse lugar de fala, nesse caso, é bem mais interessante, eles escutam mais se vem de um homem [...] (Entrevista 1)

Durante os últimos anos eu pude perceber uma mudança do olhar da administração superior sobre a problemática da violência doméstica e essa mudança veio impactar diretamente sobre o meu trabalho enquanto promotora de justiça (Entrevista 18)

É perceptível que existem forças divergentes em âmbito institucional de avanço e resistência na mobilização para a defesa dos direitos da mulher dentro da instituição, sendo necessário esforço de alguns grupos para promover mudanças internas com relação à mobilização da pauta. O registro da entrevista 1 soa como um diagnóstico da situação, que aponta para a necessidade de buscar estratégias internas de mobilização da pauta dentro da instituição, na mesma medida registra-se, no fragmento da entrevista 18, as influências dos fatores institucionais impactando o comportamento do promotor de justiça.

Destaca-se que tem sido as mulheres em cargos de chefia que têm conseguido fazer a pauta avançar. Além disso, registra-se que a promotoria de justiça especializada de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher de Porto Alegre/RS foi criada em maio de 2018, quando surgiram os 1º, 2º e 3º cargo de promotor de justiça da promotoria de justiça especializada de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher de Porto Alegre, e em junho de 2021, foi aprovado o projeto da lei complementar 152/2017 na Assembleia Legislativa RS para a criação de Promotorias de Justiça para atuação específica em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher nas comarcas de Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, Canoas, Novo Hamburgo, Rio Grande e São Leopoldo (SITE MP/RS, 22/06/2021). Ou seja, as mudanças são recentes e os fatores institucionais, como a criação de estruturas institucionais, importam para que a pauta avance nas mobilizações dos direitos das mulheres.

Como referido em entrevista com promotor de justiça (entrevista 6), sempre houve demanda e de modo crescente se compararmos os números progressivos de violência doméstica e familiar contra a mulher no RS. Esse promotor se refere à história da criação do primeiro Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – JDO de Porto Alegre, em 2013, que já durante aquele ano contabilizava mais de 20 mil processos. Por determinação do Conselho Nacional de Justiça, foi determinado ao Poder Judiciário do RS que criasse outro Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – JDO, uma vez que cada JDO comporta até

10 mil processos. Em 2014, criou-se o segundo JDO em Porto Alegre e os promotores de justiça vinham se adaptando a partir do cargo do promotor de justiça, da promotoria de justiça criminal de Porto Alegre/RS. Esses atuavam no JDO, nos fóruns central e regional.

Para compreendermos melhor as implicações desta organização gradual das promotorias especializadas de VDFCM e da decisão da matéria extrajudicial e judicial, é preciso rememorar que a Lei Maria da Penha inaugurou um novo paradigma que congrega medidas de prevenção, de proteção e de penalização. As medidas de proteção de urgência, previstas na LMP, são mistas e híbridas, envolvem a intervenção de equipe multidisciplinar e têm caráter cível e criminal, desde que estejam relacionadas à situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O caráter cível trata a matéria extrajudicial como executada antes da criação da promotoria especializada de VDFCM, de maneira dividida e referenciada na promotoria de justiça de Defesa de Direitos Humanos, sendo cumprida por designação especial. Foi com a criação da promotoria de justiça especializada de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher de Porto Alegre, em 2018, que houve uma reorganização no Ministério Público e a atuação da matéria extrajudicial passou a fazer parte da estrutura da promotoria especializada, produzindo mais escopo para avançar na matéria.

Nesse compasso, criou-se uma subdivisão dentro da área especializada de Direitos Humanos. A VDFCM é uma subdivisão da área de Direitos Humanos. Em nível de execução das promotorias de justiça em entrâncias intermediárias e iniciais, em que o volume de procedimentos é menor, a matéria fica distribuída no geral das demandas da promotoria. Nestes casos, o promotor de justiça conta com apoio técnico do CAO DH ou CAO CRIM e, desde agosto de 2021, com o GEPEVID/ MP-RS, na direção de promover suporte técnico-jurídico e uniformidade nas ações.

Na direção de promovermos reflexões sobre os desafios encontrados pelos promotores de justiça na condução das atuações extrajudiciais na matéria da defesa dos direitos das mulheres, Lotta, Oliveira e Vasconcellos (2020) identificam importantes questões que devem ser aprofundadas no encontro dos campos da judicialização da política com a implementação de políticas quando envolvem atores do Ministério Público. As autoras afirmam que a discricionariedade no campo da implementação das políticas públicas é inerente e que o promotor de justiça não está

isento em ter que administrar tal fenômeno, naquilo que lhe compete, estando inserido neste jogo político das políticas públicas.

Ainda, elas apresentam a provocação seguinte:

em que medida as escolhas realizadas pelos promotores acerca de quais casos devem (e como devem) ser levados adiante pelo MP, acabam abrindo ou fechando portas do Estado para determinados tipos de causas e de cidadãos (LOTTA; OLIVEIRA; VASCONCELLOS, 2020, p. 186).

Identificados, neste estudo, a prevalência de procedimentos instaurados na área da violência doméstica e familiar contra mulher (VDFCM) sobre outras demandas de defesa dos direitos da mulher, sendo estes procedimentos mobilizados e recomendados pela gestão do MP/RS.

Quanto a tais questões, Santos (2010) afirma que nem todas as demandas feministas foram absorvidas pelo estado e aponta que há aspectos dos discursos que são absorvidos e não absorvidos. Há uma absorção seletiva das demandas, em que a Lei Maria da Penha refletiria um processo de passagem de indiferença do Estado à absorção das demandas feministas para formulação e implementação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulher. A autora destaca, também, as resistências dos atores da justiça no reconhecimento da legitimidade da Lei Maria da Penha.

Nesta direção de consolidação da área temática da VDFCM, quanto à matéria extrajudicial em 2019, conforme referido no capítulo IV, registra-se o estabelecimento de um trabalho conjunto do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos e da Corregedoria geral do MP/RS que passa a compor o grupo de trabalho para trabalhar a indução da implementação das redes de proteção destinada ao enfrentamento à violência Doméstica e Familiar contra a mulher, de modo a reforçar que, para além do caráter correccional, a corregedoria também atua na direção de orientação técnica aos promotores.

Registra-se o fator institucional operando como um aspecto que influencia fortemente as atuações dos promotores e procuradores de justiça, mas que não é determinante. Vale dizer também que os promotores de justiça não foram obrigados a instaurar tal procedimento, eles são livres para instaurar ou não. A provocação da gestão e a entrada da Corregedoria Geral (CGMP) foi para somar forças.

Também, em dezembro de 2020, o MP/RS assinou por meio do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, em âmbito de articulação nacional e com

outros estados, a criação da Rede colaborativa de Direitos Humanos, equidade de gênero, raça e diversidades<sup>53</sup>, abrindo novas frentes no intuito de buscar maior articulação política e transversalidade ao tema.

Segue a fala do promotor de justiça criminal entrevistado sobre suas preferências em como conduzir a matéria extrajudicial da Lei Maria da Penha.

Eu não faço ação judicial porque eu acredito que a gente resolva extrajudicialmente. Mas quem faz ação judicial tem ação tramitando, e aí toma a providência judicial. Às vezes, em vez da resposta ser mais lenta, ela é mais rápida lá no judiciário. E o que eu sempre acredito que, nós lidando com Ministério Público, é resolver sem judicializar, e eu tento sempre isso buscar: a solução antes da judicialização. Porque se tu tens ação, o gestor vai pensar assim: então, vou esperar o juiz me mandar. Se eu não der a ação, eu posso construir a solução. Então, eu tento sempre construir. Mas a ação do colega X tem um resultado extraordinário lá nas ações que ele ajuíza. Acontece que, por vezes, uma decisão liminar impulsiona o gestor a tomar providências gastando em uma área que ele não ia gastar, daí vai o judiciário que diz: 'vai lá e investe' [...] eu ainda não refleti o suficiente sobre isso, mas eu venho investindo é no extrajudicial, porque nós não temos um volume de casos assim que tenha nos demandado que isso aqui está nos faltando muito. Nós ainda estamos caminhando, resolvendo e sempre que, alguma coisa de mais grave acontece, nós conseguimos resolver, nós conseguimos dar uma solução, então, talvez por isso eu ainda não fui ajuizar uma ação para a rede de atenção à mulher vítima de violência (Entrevista 10).

A atuação extrajudicial do MP/RS no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher ganha espaço nos dados acessados. Conforme já referido, trata-se de uma atuação resolutiva que busca articular, intermediar e induzir políticas públicas. Serrão (2021) analisa a atuação extrajudicial na perspectiva *prima ratio* que nos remete a uma ordenação sequencial de opções de atitudes demandistas subsequentes e que compete ao MP decidir se vai buscar solucionar ou delegar ao poder judicante. Destaca-se, também, em tal observação uma perspectiva de etapas em um possível processo contínuo da judicialização da política pública, em que a atuação extrajudicial representa as primeiras medidas.

---

<sup>53</sup> Consistiu na assinatura do termo de cooperação técnica para a criação da Rede Colaborativa de Direitos Humanos, Equidade de Gênero, Raça e Diversidade. São parceiros do MPRS o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Tribunal Regional Eleitoral do RS, Procuradoria Regional da República da 4ª Região, Seção Judiciária do RS da Justiça Federal, Procuradoria da República no RS, e Ministério Público do Trabalho da 4ª Região. O objetivo da iniciativa é promover o intercâmbio de experiências, informações, pesquisas, tecnologias e soluções nas áreas contempladas. Também serão realizadas ações integradas desenvolvidas de forma compartilhada e soluções técnicas visando ao aprimoramento dos processos de trabalho. O acordo prevê, ainda, a realização de reuniões e constituição de grupos de trabalho para o desenvolvimento de atividades, a difusão de boas práticas de ações já realizadas. (SITE MP/RS – 11/12/2019)

Quanto ao componente comportamental, Barbosa e Carvalho (2016) dizem que o ativismo judicial pode ser uma consequência inevitável da judicialização da política. Os autores problematizam esta questão, analisando o contexto brasileiro em que observam que o ativismo judicial traria efeitos nocivos sobre o processo democrático, quando juízes extrapolam seu papel delimitado na Constituição. No caso em questão, propõe-se analisar como o componente comportamental/disposição do promotor de justiça opera para justificar que determinada demanda ou denúncia seja instaurada e gerada abertura de determinado inquérito civil (IC) ou instauração de procedimento administrativo de acompanhamento de política pública (PA).

Registra-se que a abertura do procedimento por si só não configura tal disposição, mas sobre de que modo substantivo e dialógico conduz seus expedientes abertos. Como atua de jeito a não infringir os limites de suas atribuições constitucionais. Se atua via ofício, se realiza audiências, se realiza visitas e se interage e promove discussões, solicitação de vistorias. Enfim, há uma diversidade de modos em como conduzir os procedimentos/expedientes que diz sobre a maneira como interage e conduz as investigações.

Em entrevistas realizadas, verifica-se uma disposição para atuar e envolver-se nas demandas da sociedade, na qual se identificam ações de natureza propositiva demonstrando protagonismo e singularidade no agir:

A interação externa depende da sensibilização do Promotor de Justiça em sua comunidade, da dinâmica dos atendimentos ao público, realização de palestras, exercício de atividade docente, em turno inverso, engajamento com as demandas sociais, enfim, conduzir-se como se fosse um nativo, mediante o sentimento de pertencimento à sociedade[...] O Promotor de Justiça é um agente político, segundo o Direito Administrativo Brasileiro, e tem o compromisso de fazer cumprir as leis e a Constituição, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana (Entrevista 19);

MP veio depois quando a gente começou a ter o desejo de instalar esta sala aqui sim daí que vem o MP com o dr. XXXXX nos apoiando inclusive ele foi uma peça-chave para que esta sala exista hoje e a dra. XXXX que é a juíza da vara criminal e da vara de execuções porque precisava do aval do MP né? Foi na pessoa do Dr.XXX ninguém mais (Na pessoa?) na pessoa não a instituição pois eu XXXX que sou a referência neste setor aqui não tenho notícias de algum engajamento de alguém mais da instituição e nem do município (Entrevista 11 – polícia civil).

A fala da representante da rede de proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar (entrevista 11) identifica um diferencial no modo de agir do

promotor de justiça. Refere disposição em se envolver com a pauta, que não atribui à instituição, todavia; marca um traço singular na atitude de determinado promotor de justiça, ao promover ações concretas que se relacionam às demandas latentes da rede de atendimento.

Na outra fala transcrita (entrevista 19), identifica-se uma atuação pautada na percepção do promotor de justiça de como ele percebe seu campo de atuação, que deve estar pautado de modo contextualizado e atento à realidade local, de modo sensível, que, novamente, demonstra uma singularidade no fazer. Dessa forma, extrai-se das falas percepções sobre diferentes modos de atuar e que se associam a uma dimensão comportamental presente no fenômeno da judicialização da política pública, ou seja, relaciona-se a *intenção* dos operadores da lei em como participam no *policy making* (CARVALHO, 2004, 2009).

A seguir, a extração parcial da ação civil pública ingressada pelo MP/RS diante da omissão do Poder Público, com pedido de liminar para que o Poder Executivo Municipal e Estadual implemente Centro de Referência da Mulher e Casa-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, na cidade.

Pergunta-se: onde a mulher espancada e torturada pelo companheiro/marido vai encontrar abrigo para se refugiar, após o registro policial? É preciso dizer que a mulher “não gosta de apanhar” e que “em briga de marido e mulher, o Estado tem que meter a colher”, porque a Constituição assegura a proteção da família e de cada um dos seus integrantes, inclusive com a adoção de medidas punitivas (prisão do agressor) e preventivas (funcionamento da rede de proteção) [...] “Como bem salientou o Desembargador-Relator: “Embora não se olvide as dificuldades materiais enfrentadas por Estado e Municípios – seja financeira, seja de recursos humanos – cumpre consignar que as alegadas impossibilidades financeiras e orçamentárias não constituem justificativa para a não implementação das medidas de combate à violência doméstica contra a mulher, especialmente tendo em vista o caráter fundamental do direito vindicado e a obrigação do Estado de seu oferecimento, sob pena de responsabilização da autoridade competente[...]

Foram realizadas reuniões na Promotoria de Justiça para o tratamento do assunto, inclusive com a expectativa de que o demandado e os outros Municípios que pertencem à Comarca aderissem a um convênio com entidade situada na região metropolitana do Estado, para o acolhimento de mulheres vítimas de violência em situações limítrofes de risco de morte. Todavia, em 29 de novembro de 2019, a Promotoria de Justiça local organizou uma reunião agendada com prévia antecedência com os Prefeitos Municipais da Comarca de XXXX, para tratar de um convênio a ser firmado com o propósito de encaminhar as vítimas para uma Casa-Abriço em funcionamento na região metropolitana. Nenhum Prefeito compareceu, apenas os respectivos assessores jurídicos, sem poder decisório (ata em anexo). No dia seguinte, 30 de novembro do corrente ano, em XXXXX, uma mulher vítima de violência doméstica foi assassinada pelo ex-companheiro, que não aceitava a separação.



A proteção da mulher vítima de violência doméstica insere-se dentro de uma pauta temática de vinculação dos Poderes e das Instituições à observância incondicional dos Direitos Humanos e Fundamentais. Kant, na obra *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, traça uma importante distinção entre preço e dignidade. Há coisas que têm preço, ao passo que outras têm dignidade. Um bem material, por exemplo, tem preço e valor de troca, ao passo que a integridade física e psicológica da mulher é inegociável[...]

Não há que se falar em discricionariedade em se tratando de direitos consagrados constitucionalmente, mesmo porque o texto constitucional e sua produção de sentido normativo não estabelecem promessas inconsequentes; ao revés, a vinculatividade dos princípios e regras constitucionais baliza a atuação do Gestor, de maneira que não há ofensa à reserva do possível, tampouco ao princípio da separação de poderes, o qual é compreendido na atual quadra da história como separação de funções (Loewenstein). (Entrevistado 19 - Extração de ACP, MP/RS)

A sentença da ação foi de parcial procedência, determinando que o município disponha de uma casa abrigo, no prazo de 180 dias, sob multa diária fixada pelo não cumprimento da decisão fixada em R\$ 10 mil reais.

O ingresso da ACP, proposto pelo promotor de justiça, deflagra uma prática jurídica atinente a uma de suas funções: a de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis e que, no seu exercício, tende a provocar processos de interação e litígio entre poderes e instituições. Na argumentação do promotor de justiça, ele não reconhece tal ação como ato de discricionariedade para ambos, gestor e promotor, porém, uma ação com o objetivo de fazer valer o que está previsto em lei, pautado na ética da responsabilidade decisória, uma vez que a jurisdição tem como objetivo concretizar direitos humanos positivados nas leis, no entanto, é preciso marcar de que há uma escolha ou, dito de outra forma, uma disposição em levar uma ação em frente.

A omissão ou a falha nas políticas públicas para mulheres são evidentes frente ao ranking brasileiro de 5º país com maior número de feminicídios. Segundo dados do guia para adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios (RS, 2021), registra-se que no RS existem apenas 23 Centros Municipais de Referência de Atendimento à Mulher e 13 casa-abrigos para os 497 municípios do RS. Entretanto, pergunta-se: por que esta foi a única comarca a ingressar com ACP em relação à referida demanda, durante os anos de 2018 a 2020, dos expedientes pesquisados?

Maciel (2011) destaca a mobilização do direito nas ações coletivas, ao analisar a dimensão instrumental do direito para a mudança social pela ação coletiva, disparado pelas mobilizações do ativismo feminista, no caso da Lei Maria

da Penha, apontando que o novo aparato legal abriu espaços inéditos de engajamento na implementação de políticas públicas e na produção de jurisprudência, incrementando a participação de organizações feministas e de direitos humanos no processo de mudança institucional mais amplo, demonstrando, ainda, que a forma como o direito é mobilizado poderá produzir efeitos sobre o desenho das políticas públicas.

Todavia, os dados empíricos da pesquisa apresentam uma mobilização na área da defesa do direito da mulher, centrada no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, e estimulada pela gestão da instituição Ministério Público, de outro modo, as iniciativas são isoladas, muito referenciadas na disposição pessoal do promotor de justiça em mobilizar tal tema.

Nesta direção, destaca-se que as atuações extrajudiciais, por meio de seus instrumentos de base, como é o inquérito civil e os procedimentos administrativos de acompanhamento de política pública, criam importantes espaços aos promotores de justiça sobre o fazer político e de mobilização dos direitos coletivos, direcionando o que é de interesse público, por intermédio de práticas que incidem nos processos de implementação da política pública. A seguir, apresenta-se a transcrição parcial de entrevista com promotora de justiça e gestora estadual da saúde da mulher que registra a participação do Ministério Público no processo de implementação.

Nós não temos nenhuma intervenção judicial neste âmbito. A gente participa junto da SES-RS das capacitações. Por isso, que temos esta atividade extrajudicial[...] a ideia é levar estas informações capacitando os profissionais da saúde, levando conhecimento para os serviços de referência. Transmitindo ao profissional de saúde, segurança no sentido de que ele pode realizar o abortamento legal e ele não estará infringindo nenhuma lei (Entrevista 2 - Promotora de Justiça).

Começou a haver reuniões no MPF e MP/RS em que começamos a planejar ações e a realizá-las, porque o MP tem uma atuação por promotores e uma atuação regional. Então, começamos a trabalhar com os hospitais aqui de Porto Alegre, aqui tínhamos quatro hospitais habilitados tanto na referência para violência sexual quanto para o aborto. E sim tinha-se muitas dificuldades, pois não bastava estar só habilitado como referência, mas tinha toda a questão sobre a qualificação e da dificuldade de acesso das mulheres. Porque o que a gente percebia era um número muito baixo de atendimentos e, ao mesmo tempo, se via os registros na polícia tinha processos de não acesso das mulheres e serviços com baixo atendimento nesta área. Logo, a gente tinha certeza de que havia muitas barreiras de acesso aos serviços das mulheres, aliás, ainda continua tendo [...] mas o trabalho foi neste sentido de nós trabalharmos junto com os serviços para qualificar estes serviços (Entrevista 4 - Gestora estadual de saúde).

Identifica-se que a fase da implementação da política é uma etapa de um processo contínuo, que apresenta uma dimensão política do processo envolvendo conflitos e a necessidade de barganhas e negociações com tomada de várias decisões que redefinirão a política pública em questão. O trabalho desenvolvido pela promotora de justiça junto aos profissionais da SES-RS permitiu identificar que a interferência do Ministério Público/RS na política voltada para mulher vítima de violência sexual contempla o direito de objeção do médico em não realizar o aborto em casos previstos por lei, mas que a instituição pública de saúde tem obrigação de ofertar o serviço por instrumento de outro profissional médico que se disponha. Ainda, destaca-se que o estímulo do promotor de justiça junto ao gestor municipal permitiu a ampliação da rede de serviços na área. A disposição em mediar e articular diferentes posições e interesses marca a atuação extrajudicial.

O Ministério Público é uma burocracia de controle pertencente ao sistema político brasileiro, dado que o promotor de justiça desempenha suas funções asseguradas por princípios fundamentais de alta autonomia, estabelecendo-se progressivamente como um ator político importante no ciclo de políticas públicas */policy making*.

Trata-se de reconhecer que há uma dimensão de atitudes, atreladas a um modo de interpretar os preceitos constitucionais que marcam seu modo de tomar decisões dentro da margem de suas atribuições institucionalmente definidas, o que acarreta diferentes modos de atuação, que se soma à gestão do PGJ, do CNMP e com interlocuções entre os MP dos Estados, e que a partir de ferramentas e arranjos institucionais busca-se trabalhar a unicidade da instituição.

#### **4.1.1 Sobre os órgãos de administração do MP/RS: deslocamentos e formas de organização institucional com relação à defesa dos direitos das mulheres**

Na presente subseção do capítulo, propõem-se aprofundar alguns aspectos institucionais considerados estratégicos para a mobilização de ações internas e externas ao MP/RS, os Centro de Apoio Operacional, órgão auxiliar e da administração. Em específico, o Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos,

da Saúde e da Proteção Social (CAO DH MP/RS). O objetivo é buscar descrever os deslocamentos ocorridos na organização institucional do MP/RS quanto ao lócus de defesa dos direitos da mulher.

O Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social (CAO DH MP/RS) organiza-se a partir de uma coordenação que é desempenhada por uma pessoa designada pelo procurador geral de justiça do estado - PGJ. É competência deste coordenador também apoiar o procurador geral subsidiando-o tecnicamente e juridicamente, via elaboração de relatórios de atividades, assim como sugerindo ações e projetos institucionais.

O modo como desempenha suas funções se estabelece com base no próprio perfil, como compreende e articula suas competências, que estão claramente submetidas ao crivo de aprovação das hierarquias da instituição. No contato com os membros das instâncias administrativas do MP/RS, é visível a força das hierarquias, que determinam a direção de proceder. No entanto, os órgãos executores e as promotorias de justiça contam com total autonomia.

Identifica-se que o CAO DH MP/RS tem um lugar estratégico na indução de políticas públicas para área, sendo uma instância promotora de articulações em rede interna e externa à instituição. Atua como gestores de inovação e no cumprimento de metas anuais, com propósito de auxiliar os órgãos de execução e prevenir a fragmentação da atuação. Existem interações permanentes com diferentes atores da sociedade, com participação nos conselhos de políticas públicas, realização de audiências e atuações conjuntas com o Ministério Público Federal em área de equivalência.

O CAO DH MP/RS conta com uma equipe de assessores jurídicos e administração. A assessoria fica na incumbência de prestar apoio aos promotores de justiça e a coordenação, de representações públicas e de articulações políticas internas e externas para o desempenho das competências do órgão. Existe, também, uma organização por grupo de trabalho e por assessor, referência definida a partir das subáreas temáticas que o CAO DH congrega. São os grupos de trabalho – GT de Violência Doméstica e Familiar e discriminação de gênero; GT Saúde; GT Idoso/Pessoa com deficiência/SUAS.

Outro aspecto da configuração institucional que é relevante é que o MP/RS conta apenas com uma Promotoria de Justiça Especializada em Direitos Humanos, localizada na capital, Porto Alegre - RS, denominada de Promotoria de Justiça de

Defesa dos Direitos Humanos. Hoje, distribuídas em 5 promotorias (3 núcleos de promotorias da saúde (saúde mental, atenção primária, hospitais, medicamentos, regulação, 1 núcleo de promotoria do idoso e 1 da cidadania), sediada em Porto Alegre (MP/RS, PROVIMENTO nº 12/2000) e uma Promotoria de Justiça Especializada de Combate à Violência doméstica e familiar contra a Mulher em Porto Alegre - RS.

As demais promotorias das comarcas atuarão quando houver demanda, em que o(a) promotor(a) poderá contar com o apoio do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos – CAO/MP-RS ou do Centro de Apoio Operacional Criminal - CAO – CRIM/MP/RS, no suporte técnico jurídico da matéria.

Segundo a promotora-assessora do MP/RS (entrevista 18), a temática da violência doméstica e familiar sempre esteve vinculada ao CAO Criminal. Transcorridos 11 anos do sancionamento da Lei Nº 11.340/2006, ocorreram mudanças no desenho institucional. Foi a partir da entrada de nova coordenadora do CAO DH que se verificou que tal referência deveria mudar, quando o tema passou a estar referenciado na área de Direitos Humanos, e não mais à área Criminal.

Ao analisar os provimentos internos do MP/RS, verificaram-se diferentes configurações institucionais de que a pauta de defesa dos direitos da mulher ocupou na instituição. Há registros de 2008, no provimento Nº 45/2008 e no relatório de gestão anual (MP/RS, 2008) a respeito da criação do Núcleo de Apoio ao Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher (NUCLEVID), justificando o fato de o Ministério Público RS ter firmado convênio com a União, por intermédio do Ministério da Justiça – Secretaria de Reforma do Judiciário, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania (PRONASCI), como forma de proceder apoio ao exercício funcional dos promotores de justiça com atuação na área.

O NUCLEVID estava vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais. O núcleo passou por reformulações em 2013, registradas no provimento Nº15/2013, mantendo as configurações com algumas alterações. Durante este ano, o Núcleo promoveu o I Encontro Estadual com ênfase na atualização em Estratégias de Combate à Violência de Gênero. Desenvolvia suas ações de modo conjunto ao Centros de Apoio Operacional nas áreas afins e nas Promotorias de Justiça de todo estado.

Registra-se o provimento Nº11/2014 do MP/RS, que instituiu o Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos da Mulher. No documento, consta um rol

de temas bastante amplo que constituiria a área temática de defesa dos direitos da mulher (constando seis áreas: I- Violência sexual, doméstica e familiar contra a mulher, II – Discriminação por gênero; III- Medidas Protetivas da Lei Maria da Penha; IV- Efetivação de políticas públicas de proteção da igualdade de gênero; V- Acompanhamento dos serviços especializados de apoio à mulher vítima de violência doméstica e família; e VI – Defesa dos direitos humanos e transindividuais das mulheres) , tal provimento já retirado do site MP/RS, nunca tendo sido efetivado.

Em 2017, a pauta da defesa dos direitos das mulheres passou a estar referenciada no Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, da Saúde e da Proteção Social, conforme provimento Nº 33/2017, que dispõe da nova nomenclatura e atribuições do órgão auxiliar. Neste documento, está referido que compete ao CAO DH exercer o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de políticas públicas ligadas à garantia dos direitos das mulheres e ao enfrentamento da violência de gênero.

Na capital, a matéria da defesa dos direitos da mulher vinha sendo desempenhada por designação especial a uma promotora de justiça que exercia todas as atividades relacionadas à atuação extrajudicial na área da Violência Doméstica, determinada pelo Corregedor- Geral do MP/RS.

Havia uma cisão da matéria dentro da instituição. Com a criação da Promotoria Especializada de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Porto Alegre, em 2018, a matéria extrajudicial passou a estar na promotoria correspondente, visando buscar maior integração.

A atuação extrajudicial da Lei Maria da Penha é uma inovação doutrinária que desafia as instituições de justiça, exigindo novas formas e estruturas de como atuar. Segundo a promotora-assessora entrevistada, registra-se que o CAO DH MP/RS, nos últimos 5 anos, vem mobilizando, de forma significativa, o tema da defesa dos direitos da mulher. De acordo com a promotora, o que aconteceu foi que se buscou, em âmbito institucional, partindo dos órgãos da gestão e da administração, dar outro sentido para a abordagem da violência doméstica e para a violência de gênero dentro do MP/RS. Com isso, a matéria passou a estar atrelada não mais ao CAO Criminal, mas, principalmente, ao CAO DH – MP/RS, justificada a mudança atendendo interesses e ideias da gestão MP/RS. (Entrevista 18, MP/RS). Identificam-se fatores institucionais e comportamentais presentes – forças

convergentes que corroboraram, para que a mobilização da defesa dos direitos da mulher ocorresse dentro da instituição.

A seguir, há um quadro com registros dos produtos e das ações propostas pelo CAO DH MP/RS e GEPEVID entre os anos de 2014 e 2021. Estes dados foram extraídos dos relatórios anuais, sobre a matéria de defesa dos direitos da mulher.

Quadro 19 – Ações do CAO DH MP/RS e GEPEVID referente aos direitos das mulheres

<p><b>Ago/2021 – GEPEVID –</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Grupo Especial de Prevenção e enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</li> </ul>
<p><b>2020 – CAO DH MP/RS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartilha de atendimento à mulher vítima de violência doméstica – CAO DH MP/RS;</li> <li>• Cartilha para orientação de grupos reflexivos para homens - CAO DH MP/RS 2020;</li> <li>• Ciclo de palestras – 14 anos da Lei Maria da Penha – CAO DH/MP/RS e CEAF MP/RS</li> <li>• Cartilha online “Todas e todos pelo distanciamento: Covid-19 sem violência contra a mulher”</li> <li>• Participação no Comitê Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher - Projeto Agregador;</li> <li>• Qualificação da Rede de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica nas diferentes comarcas, mediante cursos e reuniões online;</li> <li>• Implementação do projeto “Fale Com Elas” em diferentes comarcas, a partir do piloto desenvolvido na Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica de Porto Alegre;</li> <li>• Divulgação da Campanha “Máscara Roxa”, lançada pelo Comitê Gaúcho Eles por Elas / He for She, para denúncia de casos de violência em farmácias;</li> <li>• Programação Interinstitucional no mês da mulher – agenda mensal: lançamentos de mobilização online implementação do protocolo investigação de feminicídios, rede mulher empreendedora. A programação mobilizou uma pauta ampliada em defesa dos direitos da mulher e de modo interinstitucional e intersetorial.</li> </ul>
<p><b>2019 - CAO DH MP/RS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Webconferencias – O feminismo e machismo – o que tem a ver com a violência contra mulher e o feminismo na atualidade (P/ Promotores de Justiça e servidores do MP/RS) (pg.91)</li> <li>• Projeto Fale com ela – Fluxo de comunicação direta via Whatsapp entre MP/RS e vítima de violência doméstica e familiar (pg.89)</li> <li>• Cartilha Virtual – Todos e todas pelo fim da violência contra a mulher (pg.89)</li> <li>• Projeto Acolher – Promotoria de Justiça de Vacaria/RS (pg.91)</li> <li>• Cartilha Rede de Proteção às populações vulneráveis – orientação para a criação de redes intersetoriais à população vulnerável (pg.88)</li> </ul>
<p><b>2018 - CAO DH MP/RS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartilha – Violência sexual e o direito à interrupção da gravidez (pg.103)</li> <li>• Projeto Reconstruindo Vida – Casa de acolhimento regional para mulheres vítima de violência na região metropolitana - Promotoria de Justiça de Viamão/RS (pg.103)</li> <li>• Criação da primeira Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, na capital Porto Alegre/RS. – CAO – Criminal MP/RS (pg.44)</li> </ul>
<p><b>2017 - CAO DH MP/RS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projeto Igualdade – CNMP – promoção da igualdade especialmente em defesa das minorias populações vulneráveis idosas, pessoas em situação de rua, comunidades LGBT, índios, quilombolas e mulheres em situação de violência doméstica e familiar (pg.96)</li> <li>• Regionalização dos partos - Abordar junto ao secretário da saúde do Rio Grande do Sul a implementação da resolução nº206/2017/ a qual dispõe de recursos aos hospitais referência na adoção ao parto normal – com objetivo de qualificar a atenção à gestante e ao recém-nascido (pg.97)</li> </ul>
<p><b>2016 – CAO Criminal –</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiência Pública discute alterações na Lei Maria da Penha - MPRS não concorda com a proposta que possibilita aos Delegados de Polícia a aplicação de medidas cautelares em</li> </ul>

casos de violência doméstica, por ser inconstitucional.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>2015 - CAO Criminal e CAOIJEFAM - Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões</b> - Não há registro de ações do CAO DH</li> <li>● Primeira denúncia de tentativa de feminicídio – CAO Criminal (pg.41)</li> <li>● Combate à exploração sexual de criança e adolescente – CAO Infância e Juventude (pg.71)</li> <li>● Entrevista com mulheres privadas de liberdade no presídio feminino – Madre Pelletier (mães solteiras/ motivo da prisão: tráfico de drogas) – CAO Infância e Juventude (pg.77)</li> </ul>
<p><b>2014 - CAO DH MP/RS e CAO Criminal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● CAO - DH Audiência pública sobre a humanização da assistência ao parto – ação conjunta entre MP/RS e MPF/PRF 4 (pg. 59)</li> <li>● CAO – Criminal – MP/RS firma termo de adesão ao Programa “Mulher: Vive sem Violência” celebrado com a União, Governo do Estado RS e outras instituições, voltado à efetivação de ações de fortalecimento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres (p.68)</li> </ul>

Fonte: dados retirados do Relatório Anual 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.  
Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/relatorio-anual/>. Acesso em: 12 mar. 2022.

A inclusão das ações de outros CAO MP/RS, no quadro acima, é uma forma de dar visibilidade à presença da dimensão de gênero nas ações de outros CAO e que poderiam transversalizar com a defesa dos direitos da mulher. Trata-se de uma provocação a problematizar: situação de mulheres privadas de liberdade; famílias monoparentais 63%; principal crime tráfico de drogas 64%, classificação crime feminicídio e sobre a exploração sexual de crianças e adolescente, fenômenos que precisam ser analisados sob a perspectiva de gênero, mas cujo olhar demonstra estar oculto nas intervenções, ficando restrito às ações do CAO DH.

As cartilhas produzidas pelo CAO DH, as webconferências, o ciclo de palestras – 14 anos da Lei Maria da Penha – CAO DH/MP/RS e CEAFF MP/RS, a adesão institucional do MP/RS ao Programa RS, do governo do estado, implementando ações no Projeto Agregador de prevenção da violência contra a mulher na matéria da VDFCM durante os anos de 2018 – 2020 expressam uma atuação diferenciada de coordenações anteriores em investir na atuação por meio da aprendizagem e da difusão da Lei.

O programa Fale com Ela do MP/RS é um programa institucional, interdisciplinar, de enfrentamento da violência contra a mulher, desenvolvido pela Promotoria Especializada de Violência Contra a Mulher de Porto Alegre com suporte do CAO DH. O programa oferece a abertura de um canal de comunicação direta e contínua para coleta de provas, acompanhamento e encaminhamento da mulher vítima com objetivo de romper com o ciclo da violência e evitar o feminicídio.

Desde 2021, funciona em uma nova versão que agrega ações de atendimento em psicologia e assistência social, visando promover um olhar humanizado/ atenção



integral, vinculando-as à rede de proteção dos municípios e do estado. Em sua segunda fase, propõe-se, também, oferecer atendimento voltado ao agressor. Trata-se de uma ação de atendimento direto proposta e implementada pelo MP/RS com ênfase na produção de provas.

O Grupo especial de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher (GEPEVID) foi criado em agosto de 2021, resultado de um trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos, Proteção Social e Saúde Pública. Segundo o Procurador Geral de Justiça (2021-2022), o GEPEVID não tem a mesma forma de um CAO, mas, em sua importância e ideologia, é como se fosse um CAO, visto que a configuração de grupo especial é uma nova forma de destacar sua importância.

Tal configuração de Grupo Especial é inovadora na matéria VDFCM e apresenta uma abrangência de atuação com maior capacidade de capilaridade de suas ações, mediante a atuação ocorrer também de forma regionalizada disposta em 9 Núcleos regionais.

O grupo é composto por pessoas que dispõem de um perfil alinhado ao tema, demonstrando, mais uma vez, que o componente comportamental, disposição atitudinal de levar à frente a pauta de defesa dos direitos da mulher é critério para que ações aconteçam de modo propositivo. Justifica o PGJ que a equipe foi composta a partir do perfil do agente ministerial que se valida por uma trajetória de trabalho, expertise e motivação na área temática.

No texto do provimento Nº 37/2021, que normatiza a sua configuração institucional, destaca-se a inserção do tema da VDFCM como tema transversal junto às demais áreas de atuação do Centro de Apoio Operacional Criminal, Direitos Humanos e Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões, bem como do grupo auxiliar no planejamento e apoiar na execução de projetos realizados pelos promotores de justiça do MP/RS.

Observa-se uma mobilização institucional de buscar construir maior unicidade nas atuações judiciais e extrajudiciais de seus agentes, na matéria VDFCM.

#### 4.2 O CICLO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATUAÇÕES EXTRAJUDICIAIS E A ÊNFASE NOS PROCESSOS DE IMPLEMENTAÇÃO

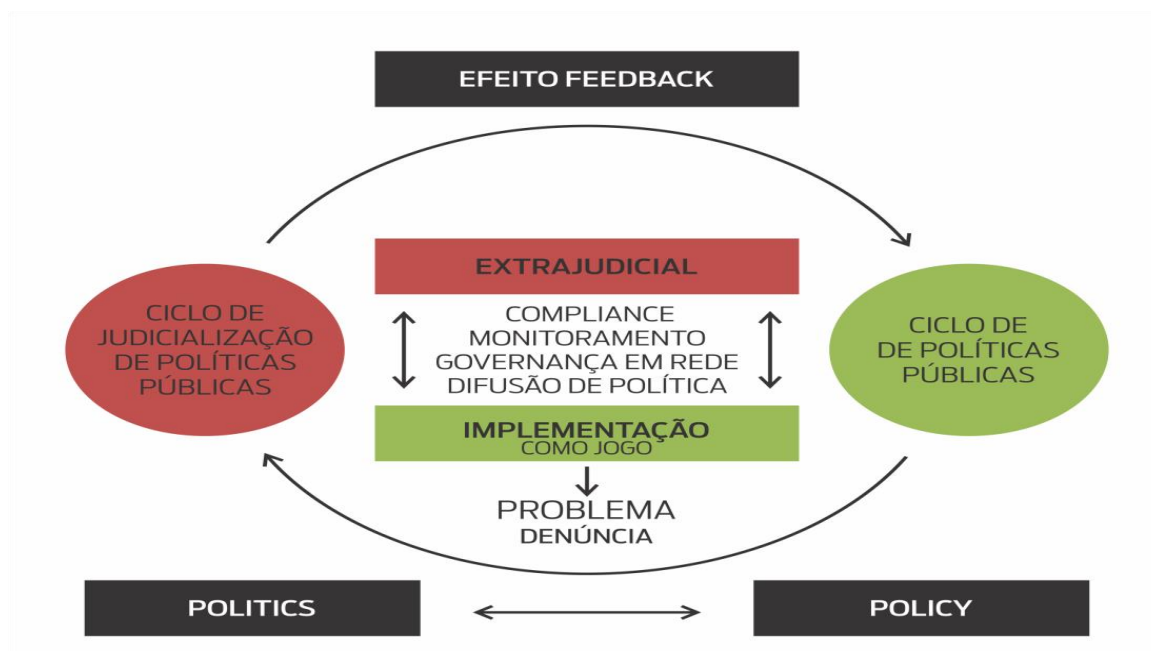
Nesta subseção do capítulo, busca-se fundamentar uma das afirmativas complementares da hipótese do estudo, ou seja, sobre as interferências do Ministério Público RS justificarem-se frente ao recebimento de denúncias ou percepções de falhas e/ou omissão nos processos de implementação de políticas voltadas para mulheres, analisando seus efeitos. O estudo permitiu apurar que a instauração de um procedimento investigatório como IC ou PA ocorre quando da suspeita de possível problema na política, ou seja, identificadas falhas ou omissões por parte do Poder Executivo ou do Poder Legislativo na implementação desencadeando um ciclo de judicialização da política (OLIVEIRA, 2019), em sua fase extrajudicial ou quase judicial, quando dá entrada do Ministério Público.

Buscamos destacar a fase extrajudicial, na perspectiva de ciclo da judicialização da política pública, identificando-a como a etapa das primeiras medidas da interferência do campo jurídico no campo da administração pública. Analisa-se, portanto, o conceito da judicialização da política pública em uma perspectiva de ciclo, compreendendo o fenômeno de modo dinâmico e sistêmico, que é desencadeado frente a falhas ou omissões do poder público na execução da política, evidenciando, também, que o papel de controle da política desempenhado pelos agentes ministeriais implica efeito de monitoramento destas falhas, produzindo um efeito *feedback* entre os ciclos de judicialização e de políticas públicas.

Compreendemos que o efeito *feedback* é desencadeado por algum problema na *policy* que incide sob o campo da *politics* o fenômeno da judicialização da política pública. Tal fenômeno poderá ou não avançar em um ciclo de judicialização saindo da etapa extrajudicial para judicial. Por sua vez, a entrada dos atores do sistema de justiça na etapa da implementação da política produzirá efeitos de mudança no processo de implementação, seja pelo motivo de fazer cumprir as normativas da política, denominadas na presente pesquisa como ajustes e atuação por *compliance*, seja por induzir a revisão dos agentes implementadores de ampliar a oferta do serviço prestado, ou também pela inclusão de um novo modo de funcionar os serviços, criando novos arranjos de decisão gerencial (inovação - governança em rede) ou que acrescente novos componentes não implementados, como, por exemplo, projetos propostos pelo MP/RS, na área da VDFCM ou da saúde pública. Trata-se de uma readaptação no processo de implementação que poderá desencadear efeitos, inclusive, sobre as outras etapas de formulação e avaliação da política; e que poderá produzir novas interferências, em um movimento circular que

se retroalimenta. A pesquisa trabalhou com foco nas etapas da implementação e das atuações extrajudiciais, no entanto, vale dizer que o efeito pode irradiar para outras etapas de ambos os ciclos.

Figura 4 — Efeito feedback



Fonte: elaborado pela autora.

A Figura 4 é um produto da análise da pesquisa como uma forma de representação dos efeitos identificados da interação que ocorre entre o sistema de justiça com a política pública, compreendido como um efeito *feedback* no qual os ciclos em interação se retroalimentam produzindo efeitos um sobre o outro ciclo. O estudo identificou que a atuação do promotor de justiça pode produzir uma readaptação nos processos de implementação da política, dependendo do tipo de atuação, uma vez que estas variam e são disparadas pelos próprios problemas no processo de implementação. O processo de implementação da política e as atuações extrajudiciais estão no centro da interação entre os ciclos, e a implementação é comparada a um jogo de negociações em que novos jogadores ingressam, no caso os promotores de justiça (BARDACH, 1977; MAZZEI, FARAH, 2020; SCHABBACH, 2020).

Sob a perspectiva teórica dos estudos de implementação de políticas públicas, coloca-se luz em um nível de análise em que se identifica o nexo causal que há entre *policy* (política pública) e *politics* (sistema político/fenômeno da judicialização da política pública). Conforme destacam as análises de Hupe (2014)

acerca dos desafios lançados aos pesquisadores sobre como lidam com o nexo *politics* e *policy*, ou seja, como as consequências de natureza complexa e não técnica da implementação são reconhecidas e analisadas. Neste sentido, buscou-se captar o caráter político da implementação, considerando quais são as forças políticas existentes, como o poder está distribuído e a presença de vários atores dispostos em diferentes níveis de atividade, na qual destacamos as ações dos promotores de justiça como agente externo de monitoramento e de implementação das políticas públicas.

A judicialização da política pública é uma contingência do sistema político brasileiro. O fenômeno é desencadeado quando são identificadas falhas e omissões do Executivo ou do Legislativo pelo promotor de justiça. Assim, desencadeando ciclo da judicialização da política em sua fase extrajudicial. O problema pode ser deflagrado mediante uma denúncia que chega para o MP investigar ou o problema pode ser identificado pelo próprio MP, que oficia e propõe a investigação. Analisar tais efeitos nos permitiram também analisar os diferentes modos de atuação do agente ministerial, identificando a mobilidade política do ator, contemplando o contexto de qual política é judicializada. Na subseção 5.3 do presente capítulo estão sistematizamos tais achados. Registra-se que o tipo da política judicializada (PNAISM ou LMP/VDFCM) interfere em como atuação irá ocorrer e com quais atores o agente irá interagir.

Como forma de evidenciar em dados empíricos, a seguir, destacam-se trechos das entrevistas 3 e 4 com promotores de justiça:

Eu trabalho exatamente para **tentar organizar** este desenho do sistema, ou seja, quando tem **alguma falha no desenho do sistema**, as reclamações chegam para mim, eu instauró os expedientes para tentar resolver pontualmente cada um destes **problemas** [...]

a gente recebe reclamações de todos os tipos, às vezes, é uma questão individual, a pessoa teve um problema de acesso, mas que era dela, um problema que não é um problema da política, era uma peculiaridade da situação dela que gerou um problema no atendimento. Agora, muitas vezes, nestas reclamações individuais, a gente identifica um problema na política, não tem acessibilidade na delegacia da mulher [...] por exemplo, aí tu vêes que o problema não era daquela pessoa, né? Mas era de todas as mulheres cadeirantes, porque não tem uma rampa, porque a porta não comporta uma cadeira. É um **problema da política aí sim**, a gente trabalha a política, para isso a gente chama a prefeitura municipal [...] (Entrevista 3 e 4, grifo nosso).

Os procedimentos analisados demonstram que as interferências dos promotores de justiça promovem mudanças nos processos das políticas em questão, ao acompanhar o processo decisório do Ministério Público durante o procedimento investigatório em curso. Tal interferência parte de uma decisão inicial da instauração do procedimento e transcorre em produtos nos processos de implementação da política.

Deste modo, a estratégia metodológica de decomposição do processo decisório permite acompanhar os desdobramentos do ciclo da judicialização que se fundamenta nas referências do conceito de legalização da política (BRINKS, GAURI; 2010) que compreende como um fenômeno contínuo, implicando um sistema judicial razoavelmente acessível e funcional, dependendo em parte da constitucionalização explícita de direitos (MADEIRA; GELISKI,2017).

Identifica-se que tal conceito engendra o conceito de ciclo de judicialização da política pública como um modo de decompor os processos interativos, permitindo analisar os efeitos das interações entre poderes. O uso desta perspectiva de ciclo permite afirmar que as atuações do Ministério Público via extrajudicial e/ou judicial são constitutivas do fenômeno em uma perspectiva contínua e, portanto, de que há um ciclo da judicialização, colocando ênfase em sua fase extrajudicial.

O ciclo é interdependente das decisões extrajudiciais e judiciais aos processos do ciclo de políticas públicas e ocorre de modo interativo aos contextos políticos e com outros atores envolvidos, visando ao cumprimento das decisões determinadas ou construídas no processo de implementação da política em curso, o que nos permite visualizar que os processos decisórios ocorrem de modo interativo e contextualizados. No entanto, não se trata de afirmar que decisões extrajudiciais ou judiciais não são tomadas de modo autocrático/isolado.

Asensi (2010) e Rotunno (2011) defendem que no contexto da efetivação de direitos, o Ministério Público desempenha um importante papel na mediação de conflitos políticos, no qual estes são levados à discussão muito mais sob o ponto de vista jurídico no intuito de evitar levá-lo à via judicial, e sim de adotar múltiplas estratégias e pactuações extrajudiciais. Trata-se de conduzir tal situação pela via da juridicização da política, situação em que o Ministério Público aciona os instrumentos normativos que lhe são garantidos para o exercício de sua função em defesa da sociedade, dos direitos difusos e coletivos e dos direitos individuais indisponíveis.

Ao tomar-se o conflito político da política pública na perspectiva de ciclo de vida do litígio (BRINKS; GAURI, 2010), a juridicização é uma forma de evitar o próprio ciclo, uma vez que seu objetivo impede que se chegue a colocar na pauta dos tribunais tal conflito pela via judicial.

A seguir, há a fala da promotora de justiça entrevistada a qual expressa a posição adotada na condução de sua prática jurídica denotando um esforço para evitar o litígio judicial e a ação judicial.

A judicialização a gente tenta evitar a todo custo, né? A **ideia é a solução extrajudicial** dos conflitos, porque a política pública tem que ser estruturada. Ela leva tempo. Tem procedimentos para acompanhar a política pública, para verificar se tem problema na política pública, né? A gente tem PA que **é para** fazer o acompanhamento da política pública para tu veres se ela tá funcionando e aí se **tu verificas um problema**, tu instauras um IC se instaura quando se tem um problema identificado em que tu precisas resolver. A gente **tenta resolver tudo extrajudicialmente** (Entrevista 3, grifo nosso).

Tomamos como base os 22 expedientes dos 79 analisados em profundidade, classificados como saúde pública, na atenção obstétrica e neonatal. O que se verifica é uma decisão pautada no *compliance*, na lógica da tutela da saúde humana, estes reconhecidos como direitos transindividuais ou passível de tutela, mas sem referência ao recorte de gênero. Tais procedimentos foram instaurados por representação decorrente de denúncias (ver quadro 16 – capítulo IV - Normativas utilizadas pelos agentes ministeriais para balizar suas ações – checklist construído e as recomendações nos 11 ICs - Parto humanizado). Já os expedientes na área da VDFCM, os 44 analisados em profundidade foram instaurados por ofício motivados pela instituição, memorando circular N° 11/2019 – CGMP – CAO DH MP/RS, no qual também são mobilizados na lógica do *compliance* e na difusão da Lei Maria da Penha – Lei n°11.340/2006.

Segundo Kapiszewski e Taylor (2013), o *compliance* pode ser analisado em diferentes níveis. Outrossim, a abordagem comumente utilizada para explicar o fenômeno é a instrumental. Tal abordagem compreende que as autoridades públicas cumpram as decisões judiciais, porque isso irá promover seus próprios interesses, calculada como “custo-benefício”. O cumprimento está atrelado a um jogo de interesses e, por isso, o litigante cumpre. Tal abordagem orienta nosso olhar para compreendê-lo como uma ordem negociada, logo, interativa e ajustada aos interesses diversos.

O foco de análise do presente estudo quanto à definição de *compliance* é o da execução da ação das decisões extrajudiciais e judiciais do Ministério Público – RS por parte das autoridades públicas municipais e estaduais. Nosso estudo buscou analisar como a judicialização da política pública interfere nos processos de implementação em suas diferentes etapas, ao identificar os diferentes modos como os atores do Ministério Público atuam e interagem com os demais atores envolvidos. Neste contexto, consideram-se os princípios fundamentais que balizam suas atuações como a elevada autonomia, independência funcional e razoável discricionariedade, estes amparados pelas normas constitucionais que legitimam as diferentes formas de atuação do Ministério Público no controle e em interface com a administração pública.

De acordo com Carvalho (2009), a judicialização da política potencializa a participação dos atores do sistema da justiça envolvidos, na participação no *policy-making*, ampliando as arenas dos processos democráticos do sistema político brasileiro. No entanto, destaca a importância em fazer distinções sobre o que é potenciador no *policy making*. O caráter potenciador está caracterizado pelos aspectos formais ou por procedimentais, inerentes do fenômeno, enquanto os aspectos de ordem intencional, que podem estar presentes ou não, caracterizam-se como ativismo judicial. Tal aspecto não é aqui considerado como um desvio do processo, atribuindo algum tipo de valoração positiva ou negativa, mas o modo como será conduzido poderá acarretar comprometimento dos processos democráticos, se o componente comportamental, a vontade política do ator – agente ministerial – ultrapassar suas funções constitucionais.

Para Façanha e Lima (2011), é atribuição do parquet<sup>54</sup> ser um agente político atuante nas políticas públicas, como mediador ou controlador das controvérsias que envolvam determinada temática, e que nas interfaces com as políticas sociais busca garantir os direitos humanos fundamentais para enfrentar a pobreza, a desigualdade e a exclusão. Os autores consideram que é da competência também do Ministério Público pensar sobre as escolhas das políticas públicas a serem implementadas no estado brasileiro, resguardando certos limites, como as especificações técnicas e as dotações orçamentárias.

---

<sup>54</sup> Palavra francesa que significa assalho local de audiências que os procuradores do rei tinham assento.

Tais autores colocam em destaque a função política e social que essa instituição pode desempenhar com base na prevalência da dignidade humana. O contexto de atuação em políticas públicas exige um grau de especialização frente à multidisciplinaridade e intersectorialidade das ações. Muitas vezes, tais práticas ocorrem de modo bastante solitário em meio a um funcionamento fragmentado. Algumas matérias exigem do promotor de justiça um alto grau de conhecimento em determinada disciplina que extrapola a sua capacidade técnica, no entanto, o que importa é o reconhecimento de tais limites e a busca de apoio às instâncias competentes para subsidiá-lo.

Abaixo, segue um trecho da entrevista com promotor de Justiça Criminal de entrância intermediária, em que o entrevistado expressa o desafio para atuar na área extrajudicial.

Nós fazemos aqui tudo junto. A gente tem as medidas protetivas, os processos e nós temos a parte das políticas públicas, ou seja, a parte criminal e extrajudicial aqui é tudo junto. Agora a parte da política pública é nova, o extrajudicial a gente tenta tocar assim: a gente tenta induzir as políticas públicas, mas realmente é uma dificuldade a mais... nós conversamos bastante. Eu conversei com a secretaria de assistência social bastante...conversei com o prefeito, conversei com todo mundo, assim informalmente [...] mas dizer que agora nós vamos ter... quando acontece esta demanda a gente consegue trabalhar. Ela e a gente conseguimos mostrar a falência neste ponto, a gente consegue mostrar. Nós tivemos um evento aqui no ano passado da Assembleia Legislativa e neste evento se discutia essa ausência da Casa de acolhimento e da Casa-abrigo. Eu sugeri, então, que nós tivéssemos pelo menos por um tempo com um hotel. E nossa! Quase que me crucificaram, eu não...algumas pessoas na nossa área querem tudo ou nada. Então, o meio termo elas não querem é difícil também trabalhar nesse ponto, porque parece que tudo que tu fazes senão for o 100% então não vale...eu tento sempre o que é possível é um município pequeno não tem tantas ocorrências. Assim, a gente tenta nortear. (Entrevista 10).

A atuação extrajudicial da Lei Maria da Penha é um desafio ao promotor de justiça e representa um aumento de demandas, exigindo um grau de conhecimento sobre o sistema de proteção social. A falta de um procedimento padrão a respeito de como lidar frente às faltas e às lacunas da rede exigem que o promotor pense em alternativas de enfrentamento nos processos de implementação, o que nem sempre envolve encontrar só o amparo legal.

O promotor de justiça no controle das políticas públicas acaba assumindo um papel social em que a figura do *fixer/ consertador* (BARDACH,1977) aparece como mediador, destinando o Ministério Público a atuar como um articulador político que precisa ajustar certos elementos do jogo de implementação. Deste modo, a missão



de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis implica promover articulações políticas junto aos poderes Executivos, Legislativo e entidades da sociedade civil, bem como práticas que envolvem ter que lidar com conflitos, certo grau de coercitividade e construção de consensos. Trata-se de exercer um fazer político atrelado a um certo grau de especialização sobre a política, para que na fase extrajudicial do ciclo de judicialização seja conduzida uma resposta burocrática construída e dialogada de forma resolutiva de concretização da defesa dos direitos fundamentais e de qualificação do processo de implementação da política, findando o ciclo da judicialização, na etapa extrajudicial.

#### 4.3 UMA PROPOSTA DE TIPOLOGIA DE ATUAÇÃO NA TEMÁTICA DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER – MP/RS

Nesta subseção da tese, a proposta é revisarmos os modos de atuação encontrados no campo da pesquisa. Trata-se de classificarmos as diferentes formas de atuação que o promotor de justiça passa a assumir frente aos procedimentos jurídicos instaurados de IC ou PA, assim como da propositura de ações judiciais, como Ação Civil Pública e Ação cautelar. Os dados para tal classificação partem do que foi apresentado no capítulo IV: a análise aprofundada dos 79 procedimentos, nas áreas temáticas da Violência Doméstica e Familiar, Saúde Pública e Outras políticas para mulheres.

Para construir a presente tipologia, buscou-se referência na literatura sobre a atuação do Ministério Público Resolutivo (GOULART, 2017, 2013; OLIVEIRA, 2013; OCAMPO, 2021) compreendendo que há uma variação nas diferentes formas de atuar entre o tradicional/conservador de perfil processual ao ser agente de transformação social, de perfil propositivo e inovador. Ademais, os elementos analisados para proceder à classificação se inspiraram também, nas referências de Carvalho (2004) a partir dos estudos sobre o modelo estratégico de comportamento judicial, no qual se considera o contexto institucional e as preferências dos demais atores políticos envolvidos. Os elementos analisados para estabelecer a tipologia foram: quais são as forças políticas presentes, quem são os atores, como se dá a distribuição de poder, como ocorrem as interações, ações realizadas e tipo de mudanças produzidas nas políticas (ajuste, ampliação ou inovação). Sendo assim,

os diferentes modos de atuação sintetizados aqui partiram das análises das interações que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul estabeleceu com o Executivo municipal e estadual, com membros do Legislativo - vereadores e deputados – por meio de audiências e de pesquisa de projetos lei que tramitam na Câmara Municipal ou na Assembleia Legislativa, bem como com organizações da sociedade civil, movimentos sociais, universidades e cidadão comum. O MP/RS recebe denúncias da população em geral, de modo aberto ou sigiloso. Procedimentos jurídicos são instaurados por representação ou por ofício, no entanto, o modo como são conduzidos pode variar.

O quadro abaixo procurou tipificar a variação na mobilidade política do agente ministerial em quatro tipos extraídos de dados produzidos pela pesquisa. A tipologia foi construída analisando as diferentes formas como os procedimentos foram conduzidos pelo agente ministerial, bem como estabeleceu relações com os atores envolvidos no procedimento.

Quadro 20 – Modos de atuação do agente ministerial

Tipologia	Modos de atuação
<b>Oposição</b>	1. Relações de poder concentrado; 2. A interação se dá por oposição às burocracias estaduais ou municipais, ao Legislativo e movimentos sociais – expressas em divergências de ideias. A interação via ofício e de modo dialógico; Presença de persistente conflito. 3. Atuação migra da extrajudicial para judicial. Atuação dialógica e processual. 4. Promove mudanças na política por ajuste, ampliação e inovação.
<b>Conservadora</b>	1. Relações de poder dispersa e insulado; 2. A interação ocorre via processual através de ofícios e solicitação de informações por escrito, analisando relatórios. Oficia os atores envolvidos por meio de relatórios, sem interação direta. Sem interações dialógicas, geralmente desdobrando no arquivamento do procedimento/expediente pouca movimentação; 3. Atuação extrajudicial. 4. Quase não ocorre mudanças na política, se ocorre é por ajustes.
<b>Mediação/ Cooperação</b>	1. Relações de poder distribuídas - cooperação horizontal e/ou hierarquizada – relações de poder simétricas e assimétricas 2. A interação é dialógica geralmente com encontros presenciais ou online. As decisões são construídas por barganha e negociação. Articulador entre os atores - faz mediação – <i>fixers</i> . Conciliador entre diferentes interesses e ideias. A atuação se dá em intercâmbio por meio de trocas, no qual as resoluções aos problemas são construídas de modo colaborativo e conjunto. 3. Atuação na aprendizagem da lei e boas práticas. Ações de intervenção diretas são realizadas. Ex: Palestras ou Seminários 4. Atuação extrajudicial; 5. Promove mudanças na política por ajuste e ampliação
<b>Proposição/ Inovação</b>	1. Relações de poder distribuídas – cooperação horizontal e hierarquizada – relações simétricas; 2. Ocorre interação de modo dialógico. A atuação ocorre através de ações de execução direta de políticas e propostas <b>inovadoras</b> . Atuação na aprendizagem da lei e boas práticas. Articulador político entre os atores - faz mediação – <i>fixers</i> . Conciliador entre diferentes interesses e ideias. A atuação se dá em intercâmbio por meio de trocas, no qual as resoluções aos problemas são construídas de modo colaborativo e conjunto. 3. Atuação extrajudicial. 4. Promove mudanças na política por inovação.

Fonte: elaborado pela autora.

A proposta de tipologia não visa tomá-las de modo estanque, podendo ser observados modos de atuação que se complementam ou acontecem em um contínuo, deslocando-se a partir da evolução dos processos decisórios que ocorrem durante os procedimentos jurídicos, concomitante aos processos de implementação da política.

Assim, a tipificação construída considerou a natureza interativa dos processos decisórios durante as atuações extrajudiciais contemplando os deslocamentos

realizados pelo promotor de justiça no decorrer do procedimento. Frente à diversidade de atores com quem interage, as atuações podem ocorrer de diferentes formas a partir da coalizão de ideias e de interesses ou oposição que se estabelecem durante o procedimento jurídico em curso.

O presente estudo buscou apontar que fatores institucionais e comportamentais influenciam as práticas do agente ministerial, auxiliando a explicar por que suas práticas variam.

A atuação conservadora descrita aqui designa uma condução do procedimento jurídico ainda muito ligado às práticas tradicionais de acusação no processo penal, apresentando-se como uma atuação resistente e contrárias às forças inovadoras, de defesa direitos coletivos (direitos de 2ª geração) e de uma visão inclusiva de gênero feminino. Trata-se de um modo de atuação tradicional e demandista ao judiciário e atrelado à tradicional persecução criminal. Não busca no diálogo ou construção de consenso, mas de despachos via gabinete e solicitação de relatórios para tomada de decisão. Não busca interação. Trata-se de uma atuação processual.

A definição de uma atuação por oposição se refere quando o agente ministerial não alcança consenso e se opõe às decisões das autoridades públicas, com os agentes implementadores do Executivo, do Legislativo ou de movimentos sociais. Há divergência de ideias de como o problema detectado deve ser resolvido. A oposição não ocorre necessariamente com todos os atores envolvidos. Prevalece uma atuação via judicial, registra-se que dos 79 procedimentos analisados em profundidade, 5 foram levados à instauração de ajuizamento de ação.

A presença de uma multiplicidade de atores voltados para resolução de um problema comum, como na área da VDFCM e da matéria saúde pública, no tema do parto humanizado, evidenciou uma atuação primeiramente conservadora e posteriormente mediadora, desdobrando-se no processo de implementação em um efeito de governança em rede e multinível, no qual o agente ministerial, mesmo que em uma posição hierárquica de poder de decisão diferenciada aos demais atores envolvidos, não detém o poder de resolução do problema, de modo isolado, mas de modo construído e negociado.

A governança em rede multinível se estabeleceu a partir da adoção de uma atuação mediadora e cooperada assumida pelo agente ministerial que demarca uma atuação negociada, barganhada e/ou sugestiva. No jogo da implementação da

política pública, o poder de decisão e de resolução do problema circula, não existindo um único detentor da resolução de problemas complexos. Neste contexto de mediação, o promotor de justiça não é capaz de manter unilateralmente sua decisão sem estar dentro de uma ordem negociada.

Na atuação mediadora, há cooperação com as autoridades públicas no que se refere a uma atuação mais estratégica de negociação de conflitos. Prevalece a escuta, a busca pelo consenso. A atuação é via extrajudicial, utiliza instrumentos jurídicos, como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), recomendações e audiências públicas. Ocorre o estabelecimento de relações de governança em rede, a resolução de problemas acontece de modo dialógico, há conexão direta com o controle social, por meio de conselhos de políticas públicas e de mecanismos de políticas para mulheres, que se fundamenta numa referência de atuações resolutivas.

A atuação propositiva proposta aqui compreende que há inclusão de algo novo no processo de implementação, introduzindo uma novidade no funcionamento ou na modalidade do serviço, mas de modo previsto na política, ou seja, não há alterações nas diretrizes ou nos objetivos específicos na Política de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a mulher ou na Política Nacional de Atenção Integral à saúde da mulher. Registra-se como diferencial da atuação propositiva a presença do componente comportamental expressa pela vontade política (escuta sensível e expertise na área) do agente ministerial, marcada por um ativismo jurídico, que também se fundamenta numa referência de atuações resolutivas.

Identifica-se como ações ou práticas de inovação executadas e sugeridas pelos membros do MP/RS, a execução de projetos que ocorre pela expertise do agente ministerial na matéria, pela mudança de comportamento e pela forma como a prática é construída, coletivamente com os demais atores envolvidos. Exemplo de projetos MP/RS: criação da rede de proteção da mulher, atuação na aprendizagem das equipes de serviços de referência hospitalares para interrupção da gravidez nos casos previstos em lei no RS (elaboração de documentos orientativos e formação de profissionais médicos), Apoio orientativo permanente via WhatsApp às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, Grupos reflexivos e de justiça restaurativa com homens agressores.

O presente estudo permitiu detectar que os temas relacionados à saúde pública vinculados às mulheres são abordados pelo MP/RS de modo Conservador

ou pela Mediação/Cooperação sem inovações nas práticas, na direção do *compliance* e monitoramento do prescrito nas políticas em análise, o que é diferente da área da VDFCM, em que se verifica uma atuação prevalente, seja pela Mediação/Cooperação, seja pela Proposição, em que se destaca um maior protagonismo do agente ministerial, muito em decorrência da indução endógena da instituição MP.

É preciso recuperar que na área da VDFCM estão expressas a indução e a difusão da política empreendida por membros da cúpula da instituição MP, em âmbito nacional e estadual, o que deflagra a importância dos fatores institucionais na mobilização da pauta da defesa do direito da mulher.

Por fim, cabe mencionar, mais uma vez, que o estudo parte do fenômeno da judicialização das políticas públicas sob a perspectiva da atuação dos promotores de justiça do MP/RS, buscando nexos com os processos de implementação da política, esta compreendida como um fenômeno contínuo que encontra o nexo causal entre a *politics* e *policy* a partir do fazer político do agente ministerial analisando as variáveis presentes nos processos decisórios registrados nos procedimentos jurídicos e das ações administrativas propostas pelo CAO DH, Corregedoria Geral e GEPEVID do MP/RS.

Conclui-se, sob a perspectiva do ator do MP/RS, que as interações produzidas entre o sistema político brasileiro e os processos de implementação de políticas voltadas para mulheres permitem uma ampliação e deslocamentos da forma como o estado governa que não apenas pelo Executivo. Tais deslocamentos apresentam-se como um produto do regime democrático.

Ao se tratar da defesa de direitos difusos e coletivos, no qual se localiza a defesa dos direitos das mulheres, é o promotor de justiça que, diante de problemas deflagrados na política, determina e mobiliza qual será a matéria a ser judicializada, levando adiante o ciclo da judicialização ajuizando ações.

Ele provoca o judiciário, tendo assim, o papel de priorizar e selecionar as pautas de defesa que serão levadas ao Poder Judiciário. Outrossim, se conduzido pela via extrajudicial, afirmamos que se somará aos atores do processo de implementação podendo produzir readaptação da política, incidindo também sobre o ciclo das políticas públicas.

## 5 A MULHER COMO SUJEITO DAS POLÍTICAS: DESAFIOS PARA UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO NO CAMPO DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MP/RS

Artigo 12: ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei. - Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

Artigo 5: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à Liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta constituição. - Constituição Federal do Brasil, 1988.

Artigo 6 O direito de toda mulher a ser livre de violência abrange, entre outros: a. o direito da mulher a ser livre de todas as formas de discriminação; e b. o direito da mulher a ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, 1994)

O presente capítulo propõe analisar o campo de disputas políticas e controvérsias que constituem a defesa dos direitos das mulheres, em específico a mobilização dos direitos sexuais e reprodutivos e o lugar da perspectiva de gênero nas atuações extrajudiciais do MP/RS, com objetivo de problematizar a segunda afirmação complementar de nossa hipótese, colocando em evidência que a presença do recorte de gênero feminino, vinculante à defesa dos direitos das mulheres nos procedimentos jurídicos do MP/RS, permite melhores resultados na indução de políticas públicas voltadas para as mulheres. Tal afirmativa parte da compreensão de que dispor de uma perspectiva de gênero de modo explícito e alinhado aos avanços normativos dos sistemas internacional e interamericano de proteção dos direitos humanos representa uma estratégia para reconhecer e mobilizar os direitos humanos das mulheres e, por consequência, induzir políticas públicas para este segmento populacional.

Trata-se de sustentar que incluir a perspectiva de gênero nos processos decisórios do agente ministerial é uma estratégia de lançar luz sobre os direitos das mulheres e nos déficits das políticas sociais que faça o enfrentamento à desigualdade de gênero. Registra-se que, nesta direção, os estudos feministas são importantes aliados para se compreender o que implica uma perspectiva de gênero

e o que consubstancia os direitos das mulheres, a partir de reivindicações feministas.

As políticas voltadas para mulheres constituem-se em um grande campo de políticas, transversais ou específicas de gênero, com uma diversidade de desenhos que, por sua vez, determinará uma variação na forma de atuação do agente ministerial. A partir de qual *policy* o agente irá intervir haverá também uma variação na forma de atuação. Observa-se que atuar a partir do gênero importa para mobilizar a defesa dos direitos das mulheres.

Assim, identifica-se que a especificidade da política pública é, também, um fator que influencia o modo de interferência do agente ministerial. Problematiza-se que a política de enfrentamento a violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei Maria da Penha, apresenta a perspectiva de gênero como parâmetro central das ações da política, já as políticas de saúde pública ou, até mesmo, outras situações em que o gênero não é um elemento considerado balizador para tomada de decisão, a defesa dos direitos das mulheres torna-se pouco visível e dispersa, como exemplo a mobilização dos direitos reprodutivos. Nesse sentido, registra-se que a PNAISM é uma política transversal a todas as outras políticas de saúde buscando qualificar de modo temático a saúde da mulher, em destaque a defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, bem como a perspectiva interseccional. Trata-se de um desenho e funcionamento diferenciado que nem sempre é considerado norteador nas decisões do agente ministerial, no que implica certa expertise no assunto para identificar.

Por outro lado, assumir o uso de uma perspectiva de gênero parece ser uma saída para equacionar tal complexidade, encaminhando o debate para a defesa de uso de uma perspectiva de sujeito de direitos que se reconheça suas peculiaridades e particularidades, em defesa de uma igualdade substantiva.

Deste modo, a primeira seção problematiza tais questões a partir da descrição de um determinado cenário político estabelecendo relações entre acontecimentos/fatos que permeiam a mobilização da defesa dos direitos sexuais e reprodutivos de mulheres e meninas em diferentes situações de vulnerabilidades, em âmbito local e nacional, e em que o Ministério Público está no centro do debate, ora como protagonista ora como mediador do jogo político, por vezes, tendo de equacionar questões de ordem ideológica assumida por governos.

Na segunda seção do capítulo, propomos analisar como os direitos das mulheres são reconhecidos pelo estado brasileiro em sua dimensão de direitos



sociais e de natureza coletiva, como o caso dos direitos das mulheres. Trata-se de analisar como a perspectiva de gênero permite que tais direitos sejam reconhecidos e mobilizados pelos promotores de justiça, colocando em destaque as atuações do Ministério Público /RS, a partir dos dados produzidos na presente pesquisa.

Assim, abordaremos os procedimentos jurídicos (IC ou PA) classificados no estudo como Outros e saúde pública, quanto aos casos individuais de mulheres em que o recorte de gênero não é balizador no procedimento legal. Trata-se de procedimentos que partiram de denúncias da população em geral ou de agentes implementadores das políticas públicas requerendo interferência do MP/RS, com o objetivo de analisar se houve algum tipo de violação de direitos, e se direito coletivo qual decisão tomada sobre os processos de implementação da política.

Estes procedimentos estão distribuídos nas promotorias de justiça na área especializada, nas matérias saúde pública e/ou cidadania. A matéria cidadania se refere às situações que não se adequam às matérias existentes, mas estão distribuídas na área especializada. Problematiza-se que tal distribuição sem a observação de uma perspectiva de gênero dispersa a defesa do direito da mulher e que o foco da defesa do direito parte de uma perspectiva de cidadania universal.

Trata-se, também, de demarcar a relevância de se considerar a perspectiva de gênero nos processos de implementação das políticas sociais, identificando que considerar tal condição é o que permite reconhecer os direitos das mulheres e fazer o enfrentamento às desigualdades de gênero. Essa afirmação se fundamenta ao analisarmos, também, como o Poder Executivo vem respondendo à defesa dos direitos das mulheres.

## 5.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CAMPO DE DISPUTAS ACERCA DA MOBILIZAÇÃO DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DAS MULHERES

Em uma postura atenta aos acontecimentos contemporâneos nacionais e locais, registram-se fatos e dados importantes que contextualizam o campo das atuações dos agentes ministeriais que se relacionam com as políticas em análise. A proposta aqui é de consubstanciar os dados de pesquisa, a partir de situações vivenciadas ou identificadas na itinerância do campo das políticas sociais e dos dados extraídos de matérias jornalísticas relativas ao que foi identificado em campo. Estes fatos ocorreram no período de maio de 2014 a setembro de 2020 e foram

extraídos de observação em audiências públicas, como também de reportagens jornalísticas. Parte-se de 2014 para tal análise uma vez que foi a partir deste ano que se estabeleceu o recorte da pesquisa e que se identificou uma movimentação nas políticas públicas no que se refere às atuações do Ministério Público RS. Destaca-se, nesta seção do capítulo, um recorte mais específico, a mobilização da defesa dos direitos sexuais e reprodutivos a partir de ações públicas destinadas às mulheres gestantes usuárias de drogas, meninas em acolhimento institucional, violência sexual e mulheres em situação de rua, mas de que modo? Deflagrando controvérsias e lacunas em políticas voltadas para mulheres que se apresentam como desafios na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres.

Neste segmento do capítulo, trata-se de visibilizar as articulações políticas promovidas pelo controle social e pelo Legislativo, que envolvem diferentes atores governamentais e não governamentais e que também fazem o controle das políticas públicas com atores do Ministério Público/RS, interrogando como este grupo populacional de mulheres em diferentes situações de vulnerabilidades vem sendo assistido pelas ações do Estado. Questiona-se o que pode e faz a judicialização das políticas públicas frente à situação destas mulheres, colocando em destaque como o direito da mulher é percebido e mobilizado pelos atores do sistema de justiça.

Tentaremos aqui fazer um recorte provisório de aproximações e rupturas, ao percorrermos a persistência do tema. Em 2014, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas realizou a primeira Pesquisa Nacional sobre o uso de crack. A pesquisa identificou um perfil de mulheres usuárias, estando gravemente expostas à violência sexual (44,5% relataram ter sofrido esse tipo de violência) e a ausência de apoio social na gestação (50% das entrevistadas engravidaram, ao menos, uma vez durante o período do uso regular do crack). Tal cenário nos auxilia a compreender que a violência contra a mulher ocorre em diversos níveis. Estes dados também apontam para a lacuna de políticas públicas que atendam às especificidades do grupo de mulheres mais vulneráveis, aquelas que acumulam fragilidades em saúde mental e em situação socioeconômica, dentre outras e que, de alguma forma, escapam das estratégias de controle e proteção ofertadas pelo Estado.

Neste mesmo ano, o Ministério Público de Minas Gerais emitiu recomendações<sup>55</sup> N° 5 e 6, de 2014, (atualmente revogadas) que produziram uma

---

<sup>55</sup> A recomendação n. 5 e n. 6, de 2014, foram elaboradas pela 23ª Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude Cível de Belo Horizonte, com vistas a estabelecer um fluxo que envolvesse a Vara

mobilização nacional, ao determinarem a comunicação compulsória dos serviços de saúde que atendessem gestantes em situação de rua e usuárias de drogas, acarretando a retirada de bebês de modo compulsório já na sala de parto de mães nestas condições. A partir daí, o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social publicaram uma nota técnica sobre o assunto<sup>56</sup>, manifestação como ruptura dos efeitos da recomendação. Esta recomendação também gerou efeitos no estado do Rio Grande do Sul. Quanto a esta situação, a representante da política de saúde da mulher da Secretaria do Estado do RS registra que, durante o ano de 2016, foi iniciado o primeiro monitoramento da situação envolvendo o parto de mulheres em situação de rua e de usuárias de drogas, destinado a todos os hospitais maternidades do estado do RS, também como efeitos produzidos pela recomendação do Ministério Público de Minas Gerais/Belo Horizonte.

A visibilidade deste grupo populacional de mulheres já mobilizava atores das políticas sociais, no município de Porto Alegre, em diferentes direções e perspectivas de ideias e interesses, com relação às ações de proteção/SUAS e de cuidado/SUS. No ano de 2017, em plenárias de reunião da comissão de saúde mental e de reuniões preparatórias das conferências livres para Conferência Municipal de Saúde da Mulher em Porto Alegre, discutiu-se os desafios na interseccionalidade da saúde da mulher, a partir da temática das mulheres gestantes em situação de rua e usuárias de drogas, trazidos pelo fórum INTERUAS<sup>57</sup> e pelo grupo da saúde coletiva da UFRGS, os quais vinham acompanhando tais situações e apontando a urgência de a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre/RS propor ações de enfrentamento e de garantia à atenção integral à saúde das mulheres.

Neste contexto do ano de 2017, na cidade de Porto Alegre, registram-se outros acontecimentos, movimentos que se relacionam a políticas que têm as mulheres como foco quando em situação de vulnerabilidade social. Trata-se da

---

Cível da Infância e da Juventude de Belo Horizonte e as maternidades, serviços e estabelecimentos de saúde em geral no qual os profissionais de saúde e demais responsáveis pelos referidos estabelecimentos deveriam comunicar a VCIJBH determinadas situações envolvendo mulheres gestantes e puérperas (DRUMMOND, MELO, 2018).

<sup>56</sup> Nota técnica conjunta entre MS e MDS Nº 01/2016. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa\\_familia/nota\\_tecnica/nt\\_conjunta\\_01\\_MDS\\_msaude.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/nota_tecnica/nt_conjunta_01_MDS_msaude.pdf). Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>57</sup> Fórum dos trabalhadores sociais da rede de proteção da criança e do adolescente em situação de rua, da cidade de Porto Alegre - RS

participação das promotoras de justiça, em reuniões no Comitê de Prevenção da Transmissão Vertical do HIV/AIDS e Sífilis Congênita<sup>58</sup>, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, com atuações de ajuizamento de ações em defesa do direito à saúde de gestantes em situação de vulnerabilidade física e social e seus conceitos. Segundo dados da matéria publicada em 02 de junho de 2017, extraídos do site no MP/RS, os argumentos para a atuação ministerial referidos pela promotora de justiça foram: “três eixos preponderam no contexto da ação judicial: saúde pública, saúde da gestante e saúde da criança” explica a promotora:

Estas gestantes provêm de múltiplas gestações, colocando em risco a sua saúde e das crianças que estão gerando. O fato de estas mães estarem envolvidas com a drogadição e/ou abuso de álcool, com vínculos familiares frágeis, provenientes de situação econômica precária, demandam proteção aos seus direitos fundamentais” (PROMOTORA DE JUSTIÇA, 2017).

Na reportagem, estão referidas pelos promotores de justiça e demais autoridades públicas envolvidas na ação, que a principal medida solicitada é o parto cesáreo que poderá ser sucedido às medidas contraceptivas permanentes ou temporárias, junto à busca da vinculação da mulher ao sistema de saúde considerando a sua condição pessoal de saúde. E como tomar o desafio de construir este vínculo da mulher em situação de vulnerabilidade(s) com o sistema de saúde? Segundo a assessora técnica da área de infecção sexualmente transmissíveis/AIDS e Hepatites Virais, toda a rede precisa trabalhar incidindo em ações para o controle da infecção (MP/RS, 2017). Registra-se na fala da assessora técnica, agente implementadora do Executivo, que a direção das ações da política pública em curso está no controle da infecção. Vale dizer que inúmeras outras medidas e políticas públicas poderiam ser mobilizadas em favor dessas mulheres, no entanto, opta-se por esse modo de atuar.

Em maio de 2018, ocorreu em Porto Alegre uma audiência pública promovida pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, da Assembléia Legislativa do RS<sup>59</sup>, para abordar a situação da retirada compulsória de filhos de moradoras de rua

---

<sup>58</sup> Registro de reunião do Comitê da Transmissão Vertical do HIV/AIDS e Sífilis. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/dirhum/44374/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

<sup>59</sup> Registro da audiência pública sobre a retirada compulsória de filhos de moradoras de rua e usuárias de drogas. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/agenciadenoticias/destaque/tabid/855/IdMateria/314116/Default.aspx>. Acesso em: 21 mar. 2022.

e usuárias de drogas. A audiência foi proposta por parlamentar motivada por denúncias realizadas por atores da rede de proteção social da cidade e pelo jornal Boca de Rua, para discutir e analisar as controvérsias envolvidas nos fluxos e critérios estabelecidos. O fluxo de informações e ações foi estabelecido pelo Juizado da Infância e da Adolescência, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Ministério Público do RS, conselhos tutelares e maternidades. O Ministério Público do Rio Grande do Sul não se fez presente e nem se manifestou em relação à referida audiência pública, mesmo provocado com questionamentos da parlamentar proponente da audiência. Registra-se, na reportagem da audiência, que defensor público aponta que a retirada compulsória dos filhos, é promovida pela Ministério Público, mesmo antes que ocorra a decisão judicial, e que os critérios se fundamentam na situação econômica da família. Refere o defensor que a defensoria pública recorre em todas as decisões que envolvem a retirada compulsória de filhos de seus pais, mas que não obteve vitória nenhuma no Tribunal de Justiça em 2017, mantendo em 100% decisões judiciais em primeira instância. Destaca-se, nos debates, argumentos que apontam para os efeitos nocivos de tal decisão colaborando com a perpetuação do problema, quanto ao alto percentual de mulheres em situação de rua que não realizam pré-natal e não procuram a maternidade, muitas motivadas pelo medo da perda do bebê.

Também ocorre durante o ano 2018, na cidade de Porto Alegre, uma audiência pública, para debater sobre o termo de cooperação, firmado entre Ministério Público/RS, o município de Porto Alegre, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, o Hospital Materno Infantil Presidente Vargas e a Bayer S/A, para utilização de método de contracepção Sistema Intrauterino Liberador de Levonorgestrel 20mcg (SIU-LING) – método não incorporado no SUS, com parecer contrário à sua incorporação em 2013 e 2016 pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC), destinado às adolescentes de até 19 anos em acolhimento institucional na cidade de Porto Alegre.

A audiência acabou sendo redirecionada como reunião do CMS/POA<sup>60</sup>, devido ao não comparecimento dos diferentes atores envolvidos no debate em tela, dentre eles o Ministério Público /RS e os membros da Secretaria Municipal de Saúde

---

<sup>60</sup> Nota de repúdio do CMS/POA Termo de cooperação MP/RS – SMS/POA – HMIPV- HCPA – BAYER Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=235&p\\_secao=8](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?reg=235&p_secao=8). Acesso em: 19 mar. 2022.

de Porto Alegre. A reunião tratou das divergências de ideias e dos interesses na condução de uma política de saúde de planejamento reprodutivo direcionado a meninas em programa de acolhimento institucional proposta pelo MP/RS, sem o devido debate, junto aos conselhos de políticas públicas e demais atores da saúde. A reunião foi realizada na sala da Assembleia Legislativa do RS, junto aos conselhos de políticas públicas de Assistência Social, Criança e do Adolescente, Enfermagem, representantes de movimentos sanitaristas e feministas, bem como órgãos de controle do SUS. O objeto do termo versa sobre disponibilizar às adolescentes e mulheres inseridas em programa de acolhimento institucional de POA/RS o acesso a uma política de saúde de planejamento reprodutivo de maior eficácia e de longa duração (Sistema intrauterino liberador de levonorgestrel – SIU/LING). Tal termo de cooperação produziu críticas sobre o recorte de gênero e de classe voltado para meninas em situação de acolhimento institucional.

O Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, no uso de suas atribuições previstas nas Leis 8080/90 e 8142/90, e as demais entidades que subscrevem essa nota vêm a público manifestar sua contrariedade quanto ao Termo de Cooperação, firmado entre Ministério Público /RS, Município de Porto Alegre, Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Hospital Materno Infantil Presidente Vargas e a Bayer S/A, para utilização de método de contracepção Sistema Intrauterino Liberador de Levonorgestrel 20mcg (SIU-LING) – método não incorporado no SUS, com parecer contrário a sua incorporação em 2013 e 2016 pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS – CONITEC, destinado às adolescentes em acolhimento institucional na cidade de Porto Alegre (CMS, 2018).

#### Sobre a posição do MP/RS nas matérias jornalísticas:

Em nota enviada à reportagem, o Ministério Público afirma que uma das razões para a medida seria a “comum evasão das casas, com a interrupção do método contraceptivo oral ou injetável, colocando-as em risco de gravidez, tanto assim que algumas adolescentes retornaram grávidas aos espaços de proteção”. Além da mencionada reconsulta em 45 dias, a nota garante que as jovens terão “possibilidade de retirada do SIU-LNG a qualquer tempo nas unidades de atendimento de saúde da Capital”. O MP cita também o relatório do Conitec, mas destaca que o mesmo “não faz qualquer ressalva técnico-científica contrária à utilização do método contraceptivo LIU-LNG em mulheres de 15 a 19 anos de idade, de modo que as respectivas contraindicações, passíveis de apreciação pela interessada e pelo profissional médico responsável, são aquelas comuns às demais faixas etárias”.

Na conclusão, o Ministério Público cita outras instituições, como a OAB-RS, que teriam apoiado e louvado a iniciativa e destaca que lhe cabe “a atribuição de realizar a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para cumprimento de tal missão constitucional, a Instituição sempre procura primar sua atuação pela proatividade, parceria, agilidade, transparência, acessibilidade e, sobretudo, efetividade, jamais almejando

substituir os órgãos competentes para deliberação e gestão acerca das políticas públicas (Sul 21, 2018).

A Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública do RS e a ONG Themis pediram a suspensão imediata da execução do convênio, por meio do ajuizamento de Ação Civil Pública. A ação reforça que o método escolhido pelo MP/RS não é oferecido pelo SUS, bem como não houve participação da comunidade, criticando-se o fato de que o MP/RS não pode criar políticas de saúde paralelas às políticas públicas (G1, 2019).

Ainda sobre a situação da intervenção do Estado a respeito da mobilização dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher, se verificam ações em âmbito nacional. Em junho de 2020<sup>61</sup>, o Ministério da Saúde exonerou a equipe da Saúde da Mulher por divulgação de nota técnica no site do MS que reafirma a prestação de serviços de referência a mulheres em situação de violência sexual durante contexto da pandemia da covid-19.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão colegiado e deliberativo do controle social do Sistema Único de Saúde (SUS), vem manifestar repúdio pela retirada da Nota Técnica nº 016/2020-COSMU/CGCIVI/DAPES/SAPS/MS do site do Ministério da Saúde. A Nota Técnica nº 016/2020 trata da continuidade dos serviços de assistência aos casos de violência sexual e aborto legal e do fortalecimento das ações de planejamento sexual e reprodutivo, no contexto da pandemia da covid-19.

A retirada da Nota Técnica do ar, bem como a exoneração dos técnicos que trabalharam na elaboração do referido documento, representam um grande retrocesso na Política Nacional de Saúde, em especial no que se refere à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Isso porque tanto a violência sexual e/ou doméstica é um dos principais indicadores da discriminação de gênero contra a mulher, quando o aborto legal está previsto no Código Penal, pelo Decreto Lei nº 2848/1940, segundo o artigo 128. Ambas as situações se configuram graves problemas de saúde pública (CNS, 2020).

Registram-se os efeitos dos conflitos de ideias e interesses dentro do Executivo federal relativos ao tema. Em visível atuação de retrocesso com relação às conquistas dos direitos da mulher, em represália a uma atuação de proteção destinada a este grupo populacional, agentes implementadores da gestão da saúde da mulher do MS foram exonerados pela cúpula do governo federal por buscar manter e reafirmar as garantias de proteção destinadas às vítimas de violência

---

<sup>61</sup> Exoneração dos funcionários do MS/ Coordenação da Saúde da Mulher Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1223-nota-cns-repudia-retirada-de-documento-tecnico-sobre-saude-sexual-e-reprodutiva-das-mulheres-durante-pandemia-do-site-do-ministerio-da-saude>. Acesso em: 19 mar. 2022.

sexual. No campo da pesquisa, foi possível presenciar os impactos de tal atuação sobre a direção desta política em âmbito estadual frente à instabilidade de posturas. O Ministério Público Federal foi acessado para dar clareza nos direcionamentos da política, em uma atuação de cooperação e mediação com Executivo estadual. Segue abaixo dados da entrevista com gestora do estado sobre as interações junto ao Ministério Público.

A nota técnica não trazia nada de novo, ela apenas reforçava o que já vinha sendo orientado, ela orientava que este serviço não deveria ser suspenso no período da pandemia e, mais do que nunca, deveria continuar, uma vez que as mulheres continuam sendo vítimas de violência frente a toda a desproteção social que segue e elas precisam do serviço de saúde para ter este atendimento e esta nota técnica só trazia isso, tá?

Então a gente continuou a trabalhar neste sentido e nesta parceria com o MP a gente já questionou o MPF porque quem pode neste âmbito de atuação do Ministério da Saúde é o MPF e é quem pode questionar. E aí que acionamos o MPF, passamos estas informações porque eles não tinham este conhecimento, já para que eles questionem o MS sobre isso. Então, a gente também tem esta possibilidade de demandar ao Ministério Público.

E eles já fizeram o ofício e encaminharam para o MS e o MS já respondeu para o MPF isso também é legal uma vez que já temos esta parceria, de forma que também podemos solicitar demandas ao MP e já consegue ter resposta. Porque muitas vezes se a gente faz questionamentos ao MS muitas vezes a gente não tem resposta. E o MPF sempre tem resposta (Entrevista 4).

Em agosto de 2020, o Ministério Público do Espírito Santo<sup>62</sup>, junto ao Tribunal de Contas da União, pediu apuração da atuação da Ministra Damares Alves no caso da menina de 10 anos, vítima de abuso sexual desde os 6 anos de idade cometido pelo tio. O fato ganhou repercussão após a criança engravidar e a família solicitar o aborto. Houve vazamento ilegal das informações sobre a criança e do hospital em que a menina realizou o procedimento de interrupção da gravidez. A investigação do MP/ES buscou saber se o ministério no comando da ministra Damares Alves foi usado “de acordo com suas próprias convicções religiosas, ofendendo a determinação constitucional de laicidade do Estado” (Jovem Pan, 2020).

O cenário político atual é de avanço de um poder governamental extremamente conservador e de “desmonte de políticas sociais”, uma vez que se

---

<sup>62</sup> Sobre o caso da menina de 10 anos que sofreu abuso sexual no Espírito Santo, é possível verificar mais informações no seguinte endereço: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2020/08/20/ministra-damares-pede-apuracao-de-vazamento-de-dados-de-menina-vitima-de-estupro-no-es.ghtml>. Acesso em: 9 jun. 2022.



tratava de apenas reiterar o que já vinha sendo disponibilizado às mulheres vítimas de violência sexual.

Neste dia 8 de março, o presidente Jair Bolsonaro fez um novo ataque às brasileiras ao não assinar a declaração do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), um compromisso de realizar ações à saúde feminina no combate a Covid- 19 para diminuir as "desigualdades históricas (BOLSONARO..., 2021).

Identifica-se uma visível dissonância de ideias e de ações no nível do Executivo federal frente aos direitos e às políticas já conquistadas pelas mulheres com relação aos direitos sexuais e reprodutivos. No panorama estadual e municipal, é perceptível também a oposição de perspectivas entre os diferentes atores da política sobre o modo de enfrentar o problema. Os referidos fatos/acontecimentos reproduzidos aqui intentam registrar movimentos de retrocessos em conquistas da defesa dos direitos das mulheres, nos quais o Ministério Público cumpre um papel de controle dentro do jogo político, em que ideias e interesses conservadores e emancipadores estão presentes. Os limites da autonomia individual da mulher, a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, a condição da exclusão social, o lugar das drogas na sociedade e da proteção integral assegurada às meninas e mulheres convocam o debate com a sociedade.

Por meio da observação e da extração de fatos relacionados ao nosso tema, buscou-se promover a contextualização de alguns acontecimentos políticos do campo de implementação de políticas, cuja mulher é o sujeito das intervenções dos agentes do estado, no qual está em foco o papel do agente ministerial. E no que isso implica? Na percepção de que o campo da implementação de políticas para mulheres é constituído de forças políticas em permanente luta, que deflagram um constante oscilar entre o acesso ou não acesso às políticas previstas na Lei Maria da Penha e nos direitos sexuais e reprodutivos já conquistados (a exemplo do direito de ser mãe independente da situação socioeconômica e das garantias asseguradas pelo Estado, quanto à condição da dignidade humana e de autonomia), determinados por decisões políticas. Neste cenário político de permanente disputa acerca do princípio da autonomia da mulher, identifica-se uma regularidade que oscila entre avanços e retrocessos, de forma permanente na arena política e que tem encontrado na judicialização das políticas públicas uma resposta.

Assim, ideias e os interesses diversos sobre o exercício da liberdade e autonomia das mulheres a respeito do próprio corpo, recortados aqui, expressam os conflitos políticos existentes que vão incidir no ciclo da judicialização da política pública e nos processos de implementação das políticas, em respostas controversas sobre como equacionar o problema na implementação de ações, cuja mulher é o sujeito, pessoa portadora de direitos próprios no âmbito reprodutivo e sexual.

As interferências dos agentes ministeriais nas cenas reproduzidas revelam atuações ora como agentes proponentes das políticas ora como agentes mediadores que podem agir de forma cooperada ou em oposição às burocracias implementadoras. O que estamos inferindo é que o campo das políticas voltadas para as mulheres é amplo, permeado de lacunas e de muitas controvérsias em relação ao modo de proteção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Tal contexto também reflete um modo como os agentes ministeriais passam a atuar e que oportuniza certa dispersão, ausência de parâmetros balizadores com relação à defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, uma vez que concepções sobre os papéis sociais quanto ao ser homem ou mulher estão sempre presentes. Assim, verifica-se que se faz necessário torná-las visíveis saindo da ordem do oculto para parâmetros claramente expressos e alinhados às conquistas de direitos das mulheres.

Trata-se de assumir que o promotor de justiça interage direto na arena política como agente da burocracia de controle e implementadora de políticas. A atuação deste ator político vem se mostrando como uma das diferentes formas de resolução dos conflitos, que está fora do âmbito do Poder Judiciário, mas que acontece com critérios jurídicos que, por vezes, estão refratários ao reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, pautados por reivindicações feministas a respeito da autonomia e liberdades sobre o próprio corpo.

## 5.2 A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES À LUZ DA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Os direitos humanos das mulheres vêm sendo consolidados a partir de um processo que segue transcorrendo à luz da internacionalização dos direitos humanos. Tais direitos foram sendo incorporados ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos por meio do conteúdo de relatórios de conferências

e tratados internacionais sobre a defesa dos direitos das mulheres como a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - ONU, 1979). Este é o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher e destaca princípios primordiais, como a autodeterminação e o direito à escolha consciente das mulheres. Posteriormente, destaca-se a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, a Convenção do Belém do Pará, de 1994, que define a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em setembro de 1995, descreveu um rol de preocupações prioritárias ao enfrentamento da desigualdade de gênero, como a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza, fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza. Nesta conferência, destaca-se a importância de a dimensão de gênero estar presente em todas as agências estatais, processos, fluxos, políticas e programas - *gender mainstreaming* - a transversalidade de gênero deve ser tomada como um eixo estruturante das políticas públicas (SILVA; MESQUITA; TOKARSKI; ALVES, 2019).

Ademais, a Conferência Internacional sobre a População e Desenvolvimento, realizada na cidade do Cairo em 1994, representou um marco na evolução de direitos das mulheres no que se refere à capacidade de tomar decisões sobre sua própria vida, definindo o conceito de direitos reprodutivos e saúde reprodutiva. Tais acontecimentos representaram espaços de diálogo e de produção de instrumentos juridicamente vinculantes, ampliando a visibilidade do tema e a conscientização sobre a situação de discriminação e desigualdade que se encontram as mulheres de todo o mundo.

Mulheres e meninas vivem em situação de desvantagem social por motivo de sua condição de gênero, o que se evidencia em indicadores sociais de desemprego (durante a pandemia da covid-19, 23,5% das mulheres foram afastadas do emprego contra 15% do homens, conforme dados do IBGE, 2020), em menor índice de ocupação em cargos de chefia e cargos políticos, na situação financeira (com relação ao homem recebem de 20% a 30% menos, conforme dado dos IBGE, 2021) e são alvo de violências de gênero (a cada 7 horas ocorre um feminicídio no Brasil;

durante os anos de 2020 e 2021, houve um aumento de 3,2% de caso de estupro, FBSP, 2022).

O Brasil ocupa o 5º lugar no ranking mundial de feminicídios, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos. Durante o ano de 2020, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) informou que o disque 100 e disque 180 do estado do RS ficou na quinta colocação com maior número de denúncias de violência contra a mulher (RS/SEPLAG, 2021). Tais aspectos caracterizam a questão da desigualdade de gênero, fenômeno complexo que atravessa todas as classes sociais e que reafirma a necessidade de reconhecimentos dos direitos humanos das mulheres.

Segundo Piovesan (2012b), o legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 conferiu visibilidade aos direitos humanos das mulheres e meninas, em expressa alusão de especificação do sujeito de direitos, enquanto reconhecimento de identidades, em que as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. No balanço das últimas três décadas, as pautas mais mobilizadas que o movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres apresentou como foco foram: 1) discriminação contra a mulher; 2) a violência contra a mulher; e 3) os direitos sexuais e reprodutivos.

Destaca-se que na legislação brasileira que a isonomia de direitos da mulher foi conquistada apenas com a Constituição Federal de 1988. Avanços Legislativos foram sendo conquistados no Brasil, mas não sem resistências e controvérsias. A defesa dos direitos da mulher constitui-se em uma arena política de permanente luta em meio a recorrentes forças opostas em disputa.

A consolidação da Lei nº 11.340/2006, a Maria da Penha, é uma expressão destas forças em disputa. A lei foi contestada inicialmente, já que a Constituição Federal trazia a isonomia entre homem e mulher, questionava-se dentro do próprio sistema jurídico a razão de se ter uma lei específica às mulheres. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 19) que analisou a harmonia da lei com o texto constitucional, sobre reconhecer o tratamento diferenciado entre os gêneros feminino e masculino, reafirmando a constitucionalidade da lei.

Durante os anos de 2019 a 2021 registaram-se inúmeras alterações legislativas, na área da violência contra a mulher, na Lei Maria da Penha. A Lei

13.827/19, de 13 de maio de 2019, revisa a aplicação da medida de proteção de urgência (MPU) que pode ser aplicada de imediato pela polícia com chancela posterior do judiciário; Lei 13.836/19, de 4 de junho de 2019, que torna obrigatório constar no Boletim de Ocorrência se a vítima for portadora de alguma deficiência; Lei 13.871/19, de 17 de setembro de 2019, sobre o ressarcimento dos serviços prestados pelo SUS por parte do agressor; Lei 13.882/19, 8 de outubro de 2019, prioridade para matricular os filhos em estabelecimento mais próximo a sua moradia; Lei 13.880/19, apreensão de arma de fogo sob posse do agressor, seja essa legalizada ou não; a Lei 13.894/19, 29 de outubro de 2019, sobre a competência dos juizados de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável.

A Lei 13.984/20, de 3 de abril de 2020, faz a inclusão dos agressores em grupos reflexivos e acompanhamento psicossocial; a Lei n. 14.132/20, de 31 de março de 2021, que tipifica o crime de *stalking* (perseguição); a Lei n. 14.149/21, de 5 de maio de 2021, que institui a obrigatoriedade da aplicação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco; a Lei n. 14.164/21, de 10 de junho de 2021, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para incluir conteúdo sobre a prevenção violência contra a mulher nos currículos escolares; a lei n. 14.188/21, de 28 de julho de 2021, que inclui a existência da violência psicológica como tipo penal; Lei n. 14.192/21, de 4 de agosto de 2021, define e pune a violência política contra a mulher, proibindo discriminação e desigualdade de tratamento por gênero e raça em todas as instâncias da representação política ou no exercício das funções públicas; a Lei n. 14.245/21, de 22 de novembro de 2021, que altera o código penal para tornar mais grave o crime de coação no curso do processo aumentando a pena de 1/3 até a metade, se o crime for contra a dignidade sexual.

Deste modo, a Lei Maria da Penha vem representando o marco de avanços Legislativos no campo da defesa dos direitos das mulheres brasileiras, com relação ao enfrentamento da violência contra a mulher, ou seja, a mulher na posição de vítima passa a ganhar maior proteção jurídica e propostas de ações públicas ao seu enfrentamento. Conforme refere Pasinato (2004), a questão da violência contra a mulher permitiu avanços pioneiros quanto à abordagem do Estado e da sociedade fazendo com que a opinião pública passasse a criminalizar este comportamento e que foi a incorporação do conceito de gênero nesta pauta que provocou mudanças na abordagem do tema, na qual a violência sofrida pela mulher passa a ser

compreendida como efeitos de relações de poder e a intenção de controle sobre o comportamento e sexualidade feminina, incidindo em todos os segmentos da sociedade.

Nesta direção, propõe-se analisar a concepção do direito na perspectiva de gênero no sistema jurídico brasileiro, com o propósito de afirmar que a incorporação da perspectiva de gênero nos procedimentos jurídicos importa para a defesa dos direitos das mulheres no enfrentamento aos efeitos da desigualdade de gênero. Piovesan (2012) vai nos dizer que a legislação brasileira apresenta desafios e obstáculos que requerem avanços urgentes quanto à perspectiva de gênero. Tal legislação é classificada, pela autora, como anacrônica em face de um complexo universo normativo em que a ordem jurídica brasileira conjuga instrumentos jurídicos contemporâneos e inovadores (Constituição Federal Brasileira de 1988 e os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos), com diplomas legais editados no início do século (Código Penal de 1940 e Código Civil de 1916, somente revogado com o novo código Civil Lei n. 10.406, de 2002).

Este anacronismo revela tensões e conflitos valorativos, os quais permitem valorações conflitantes na atividade do intérprete do direito, que, a todo o momento, realiza suas escolhas jurídico-políticas e, com relação à condição jurídica da mulher, alcança uma tensão valorativa alta e oscilante, a partir de leis ordinárias contraditórias à constituição e às normativas internacionais.

Para Piovesan (2012), os diplomas infraconstitucionais (Código Penal de 1940 e no então Código Civil de 1916) adotam uma perspectiva androcêntrica e discriminatória em relação à mulher, ao estabelecerem relações hierárquicas entre homens e mulheres, retirando delas direitos fundamentais, atribuindo-lhes um papel social predefinido e adjetivando o seu comportamento social, com base em uma dupla moral que passa a condicionar a aquisição ou perda de seus direitos (PIOVESAN, 2012). Já a Constituição Federal 1988 e os tratados internacionais dos direitos humanos afirmam a igualdade entre os homens e mulheres e o dever de promover essa igualdade, proibindo discriminação e consagrando a ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros.

De acordo com Severi (2016), o uso do enfoque de gênero na administração da justiça vem sendo apontado pelos estudos feministas e no direito internacional dos direitos humanos das mulheres como um instrumento metodológico para a construção de modelos de atividade jurisdicional comprometidos com a eliminação

de relações de subordinação e desigualdades. Refere a autora que decisões judiciais em tribunais de justiça brasileiros estão referenciadas no paradigma da neutralidade metodológica do direito, isto é, igualdade jurídica formal que alega assegurar que as pessoas tenham o mesmo tratamento.

Tais práticas jurídicas têm servido como uma espécie de instância formal de homologação das desigualdades entre os gêneros. Severi (2016) faz referência às contribuições de Alda Facio, jurista feminista latino-americana, que propõe protocolos de como adotar uma perspectiva de gênero no fazer jurisdicional e que fundamenta seus argumentos no conceito da igualdade substantiva que questiona uma cidadania universal ou de buscar uma igualdade jurídico-formal entre homens e mulheres, ao se desconsiderar as experiências específicas das mulheres tentando igualá-las a um padrão delimitado a partir do masculino.

Compartilha-se das ideias de que a relação do direito com a ordem patriarcal não é uniforme, mas complexa e atravessada por outros eixos de dominação, para além do gênero, como o racismo e a exploração de classes. Sendo assim, há fissuras e ambiguidades que podem ser exploradas sobre o direito, para se pensar transformações sociais contra opressões e desigualdades. Apesar de os avanços normativos em uma direção emancipatória da mulher, a sociedade ainda ordena valores e invisibiliza as relações de subordinação de modo abrangente e naturalizado, incidindo nas influências sobre decisões judiciais e extrajudiciais.

Para Safiotti (2015), o gênero não é apenas uma categoria de análise, mas também uma categoria histórica que implica uma investigação contextualizada econômica – política – social da mulher brasileira. Sob a ótica da autora, o gênero é concebido em várias instâncias, como uma gramática sexual que regula não apenas relações homem-mulher, mas também relações homem-homem e relações mulher-mulher. Essa faz referência à compreensão de gênero de Teresa de Lauretis (1987) a qual considera gênero como uma representação semiótica com símbolos culturais evocadores de representação, conceitos normativos como grade de interpretação de significados, organizações e instituições sociais, identidade subjetiva. Também faz referências ao conceito de gênero de Joan Scott (1988) como divisões e atribuições assimétricas.

A autora identifica que cada feminista enfatiza determinado aspecto do gênero, mas que há consenso sobre ser uma construção social do masculino e do feminino. Para a autora, o conceito de gênero nos permite compreender as

especificidades e as configurações sobre o conjunto da vida social em que se categorizam posições a partir de um feminino e masculino, de um modo aberto.

Uma atuação pautada sob a perspectiva de gênero implica reconhecer que mulheres e homens ocupam lugares específicos na vida social, política e na reprodução da vida econômica no mundo. Nesta direção, tomamos aqui algumas contribuições de Fraser (2007) ao teorizar sobre a relevância de buscar a justiça de gênero, por intermédio de políticas que considerem a dimensão da redistribuição econômica, do reconhecimento identitário/cultural e da representação política de forma simultânea para a mulher, considerando a lógica da economia política neoliberal que impede ou mesmo joga com valores familiares e religiosos de forma a protelar avanços de tais lutas e reivindicações. Trata-se de empreender uma política tridimensional que equilibre e integre tais preocupações.

As contribuições de Fraser em relação à análise das questões de gênero são de reivindicações por igualdade social na sua dimensão simbólica e da redistribuição material, no contexto de um mundo globalizado, ou seja, traz a questão do reconhecimento e da justiça social a partir de reivindicações socioeconômicas e por reconhecimento legal ou cultural que passam, também, por uma perspectiva ética e moral.

A ética como o que seria o “bem”, a “boa vida” e, a moral seria “o correto” e o justo. A autora propõe integrar a justiça redistributiva e o reconhecimento ao mesmo campo filosófico da moralidade, em um esforço de incluir a dimensão do reconhecimento também como uma questão de justiça e não apenas de autorrealização. Além disso, o conceito de moralidade se expande a partir do entendimento da questão do reconhecimento, uma vez que é uma ação que busca a igualdade de status que se vincula a processos de luta por redistribuição, mediante a participação e a interação social.

Trata-se de tomar o reconhecimento como uma questão de justiça, buscando a correção das injustiças, fortalecendo uma pauta que acaba sendo desviada pelas pautas identitárias da segunda onda feminista (FRASER, 2007b). Para Fraser, a segunda onda do movimento feminista ocorre em três fases, aponta o desvio na segunda fase da segunda onda que passou a enfatizar a existência de desigualdades sociais, no âmbito familiar e dos direitos reprodutivos das mulheres. Para a autora, a política de identidades e as questões culturais foram postas em primeiro plano pelas lutas feministas que passaram a se centrar em política de



reconhecimento. Tal centralidade acabou negligenciando os desdobramentos políticos, econômicos e geopolíticos, fazendo com que o movimento feminista perdesse força, com relação às reivindicações de políticas de redistribuição.

Assim, Fraser (2007) busca conciliar as pautas das reivindicações feministas de redistribuição material junto à dimensão simbólica e, de forma combinada, procura rever a divisão sexual do trabalho e o reconhecimento simbólico que, uma vez reconhecidos, poderiam ser trabalhados nas políticas de proteção social.

Nesses casos, realmente estamos diante de uma escolha: redistribuição ou reconhecimento? Política de classe ou política de identidade? Multiculturalismo ou igualdade social? Essas são falsas antíteses, como já argumentei em outro texto (Fraser, 1995). Justiça, hoje, requer tanto redistribuição quanto reconhecimento; nenhum deles, sozinho, é suficiente. A partir do momento em que se adota essa tese, entretanto, a questão de como combiná-los torna-se urgente. Sustento que os aspectos emancipatórios das duas problemáticas precisam ser integrados em um modelo abrangente e singular. A tarefa, em parte, é elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença (FRASER, 2007b, p. 103).

Registra-se que os movimentos sociais feministas vocalizam as reivindicações de defesa dos direitos humanos das mulheres, representando um dos lugares políticos da sociedade civil que mobiliza os direitos humanos das mulheres em diferentes áreas. Na área da saúde, exerceu e exerce um papel de relevante destaque na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Tais movimentos provocaram a necessidade dos programas de saúde vigentes até a metade do século passado para ampliar a atenção do cuidado da mulher para além das demandas da gravidez e do parto, ao criticá-los com suas perspectivas reducionistas.

Já que as mulheres ficavam sem assistência na maior parte da sua vida. Os movimentos sociais feministas, aliados ao movimento sanitário, avançaram para reivindicar a equidade da atenção. Os procedimentos analisados nos permitiram identificar o papel dos movimentos sociais feministas colocando o assunto na pauta e requerendo ações do MP/RS, fazendo reivindicações sobre o excesso de cesarianas quando comparados aos partos normais, sobre o tratamento concedido à mulher gestante durante pré-parto e pós-parto e sobre o direito ao acompanhante.

Tais fatos foram apresentando no capítulo IV, na subseção 4.2.1, no que se refere à atenção obstétrica e neonatal. Sobre os movimentos sociais feministas, refere promotor de justiça entrevistado:

A função dos movimentos sociais é de colocar o assunto na pauta do debate político. Este faz denúncia onde poderá repercutir no Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, na Defensoria Pública, na Câmara dos Vereadores, na Assembleia Legislativa, se for à esfera federal, na Câmara dos Deputados. O presente caso teve estas reverberações aconteceram audiências públicas na Assembleia Legislativa RS e na câmara de vereadores do município xx (Entrevista 5).

Os movimentos feministas, enquanto movimentos sociais, ganharam espaços em nossas análises, posto que foram identificados como disparadores de denúncia, mobilizando os direitos das mulheres ao colocar as reivindicações feministas em discussão. Os movimentos sociais feministas fazem parte da camada da sociedade civil que realiza seu papel da participação social, provocando o Ministério Público na defesa dos direitos das mulheres do que, por sua vez, vão derivar efeitos no ciclo da judicialização da política pública e no da política pública.

Nesta direção, Tatagiba, Abers e Silva (2018) analisam como os movimentos sociais atuam na constituição das políticas públicas, compreendendo-os como um tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública disputando resultados. O que caracteriza os movimentos sociais feministas no campo das políticas públicas é que eles oferecem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazerem suas vozes ouvidas na tomada de decisões. Na relação com Ministério Público, dizem de um ponto de interação de escuta, troca, embates, disputas e construção sobre as questões de gênero.

Hooks (2020) é uma teórica feminista norte-americana que trouxe importantes contribuições para as conquistas de defesa dos direitos das mulheres(es) a partir do campo do feminismo negro, ao destacar o campo de forças que capitaneiam o corpo da mulher e ao identificar que os direitos reprodutivos representam a base de sustentação da liberdade da mulher. A autora problematiza a autonomia da mulher sobre o próprio corpo e o direito da escolha à maternidade. A questão reprodutiva permite analisar as relações de subordinação e libertação da mulher, da maternidade obrigatória, do direito de exercer ou não o acesso à contracepção.

O feminismo negro destaca-se como um campo que traz visibilidade às condições de desigualdade em que vivem as diferentes mulheres, dando luz à multidimensionalidade das desigualdades que populações específicas estão submetidas, considerando suas diversidades culturais, marcas identitárias e história de acesso a direitos bem como a condição de dignidade humana.

Conforme aponta Ribeiro (2019), as feministas negras afirmam que se não se nomeia uma realidade, estas não serão pensadas e melhoradas, contribuindo para uma realidade que segue invisível. A autora problematiza a questão da mulher universal, aliás, uma das pautas do feminismo. Além de tudo, a autora afirma que se não marcarmos as diferenças existentes entre as mulheres em suas reivindicações e necessidades, somente parte delas será vista. Alerta a autora de que é preciso fazer deslocamentos dos pensamentos hegemônicos e pensar em saídas emancipatórias aos grupos populacionais em maior desvantagem, tirar algumas pautas da invisibilidade e analisá-las com um olhar interseccional.

Observa-se o quanto os aspectos raciais se entrelaçam às questões de gênero. Consoante Hooks (2020), enquanto as mulheres brancas lutavam pelo direito ao aborto, as mulheres negras lutavam e lutam pelo direito à maternidade, ou seja, lutavam pelo direito de escolher quando e como ser mãe. Visibilizadas as diversidades das diferentes realidades e necessidades das mulheres, trata-se de perceber a importância de contemplar as questões raciais para compreender os diferentes sujeitos das políticas.

Crenshaw (2002), professora de direito e ativista norte-americana nas áreas dos direitos civis, é uma referência para o desenvolvimento teórico do conceito de interseccionalidade das desigualdades de raça e gênero. A autora propõe uma análise de como as discriminações raciais e de gênero operam juntas limitando a ascensão social das mulheres negras. Neste sentido, há discriminação interseccional acerca dos direitos humanos que abordam uma diferença dentro da diferença.

A perspectiva da interseccionalidade é um desafio que não implica apenas descrever ou incluir as categorias que são alvo de discriminação. Para Crenshaw (2002), é preciso operar a partir destas sobreposições que são dinâmicas e se relacionam aos efeitos de relações de poder e de dominação. Trata-se de considerar a multidimensionalidade da discriminação e da desigualdade que pode incidir sobre a mesma pessoa ou sobre o mesmo grupo. Destaca, ainda, que a permanência da

invisibilidade da raça, gênero e classe social é fator que contribui para gerar desigualdades. Sendo assim, se não forem consideradas tais especificidades, como fatos presentes nas políticas públicas destinadas a tais mulheres, os seus problemas ficarão subincluídos.

Na direção de considerar o sujeito da política, numa perspectiva interseccional e transversal a outras matérias, a seguir, há a fala do promotor entrevistado quanto à questão: Qual é a demanda de intervenções do Ministério Público/RS no que tange à temática de gênero e da violação dos direitos da Mulher? Como o MP/RS atua e compreende esta área? É necessário recorte de gênero?

A gente acaba não tendo um trabalho coletivo específico numa área, a gente tem vários [...] infelizmente, o MP, tu já deves ter percebido, trabalha de forma fragmentada, nós ainda não temos a tradição [...] Nós não temos a cultura de trabalhar no modo intersetorial e transversal. Tu vais ver que cada um tem um trabalho, claro, nós temos a questão da independência funcional, mas, ainda assim, acaba que nós não temos, nós não conseguimos trabalhar de um modo coletivo (Entrevista 2 – promotor de justiça).

O agente ministerial entrevistado apresenta seu diagnóstico de âmbito institucional. Situando um lugar de fala, estando numa promotoria de justiça especializada, que absorve um volume grande de processos e de conteúdo substantivo, em que chegam casos de alta complexidade e de alta vulnerabilidade social, questiona como as burocracias de controle estão organizadas e subsidiadas para responder a tais complexidades de modo isolado e fragmentado, apontando pistas para mudanças.

Em entrevista de campo, extraímos as controvérsias presentes, para o promotor de justiça na matéria saúde pública e da mulher na arena da defesa dos direitos reprodutivos da mulher. O caso a seguir responde à complexidade das situações.

É que na saúde mental, eu não tenho uma atuação orientada para a mulher. Aqui, eu preciso atender a toda população [...] Eu acho que a gente pode percorrer um outro caminho pelo serviço público, seria que, aí sim, uma tarefa mais atuante, mas isso acabou se tornando controverso, que é **a mulher em situação de rua** que busca o serviço do Hospital XXXX para fazer o parto e, a partir disso, a gente trabalha com as questões de saúde dela, inclusive de evitar novas gestações, porque o que acontece é que estas mulheres já tiveram múltiplas gestações, inúmeras gestações, a grande maioria, às vezes, não sabe aonde estão as crianças, porque elas vão entregando e perdem o contato. Então, a ideia era, a partir desta atuação com o Hospital XXXX porque lá eles têm a possibilidade de oferecer métodos contraceptivos Implanon, Diu Mirena ou, até mesmo, a Ligadura Tubaria. Toda abordagem começa pela desintoxicação da

drogadição[...] A ação funcionava assim. Nós ajuizávamos a ação para que elas sofressem uma internação compulsória na área da saúde para fazer a desintoxicação. Era numa ação individual, mas a preservação maior não era nem da gestante, era da criança que estava por nascer. Porque fazendo esta internação se faria o parto Cesário para evitar a transmissão vertical do HIV e da Sífilis – Era uma ação cautelar – para internação compulsória, mas a gente não faz mais não[...] já faz mais de dois anos[...] Nós fazíamos um monitoramento desta gestante por meio da equipe que faz o acompanhamento da transmissão vertical do HIV. Durante muito tempo, eu participei deste comitê, então eu fazia tudo muito sozinha. Então, a gente monitorava aquela mulher em situação de rua, portadora do HIV/AIDS, às vezes, sífilis. Porque, para conseguir que ela viesse ter aquela criança ou que acesse algum outro serviço, de modo que ela vem a ter um parto cesáreo. Só o parto cesáreo é o que evita a transmissão vertical do HIV/AIDS ou Sífilis se, por ventura, esta criança já não estiver contaminada de forma intrauterina. [...] Eu vou te dizer que qualquer gravidez de mulher em situação de rua é uma gravidez de alto risco [...] porque elas não conseguem, por si só, até em razão da drogadição e situação de rua, decidir ir lá colocar um implanon, diu mirena, elas não conseguem[...] E uma outra coisa que acontece é que elas têm o parto, por exemplo, os métodos contraceptivos só podem ser implantados depois do parto. E elas não voltam para botar Implanon nem DIU mirena, elas não voltam porque elas têm dificuldade de discernimento[...] (Entrevista 2 - Promotor de justiça)

A judicialização da política pública aparece aqui via ação individual, numa atuação em cooperação com o Executivo municipal na área da saúde, mas em oposição às ideias de representantes do poder Legislativo e dos movimentos sociais feministas. Segundo o promotor de justiça, a mulher não é o foco da intervenção, mas a preservação do nascituro (aquele que está para nascer). Os agentes estatais do *policy making* parecem não se deter sobre o problema da falta de adesão da mulher, em situação de alta vulnerabilidade social, sobre por que não usa métodos contraceptivos e não realiza o pré-natal, centrando atenção em rever os modos de funcionamento da política.

A estratégia adotada para a resolução do problema é transferida para a via judicial e a intervenção fica centrada na mulher em sua incapacidade de autodeterminação e escolha consciente. Trata-se de uma atuação que define como sendo de interesse público atuar de modo individual e pela via coercitiva sobre o direito da mulher, fundamentado na percepção de um determinado grupo, posto que a ação cautelar é requerida por este grupo por meio do MP/RS (Executivo municipal de saúde, membros do comitê de prevenção vertical/vigilância em saúde, equipe do hospital e o promotor de justiça) que define ser esse o interesse público, mas que encontra rápida resistência frente à percepção de outros grupos da sociedade que contestam tais procedimentos.

O que é interesse público aqui diverge. A atuação foca na defesa pelo “melhor interesse da criança” em um consenso entre Executivo municipal com MP/RS. Há um pressuposto de incapacidade/impossibilidade de escolha e do direito à maternidade, fundamentado na percepção de falta de discernimento das mulheres em situação de rua, usuárias de drogas, de modo generalizado. Frente aos conflitos e controvérsias produzidos por este modo de atuação dos agentes estatais, o agente ministerial opta por interromper as atuações do Ministério Público junto a este grupo populacional.

Observa-se que a perspectiva de gênero, inicialmente, não está reconhecida na fala do promotor de justiça entrevistado, subtraindo-se a condição de gênero no fundamento da atuação, no entanto, está presente de modo oculto. A ideia de mulher inapta para exercer a maternidade é o fundamento da decisão ser uma ação individual, que define o parto e uso de métodos contraceptivos. O caso coloca em evidência as lacunas e os pontos cegos de não se dispor de uma lente que permita analisar a situação de tais mulheres sob uma perspectiva das múltiplas marcas identitárias e de necessidades que as constituem como um sujeito amplo - mulher – gestante – situação de rua – usuária de drogas - raça - história de vida, dentre outras. E o principal: como os direitos de segunda geração, direitos sociais vêm sendo mobilizados para lidar com a multidimensionalidade das discriminações, quais são as respostas burocráticas disponibilizadas para um determinado grupo populacional com demandas complexas interseccionalizadas.

Trabalhar sob a perspectiva da interseccionalidade não visa a tomar o acúmulo ou fazer hierarquização de identidade, mas sim compreender como as relações de poder estão entrelaçadas e são mutuamente construídas. Raça, classe, gênero, sexualidade, etnicidade e religião tomados como lugares sociais, produtores de mobilidade ou não, dentro da estrutura social e de acesso à justiça social. A perspectiva interseccional traz uma oportunidade e forma de se abordar o tema dos direitos da mulher de uma maneira mais complexa e profunda com relação à discriminação e a desigualdade social (MEDEIROS, 2018).

Os direitos reprodutivos estão constituídos por princípios e normas de direitos humanos que garantem o exercício individual. Considera-se um direito subjetivo a capacidade de a pessoa decidir sobre o número de filhos e sobre os intervalos entre seus nascimentos, ao se ter acesso aos meios necessários para o exercício livre de sua autonomia reprodutiva (VENTURA, 2009).

O fato é que políticas públicas que abordam questões reprodutivas, de modo explícito ou não, se entrelaçam às questões de gênero e a uma dimensão interseccional que envolve aspectos da discriminação e subordinação (refletem pontos de tensão do direito à maternidade, a maternidade obrigatória e a contracepção). A questão reprodutiva relaciona-se também ao grau de acesso a informações e de políticas sociais que promovam a saúde reprodutiva e a saúde como um todo.

Registra-se que o poder público atua na responsabilização das mulheres pelas condições de vulnerabilidade nas quais estão inseridas, ao ingressar com uma ação individual para equacionar o problema identificado, porém, não há decisões voltadas ao município em assegurar os objetivos específicos 1, 2, 3 e 7 da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PNAISM (2004) de modo a qualificar as propostas frente às demandas e às lacunas existentes, como exemplo: repensar a não adesão ao pré-natal.

Tais objetivos se referem à atenção clínico-ginecológica, inclusive para as portadoras da infecção pelo HIV e outras DST, estímulo à implantação e implementação da assistência em planejamento familiar, qualificação da assistência obstétrica e qualificação da atenção à saúde mental das mulheres, incluído o enfoque de gênero e de raça na atenção às mulheres portadoras de transtornos mentais.

A situação remete às lacunas nas políticas e à percepção restrita dos agentes implementadores de que a saúde materna é apenas pensada enquanto saúde materno-infantil, sem pensar em outros aspectos da saúde reprodutiva e da saúde como um todo, a partir dos determinantes sociais de saúde<sup>63</sup>. Pergunta-se sobre o direito ao acesso à atendimento digno e de qualidade no decorrer da gestação, o que ocorre no período do pré-natal. O que permite qualificar as práticas senão pensar quem é o sujeito da política, quem é o usuário? O desafio está em pensar o sujeito da política em suas múltiplas dimensões. A perspectiva de gênero é uma destas dimensões.

---

<sup>63</sup> Para Buss e Pellegrini Filho (2007), os determinantes sociais de saúde estão relacionados às condições em que uma pessoa vive e trabalha. Neste sentido, é preciso considerar os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e fatores de risco à população, tais como moradia, alimentação, escolaridade, renda e emprego.

Dispor de uma perspectiva de gênero interseccional pode facilitar a análise de estigmas que incidem sobre mulheres de um determinado perfil, que se manifesta por parte do sistema de justiça, hospitais e maternidades nos quais apresentam relatos de histórico de uso de drogas ou de episódios de uso na gravidez que são suficientes para, na visão de profissionais, atestar incapacidade para o exercício da maternagem e encaminhamento de filhos para acolhimento institucional e posterior destituição de poder familiar de forma unilateral contra a vontade da mulher “mãe” (IBCCRIM, nº 280/2016).

Segundo o relatório de pesquisa realizada pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama e Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2017), a realidade enfrentada por mães e gestantes usuárias ou não de substâncias psicoativas, em situação de rua na cidade de São Paulo, precisa ser pensada de modo conjunto, quanto à defesa dos direitos de ambos, mulheres e crianças.

O princípio que norteia a aplicação da legislação sobre o tema “melhor interesse da Criança” implica a intervenção que contemple a importância da empatia, da construção de novas formas de pensar e agir ante os desafios colocados pela temática.

A oposição entre os direitos de mães e crianças precisa ser combatida, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro visa a privilegiar a manutenção dos laços naturais e a permanência na família natural que atende à Proteção Integral ao superior interesse e à prioridade absoluta da criança, sendo de extrema importância a ampliação deste debate na rede de atendimento e proteção de mulheres e crianças e dentre os agentes ministeriais e do judiciário. Observa-se a similaridade de perspectiva e de atuação de situações similares, não igual na abordagem de mulheres em situação de alta vulnerabilidade social em SP e RS.

Segue a fala extraída de entrevista realizada com a promotora de justiça: qual é a demanda de intervenções do Ministério Público no que concerne à temática da desigualdade de gênero e da violação dos direitos da Mulher? Como a instituição atua e compreende esta área? É necessário recorte de gênero?

É [...] que a gente **não trabalha com o recorte do gênero**. Este é o problema [...] pode ter este recorte, mas não se trabalha com este recorte [...] por exemplo, existem homens com câncer de mama, assim se estar quantificando as mamografias [...] havia uma meta, no plano, para a realização de exames que não havia sido atingida (Entrevista 3 – promotor de justiça, grifo nosso).



Tais percepções, de que não se trabalha com o recorte de gênero, foram referidas por mais dois promotores de justiça entrevistados, lotados em promotorias de justiça cível, de entrância intermediária (entrevistas 10 e 17). Há uma invisibilidade em provocar o *compliance* da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) e a perspectiva de gênero.

O que o estudo identificou foi que, em matéria de saúde pública, a perspectiva dos direitos humanos da mulher é quase invisibilizada ou pouco reconhecida. Os objetos dos procedimentos jurídicos são recortados a partir do foco de problemas nos processos de implementação. Trata-se de tutelar a saúde humana, o direito à saúde e, portanto, de uma cidadania universal, sem considerar especificidades do sujeito como gênero, cultura e de outras marcas identitárias. Não há um olhar sobre quem é e como está sendo tomado o sujeito da política e, quando visibilizado o recorte de gênero, trata-se da mulher universal.

O sujeito da política está destituído de sua condição de gênero e de outros marcadores sociais, como raça. Não por acaso, os casos de repercussão social e controversos identificados no estudo são relativos à matéria saúde pública, aqui classificados como saúde e mulher. Ademais, outras matérias não foram possíveis de serem identificadas, a exemplo da política de Assistência Social em que os agentes ministeriais ficam restritos em atuar sobre o *compliance* de implantação dos serviços básicos da política de Assistência Social, como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro Especializado de Referência de Assistência Social - CREAS.

Assim sendo, verifica-se um desafio em aberto a ser empreendido pela instituição ao incluir a perspectiva de gênero na condução dos procedimentos investigatórios, de modo que permita evidenciar e mobilizar a defesa dos direitos das mulheres de modo amplo e para além do recorte da violência doméstica e familiar contra a mulher. Percebe-se que frente a tais fatos, são legítimas as afirmações de Piovesan (2012) de que é urgente fomentar uma cultura fundada na observância dos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, visando a implementação dos avanços constitucionais e internacionais já alcançados que consagram uma ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros.

Para evidenciar a pertinência sobre a inclusão de uma perspectiva de gênero interseccional, destacamos 7 procedimentos entre IC e PA que envolvem a investigação de possível violação de interesses sociais e individuais indisponíveis, referenciados ao CAO – Direitos Humanos MP/RS, classificados em nossa pesquisa como Outros e na matéria saúde pública, os casos individuais.

Este agrupamento de procedimentos se caracteriza por questões que partem de situações individuais de mulheres e com múltiplas vulnerabilidades. Problematisa-se que experiências de subordinação interseccional devam ser adequadamente analisadas com relação às garantias de políticas sociais disponíveis. Nestes 7 procedimentos, há algo que lhes são comuns a um campo não configurado à interseccionalidade e à perspectiva de gênero feminino – mulher. Observa-se também que tais processos são mobilizados para defender muito mais direitos de primeira geração do que de segunda geração os quais afirmam a defesa de políticas sociais.

Dos 7 procedimentos, em 3 PA (codificado PA - 2/4 e 3/4), destaca-se a presença de múltiplas vulnerabilidades. Trata-se de mulheres em situação de rua, com a presença de algum tipo de transtorno psíquico e outras com algum tipo de deficiência. Como exemplo, em um dos procedimentos, a decisão da investigação do agente ministerial junto ao município teria resultado na emissão de recomendação para efetivar a instalação de serviço socioassistencial para população em situação de rua, mas que, posteriormente, de modo reticente frente à afirmação do município não dispor de recursos financeiros, determina arquivamento. Registra-se que outros 3 procedimentos IC (Codificado 10/22) partiram de casos individuais quanto à atenção obstétrica e aos métodos contraceptivos. Nesses, as decisões dos procedimentos resultaram em: 1) arquivamento, 2) ação Civil Pública de obrigação de fazer a instituição hospitalar implantar registro eletrônico de ponto biométrico de todos os médicos e 3) instauração de inquérito policial destinado a apurar possível crime contra a vida do nascituro por negligência médica.

Foi identificado também 1 IC instaurado para a investigação de improbidade administrativa de professor da rede estadual, em razão de prática do ilícito criminal contra a dignidade sexual de aluna, não acessado em razão do status de sigilo reservado.

Há convergências no fato de que os 7 procedimentos partem de casos individuais e apontam para respostas individualizadas e de modo reticente para as

lacunas das políticas públicas sob olhar interseccional. Madeira e Geliski (2017), no estudo sobre judicialização de políticas sociais nos tribunais regionais federais, identificaram que o Ministério Público Federal adota o conceito de hipervulnerabilidade para fundamentar que uma situação pode justificar a propositura de uma Ação Civil Pública, na qual um único indivíduo beneficia a sociedade. Trata-se do “paciente paradigma” que concerne a uma determinada ação de um único indivíduo para poder ser aplicada a outras situações com necessidades semelhantes. Desse modo, adota-se algo similar, para repensar a abordagem investigatória dos casos individuais que podem apontar lacunas nas políticas sociais.

Considera-se que adoção de uma perspectiva interseccional possa estar presente desde a instauração do procedimento, durante o processo investigatório a conclusão da investigação, equacionando lacunas ao lançar luz sobre qual direito está sendo violado e auxiliando na caracterização do objeto do procedimento instaurado. Trata-se da inclusão de um olhar interseccional atento à variabilidade das discriminações que incidem sobre a mulher, nisso residiria o que é comum. A adoção de uma perspectiva do gênero dita um modo de operar a prática, que passa a caracterizar o sujeito da política no sentido de identificar suas marcas identitárias e estereótipos passíveis de discriminação e de violação de direitos.

A interseccionalidade de que se fala relaciona-se a uma estratégia metodológica a qual o promotor de justiça pode utilizar, no processo investigatório, um modo diferenciado de construir seu objeto de investigação ao acrescentar novas lentes e perspectivas, tornando o reconhecimento da diferença defensável como questão de justiça.

Conclui-se que dispor de uma perspectiva interseccional no procedimento investigatório extrajudicial constitui-se como estratégia metodológica que permite analisar as possíveis discriminações experienciadas pela mulher e quais direitos precisam ser mobilizados na direção de promover uma justiça de gênero.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, recupera-se o título da tese em um esforço de síntese imagética - *Entre o Brandir da Espada e Manusear a Balança* - como forma de fazer ver outros aspectos das práticas e do campo de disputas que os atores do Ministério Público gaúcho travam ao adentrar nos processos de implementação de políticas voltada para mulher(es), a partir do fenômeno da judicialização das políticas públicas.

A mobilização do direito da mulher é um campo de forças políticas em luta. Destaca-se que mobilizar o direito também implica assumir uma posição política, expressa na disposição ou não para interação em espaços de disputas, de conflito, de controvérsias e de busca por consensos no cenário da mobilização dos direitos das mulheres. A judicialização das políticas públicas voltadas para as mulheres se insere neste cenário de disputas que produz diversos efeitos, alguns deles partem dos próprios processos de implementação da política pública. Tais efeitos atuam como gatilhos, que tanto podem qualificar a policy quanto apontar a necessidade de ajustes/incremento nas *politics* - sistema político e de proteção social brasileiro.

O fenômeno da judicialização das políticas públicas é um fenômeno global e contemporâneo constitutivo do funcionamento do sistema político brasileiro. Deste modo, buscou-se, por do meio do presente estudo, colocar em evidência como tal fenômeno opera interações junto ao sistema de proteção social brasileiro, olhando para o contexto específico de interação entre o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e o sistema de proteção social, tanto quanto para as políticas voltadas para mulheres.

A pesquisa colocou em evidência as atuações extrajudiciais e resolutivas dos agentes ministeriais do MP/RS identificando-as como constitutivas do fenômeno da judicialização das políticas públicas em sua etapa inicial quase judicial, ou seja, antes que se tornem ações judiciais. Esta afirmação encontra amparo teórico, ao recuperamos a segunda dimensão do conceito na obra que popularizou o conceito da judicialização da política, de autoria de Tate e Vallinder, no livro *The Global Expansion of Judicial Power* (1995), no qual os autores afirmam serem estas atuações o uso de procedimentos jurídicos na resolução de conflitos por atores não judiciais. Buscou-se, também, analisar o fenômeno na perspectiva de ciclo da judicialização da política, inspirados na estratégia proposta por Brinks e Gauri (2010), a partir do conceito de legalização, ainda que colocando o foco nas ações

judiciais e na decomposição do processo de litígio. Tais autores apresentam a complexidade das relações entre os atores do sistema de justiça e da administração pública e a partir das contribuições de Oliveira (2019) que trabalha o conceito de judicialização das políticas públicas considerando-o em sua perspectiva ampla que coloca foco tanto nas atuações extrajudiciais quanto nas judiciais e como processos de interação.

A pesquisa evidenciou que a forma como o sistema de proteção social brasileiro está organizado, em seu nível local, permite que as políticas não reguladas (MADEIRA, 2015) ajustem-se aos arranjos locais, nos quais encontramos as políticas voltadas para as mulheres. Neste contexto, novos atores são relevantes e vêm ocupando diferentes posições no jogo da implementação das políticas, mobilizando novos arranjos e novas práticas de gestão. Com isso, afirmam-se os efeitos das atuações por *compliance*, monitoramento, governança em rede multinível e de difusão da política. Neste contexto, ainda se afirma que o promotor de justiça é um *policymaker* legitimado no jogo de implementação das políticas públicas.

A perspectiva teórica de implementação de políticas de modo híbrido *top down* e *bottom up* foram as lentes teóricas que permitiram identificar como o agente ministerial também se torna um ator político do Campo de Públicas, uma vez que este orienta suas ações a partir do que as normativas da política prescrevem, mas que no campo da execução da política, o problema identificado exige que a política seja reajustada às realidades de fato. O agente ministerial também se situa no campo de públicas e se insere no campo como um ator que fiscaliza, requisita, mas que também articula, conserta, formula e implementa a política pública.

Por sua vez, afirma-se que a judicialização das políticas públicas como fenômeno inerente ao campo de políticas públicas é incrementada pela presença ou não da vontade política do agente ministerial na mobilização dos direitos difusos e coletivos, somado à indução das políticas institucionais dos órgãos de cúpula.

Nesta direção, a presente tese permitiu identificar que há fatores institucionais e comportamentais que influenciam nos modos de atuação dos promotores de justiça e, por sua vez, no fenômeno da judicialização das políticas públicas voltadas para mulheres. Para tal, o estudo tomou o comportamento decisório do promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de suas atuações extrajudiciais colocando em relação à perspectiva de ciclo da judicialização das políticas públicas, com o ciclo das políticas públicas, buscando estabelecer o

nexo causal da atuação do agente ministerial nas políticas públicas, por meio da estratégia analítica de decomposição do processo decisório, compreendendo-o em um processo contínuo e dinâmico como incremento constitutivo do processo de implementação que torna a equação de produção de políticas públicas ainda mais complexa.

O ser agente de transformação social implica um ato deliberado de vontade política e previsto no desenho constitucional, uma vez que fazer transformações sociais envolve fazer transformações concretas junto à sociedade quanto à defesa e à garantia de direitos de segunda geração, direitos que asseguram cidadania e a dignidade da pessoa humana. A independência funcional, princípio fundamental deste ator, permite que a vontade política colabore com o processo decisório atrelado às diretrizes da política institucional do Ministério Público, em nível estadual e nacional. Trata-se de afirmar que os fatores comportamentais do agente ministerial e fatores institucionais determinados pelo Ministério Público estão presentes no fenômeno da judicialização da política pública, bem como no jogo de implementação da política. Portanto, considerar tais fatores importa para compreendermos o que substancializa a decisão do agente ministerial e das respostas burocráticas no campo da garantia dos direitos da mulher.

Parte-se da compreensão de que os processos de implementação são a expressão da execução de decisões políticas em que as decisões do promotor estão presentes e eles, por sua vez, tomam uma decisão que parte da identificação de problemas na implementação e em interação com demais atores responsáveis pela implementação, o que evidencia a participação do agente ministerial nos processos políticos inerentes ao jogo da implementação das políticas públicas. Na mesma medida, as interferências dos agentes ministeriais, no exercício do controle das políticas públicas, afirmam seu papel no ciclo de judicialização definindo a direção das ações na esfera judicial ou, até mesmo, evitando que o problema detectado seja judicializado e resolvido junto aos agentes implementadores do Executivo, a partir das atuações extrajudiciais. Destaca-se que as atuações extrajudiciais resolutivas são favoráveis a tais tarefas e promovem ações de inovação a partir da proposição de projetos que acabam incrementando a política pública.

As políticas voltadas para mulheres são consideradas políticas sociais que podem ter a função de proteção social e de promoção social, por isso, o Ministério Público tem a atribuição de atuar junto a estas políticas como burocracia de controle

externo. Tais políticas apresentam um desenho operacional diferenciado, que dá margem para o estabelecimento de instâncias de articulações e negociações entre agentes governamentais e não governamentais, de modo despersonalizado e informal, como é o da governança em rede.

A perspectiva de governança agrega-se aos estudos de implementação de políticas, ampliando as análises que considera não apenas a burocracia implementadora, mas a sua relação com a elite política e burocrática e com a comunidade que recebe os serviços, com partidos e movimentos sociais. Qualificou-se no presente estudo a perspectiva de governança em rede multinível pela condição hierárquica e de atribuição diferenciada que ocupa o agente ministerial, junto aos demais atores envolvidos na implementação de políticas, configurando um processo em múltiplos níveis. Ou seja, em termos de efeitos observados, em alguns casos, as atuações de tal ator em interação mobilizaram um modo específico de governar as ações públicas, por meio de um conjunto de atores autônomos e autogovernados, interdependentes a uma pauta comum, formando uma rede na tomada de decisão da resolução dos problemas enfrentados na implementação.

A proposta analítica aqui circunscreveu analisar o nexos que envolve *politics* e *policies*. Ao identificarmos que um problema na política desencadeia o ciclo da judicialização da política, em que o promotor de justiça parte do que foi proposto, inicialmente, pelos formuladores das políticas (perspectiva *top-down*), mas que com sua entrada no processo de implementação sofre mudanças, uma vez que sua atuação é produto de interação (perspectiva *bottom-up*). A partir das interferências causadas pelo fenômeno da judicialização da política pública, ocorrem mudanças de diferentes ordens construídas nas interações com os demais atores políticos envolvidos no processo. Em alguns casos, as falhas ocorrem, justamente, nas lacunas das regulações, em que a discricionariedade é fato inerente ao processo de implementação, no qual todos os atores envolvidos precisarão manejar, sendo o que permite a construção de novas alternativas para resolução dos problemas.

Ainda, assumiu-se aqui uma perspectiva híbrida sobre a implementação que parte de uma ordem normativa que estrutura a política, conciliada a uma ordem negociada, envolvendo diversos atores em relação ao que ocorre na base. Destaca-se a dimensão política no âmbito da implementação, analisando quais relações de poder e de interesses estão presentes no processo, que segue um contínuo, produzindo adequações.

Tal perspectiva desloca o foco da análise das estruturas hierárquicas e normativas para as relações entre atores, bem como na forma como o poder está distribuído para prevalecer os seus interesses. O foco do que ocorre na base realça a importância de analisar os atores a partir da discricionariedade e dos fatores que influenciam as suas ações e o seu comportamento (BARRETT; HILL, 1984).

Nesta direção, as análises teóricas apresentadas nos permitiram conciliar teorias da judicialização das políticas públicas com as de implementação de políticas públicas, ao decompor os fenômenos na perspectiva de ciclo e em três tempos, dissecando seus processos e efeitos. A perspectiva de governança em rede, como uma forma específica das redes de políticas, permitiu explicar as mudanças ocorridas na política e no que dela derivou no sistema político. Assim, buscou-se operar as análises no nível dos subsistemas das políticas públicas, uma vez que é nos subsistemas das políticas que ocorrem as mudanças das políticas, na perspectiva das instituições e dos atores, sendo a ênfase nos atores disputando problemas para desenvolver estratégias de atuação (CORTES, 2013).

Os dados empíricos produzidos colocaram luz sobre as atuações extrajudiciais e resolutivas, afirmando esta dimensão da atuação, como constitutiva do fenômeno da judicialização da política pública adotando a perspectiva de análise de ciclo de judicialização da política pública e identificando que ocorrem em contextos de natureza interativa. Neste contexto de interações entre processos e atores, os agentes ministeriais exercem um papel de evitar o seu prolongamento, buscando estancar o ciclo da judicialização ao arquivar processos investigatórios, seja verificando que não há violação do direito difuso ou coletivo ou mesmo diante da evidência de violação, construindo soluções para a resolução dos problemas identificados. As atuações e as decisões extrajudiciais representam este esforço.

Frente ao exposto, o presente estudo teve como objetivo trazer contribuições para o campo de públicas, ao apresentar dados empíricos e analisá-los sobre o quanto a *policies* (políticas públicas) interfere nas *politics* (sistema político), no caso específico de políticas voltadas para mulheres. O que se visibilizou, nesta pesquisa, foi de que existem problemas que ocorrem nos processos de implementação da política, em que o promotor de justiça é acionado a resolver ou se dispõe a resolver a partir de suas ferramentas jurídicas, ensejando, com isso, a entrada de novos atores políticos na tomada de decisão, introduzindo, assim, novas forças de poder decisório que alterarão as regras do jogo político.



Evidenciou-se que o agente ministerial, ao deflagrar problemas nos processos de implementação, parte das legislações vigentes que normatizam a política e conduzem os procedimentos de diferentes formas. Deste modo, construiu-se uma tipologia de atuação dos promotores de justiça identificada no campo empírico e classificada como: conservadoras, opositoras, mediadora/cooperada e propositivas. A partir delas, foi possível evidenciar efeitos na política orientada para o *compliance* que visa a mobilizar os comportamentos em alinhamento às leis e aos objetivos que normatizam a política, ou se ampliar, se readequando e sendo negociados em meio aos processos junto aos demais atores implementadores, induzindo e fazendo a difusão de políticas públicas ou, até mesmo, inovando em ações via projetos, implementando a prerrogativa de ser agente de transformação social, conforme nos casos aqui mencionados.

Identificou-se que novos arranjos institucionais de monitoramento, articulação e colaboração são criados, configurando processo de implementação de governança em rede ou de redes temáticas (Rede de proteção de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar; Grupo de trabalho do Parto Humanizado e Aborto Legal; Comitê de Prevenção a transmissão vertical IST - HIV/SIFILIS), incrementando a sua configuração institucional, mesmo que de modo temporário ou permanente, trazendo, dessa forma, novos resultados decorrentes destas interações.

Nesta mesma direção, observou-se que a instituição Ministério Público também vem fazendo mudanças internas de configuração institucional frente às novas demandas de judicialização da política pública, com relação às atuações extrajudiciais resolutivas ao criar instâncias administrativas com certo grau de especialização no tema, como forma de subsidiar os seus agentes nos processos de tomada de decisão da política em questão (Grupo de trabalho Violência doméstica e familiar contra mulher – CAO DH MP/RS, COPEVID – CNPG/CNMP e GEPEVID MP/RS) e, posteriormente, a criação do Grupo Especial de Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – GEPEVID, em que se institucionaliza metas de fazer difusão e execução de política, operando dentro e fora da instituição MP. Aponta-se para tais movimentos institucionais com propósito de dirimir os efeitos negativos da independência funcional, superando modelo fragmentado e individualizado, visando atuações mais coordenadas e unificadas frente à matéria dos direitos das mulheres, assim como afirmando o papel de

*policymaker* no qual o agente passa a formular e implementar políticas públicas em ações via projetos, consolidando ações no âmbito da judicialização da política pública.

Ademais, identificou-se que a atuação do agente ministerial no controle das políticas públicas implica uma certa especialização na matéria VDFCM. Registra-se que a mobilização dos direitos das mulheres, de modo instituído e sistemático, demonstra estar organizada institucionalmente na matéria da Violência Doméstica e Familiar contra Mulher (VDFCM). Identifica-se que o MP/RS mobiliza mais o direito e realiza uma maior indução de políticas públicas relativas à Lei Maria da Penha. Conclui-se que dispor de um *locus* organizacional permite que a pauta de defesa na matéria em questão seja mais mobilizada e defendida ao dispor de infraestrutura, como apoio técnico-operacional, fazendo a diferença na mobilização do direito violado, bem como garantida pela vontade política da gestão do MP/RS e de seus membros identificados com o tema.

Segundo relatórios anuais da instituição MP/RS, registra-se que o volume de procedimentos policiais e denúncias oferecidas na matéria VDFCM representaram, nos últimos três anos, o maior índice de notificações. Soma-se a isso questões críticas produzidas pelo contexto da pandemia do covid-19 e o recrudescimento da desvantagem e desigualdade que recaem sobre as mulheres.

Nesse contexto, durante o ano de 2020, o Estado do RS registrou um aumento no número de casos de feminicídios e de outros crimes praticados contra a mulher (SSP, 2021). Frente a tais fatos, observam-se propostas do CNMP, durante os anos de 2020-2021, que mobilizaram a pauta em âmbito de MP nacional, a partir da emissão da Nota Técnica da CDDF/CNMP, que recomendou a adoção de medidas preventivas nos estados e a elaboração de um Plano de Contingência de prevenção e repressão aos casos de VDFCM, durante período de emergência nacional, justificando a importância de incremento institucional na matéria.

O estudo observou que as atuações extrajudiciais resolutivas estão mais concentradas na matéria da VDFCM, e que, nos últimos cinco anos (2017-2021), o MP intensificou os seus esforços de atenção à defesa dos direitos da mulher, apresentando ações de modo significativo, no enfrentamento à violência contra a mulher e, ainda, de uma violência mais específica, à violência doméstica e familiar, de forma progressiva e gradual.

Ainda, identificou-se que a atuação de defesa dos direitos da mulher, em uma perspectiva mais ampla, apresenta-se para instituição como um desafio em curso, uma vez que atuações em outros temas, como a mobilização dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, ora presentes, são, por vezes, controversos.

Com relação à atuação sob uma perspectiva de gênero de modo transversal e interseccional, é preciso dizer que esta permanece como um desafio a ser assumido por seus membros. Relaciona-se também a esta afirmativa a não identificação no levantamento realizado na pesquisa, de procedimentos instaurados que abordem questões referentes aos marcadores sociais étnicos/raciais, ciclo vital (idosa), moradia e trabalho de modo contextualizado.

O estudo identificou que o avanço da mobilização da matéria da violência doméstica e familiar contra a mulher e do direito ao Aborto Legal, que implementa ações de formação e de ampliação da rede de atendimento destinada a mulher vítima de violência sexual, realizado pelo MP/RS, contribui com a indução e a qualificação da implementação de políticas voltadas para mulheres e de que há desafios em curso para a instituição em ampliar sua mobilização na defesa dos direitos das mulheres quando adentramos em questões relativas a outras possíveis violações de direitos das mulheres. Neste contexto, é preciso considerar, ainda, que os agentes públicos dos diferentes poderes enfrentam desafios comuns em atuar nesta temática, de modo que façam o enfrentamento às desigualdades de gênero e apresentando ações públicas que contemplem a interseccionalidade em seu desenho.

Constata-se, assim, que a natureza da *policy* influencia o modo de atuação dos promotores de justiça, sinalizando que o modo como o recorte de gênero está disposto na política e, se bem definido, contribui para o alcance de resultados que garantam a defesa dos direitos das mulheres. Conclui-se que a adoção de uma perspectiva de gênero é uma forma de reconhecer e mobilizar os direitos das mulheres, como um recurso instrumental que baliza os processos decisórios do agente ministerial, estes estando atrelados aos avanços jurídicos sobre os direitos das mulheres, tornando visíveis as demandas em pautas já conquistadas e amparadas por legislação.

O campo de públicas avança em seus achados, ao assumir que a presença dos atores da justiça, em destaque do promotor de justiça, é constante frente falhas e omissões das políticas e que suas interferências produzem efeitos nos processos de implementação. Assim, afirmamos que o promotor de justiça tem se tornado um

ator constitutivo do *policy making*, o que incide efeitos no ciclo da política, sobretudo na implementação. Acrescenta-se que a atuação extrajudicial do promotor de justiça vem ganhando força no contexto de judicialização da política pública, em sua perspectiva de indutor e implementador de políticas para mulheres. Dito isso, para contemplarmos a importância de aprimorar os modos de trabalhar as burocracias, preservadas as suas particularidades, considerando que MP é controle externo, visando obter qualificação do ciclo de política pública, sem, com isso, comprometer os processos democráticos sobrepondo papéis no processo político, bem como de segurança jurídica.

É preciso dizer que a política pública é uma ciência interdisciplinar. Intervir em tal campo implica lançar mão de um amplo arcabouço de saberes. A complexificação da vida contemporânea vem exigindo os diferentes poderes que constituem o Estado Democrático de Direito, acesso a direitos e a respostas mais resolutivas das autoridades públicas. Não é possível pensar que as saídas complexas sejam decididas e implementadas de modo isolado. Os problemas sociais contemporâneos, como a desigualdade de gênero, para serem enfrentados, precisam ser reconhecidos e compreendidos para, então, de modo cooperado entre poderes, sejam construídas soluções ao seu enfrentamento.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma política e federalismo: Desafios para a democratização brasileira. *In*: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. (Org.). **Reforma política e cidadania**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.
- ALMEIDA, Eloisa Machado. Perfil do litígio sobre aborto nos tribunais. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.
- ALMEIDA, Gregório Assagra; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília, 2015, p. 89-140.
- ARANTES, Rogério B.; COUTO, Claudio Gonçalves. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 43.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago Moreira Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago Moreira Queiroz. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **RBCS**, São Paulo, v. 14, p. 83-102, fev. 1999.
- ARANTES, Rogério B. Ministério Público, Política e Políticas Públicas. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 95.
- ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo; EDUC; Editora Sumaré; Fapesp, 2002.
- ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. *In*: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W. (Org.). **A Miragem da Pós-Modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 127-152.
- ARRETCHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: Razões para comemorar? **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v. 37, n. 03, p. 395-414, set./dez., 2018.
- ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciências Política**, Brasília, n. 15, p. 69-94, 2014.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz; CARVALHO, Ernani. Ativismo Judicial: entre o mito e a juristocracia velada. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 25, n. 2, p. 7-20, 2016.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETT, Susan; HILL, Michael. Policy. Bargaining and Structure in implementation theory: Towards an Integrated Perspective. **Policy and Politics**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 219-240, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Ver da Trib. Reg. Eleitoral**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 1-177 jan/dez. 2009.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro: UFF, 2011.

BERRY, Frances; BERRY, William. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul A. (Org). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 223.

BOLSONARO não adere a declaração da ONU pelo direito das mulheres, **Instituto Humanitas Unisinos**, Porto Alegre, 11 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/607397-bolsonaro-nao-adere-declaracao-da-onu-pelo-direito-das-mulheres>. Acesso em: 10 out. 2022.

BORBA FILHO, Moisés F. O papel do Ministério Público no ciclo de políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, v. 4, n. 23, p. 67-88, dez. 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei n. 11343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso

indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo/CEGOV, 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. Brasília, DF: [s.n.], 2011.

BRIGAGÃO, Jacqueline; RODRIGUES, Marlene Texeira. A mulher como sujeito: direitos sexuais, reprodutivos e políticas na área de saúde. *In*: ABREU, Maria Aparecida. **Redistribuição, Reconhecimento e Representação: diálogos sobre desigualdade de gênero**. Brasília: [s.n.], 2010. p. 57.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. **Courting Social Justice** – judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University, 2010.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. Inequality and the rule of law: Ineffective rights in latin american democracies. *In*: **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Washington, D. C, set. 2010. Trabalho apresentado Annual Meeting of the American Political Science Association, September. Washington, D. C, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília/DF, v. 133, n. 34, jan./mar., 1997.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Direitos sociais e justiça. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Dimensões políticas da justiça**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 369.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Supremo Tribunal Federal – Política e Democracia. *In*: MIRANDA, Jorge *et al.* (Org.). **Hermenêutica, Justiça Constitucional e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 67

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de Políticas Públicas: Uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estudos**, [s. l.], n. 101, mar. 2015.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUE, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87.

CARTA DE ITAPECERICA. [Relatório]. **I Encontro de Saúde da Mulher em 1984**. Recife, 1984. Disponível em: <https://redesaude.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-de-Itapecerica-1984.pdf> Acesso: 20 abr. 2021.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: Apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. **Revista Análise Social**, São Paulo, v. 191, p. 315-335, 2009.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, jul./dez., 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política Social e desenvolvimento no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbNL69zr/?format=pdf&lang=pt> Acesso: 20 mar. 2016.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e Políticas Públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013

COSTA, Ana; BAHIA, Lígia; CONTE, Danielle. A Saúde da Mulher e o SUS: laços e diversidades no processo de formulação, implantação e avaliação das políticas de saúde para mulheres no Brasil. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 75, p. 13-24, jan./dez., 2007.

COUTO, Claudio Gonçalves; ARANTES, Rogerio B. Constituição, governo e democracia no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.). **Jucialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 43.

CRENSHAW, Kimberle. **A interseccionalidade na Discriminação de Raça e Gênero**. Brasília: Unifem, 2002. *E-book*. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf> Acesso: 20 set. 2019.



DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2013.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, [s. l.], v. 94, n. 4, 1980.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das Políticas Públicas Sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. *In*: CODE, 2011. Brasília. **Anais [...]** Brasília: IPEA, 2011.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Law and contemporary problems**, [s. l.], v. 65, n. 3, 2002.

FERRAREZI, Elisabete; SILVA, Marcelo Augusto Areas. SAGI: Doze anos de gestão da informação e do conhecimento para políticas e programas de desenvolvimento social. *In*: JANUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate – N 27**, 2016.

FERREIRA, Mariana Pompilio Leonel. Os direitos reprodutivos das mulheres e o sistema interamericano de direitos humanos. **Ver. Fac. Direito**, São Bernardo do Campo, v. 25, n. 1, 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriella; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. *E-book*. p. 355-381. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8617/1/Burocracias%20do%20controle.pdf> Acesso: 17 set. 2019.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE. Historical institutionalism in political Science. *In*: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G. (Org.). **Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. London: Oxford University Press, forthcoming, 2014. p. 367.

FOUCAULT, Michel. Diálogo sobre o poder. *In*: FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber. Ditos e Escritos IV**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 253-266.

FRANZENSE, Cibele; ABRUCIO, Luiz Fernando. Efeitos recíprocos entre federalismo e Políticas Públicas no Brasil: Os casos dos sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 240, maio/ago., 2007.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? *In*: SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia. **Teoria crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 113-139.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GEHLEN, Ivaldo. Atores sociais. *In*: GEHLEN, Ivaldo; MOCELIN, Daniel Gustavo. (Org.). **Organização social e movimentos sociais**. Porto Alegre: Sead/UFRGS, 2018.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. **Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi**, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. Fortaleza, 2005. Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi, [...], Fortaleza, 2005. Disponível em: [https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis\\_1258398685850\\_alcindo\\_goncalves\\_o\\_conceito\\_de\\_governanca.pdf](https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1258398685850_alcindo_goncalves_o_conceito_de_governanca.pdf) Acesso: 18 set. 2019.

GOULART, Marcelo Pedrosa. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. *In*: SILVA, Marco; ADEODATO, João et al (org.). **Por um Ministério Público Resolutivo**, [s. l.], 2017, p. 25-41. Disponível em: [https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

GRISA, Catia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural (online)**, [s. l.], v. 4, n. 1, 2010.

GUSTIN, Miracy B. S. Necessidades humanas, autonomia e o direito à inclusão em uma sociedade que se realiza na interculturalidade e no reconhecimento de uma justiça do bem-estar. *In*: PELEGRINI, Ada Pelegrini et al. (Org.). **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2014. p. 30.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. **Comparative Politics**, [s. l.], v. 15, n. 3, 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova** [online], [s. l.], n. 58, p. 193-223, 2003.

HEILBORN, Maria Luiza; SORJ, Bila. Estudos de gênero no Brasil. *In*: MICELI, Sergio. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999. p. 183-221.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

HOOKS, Bell. **O feminismo é para todo mundo: políticas arrebatadoras**. 13. ed. Tradução: Bhuvli Libano. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2020.

HUPE, Peter. **What happens on the ground: persistent issues in implementation research**. [s. l.]: Erasmus university Rotterdam, 2014.

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo direito/Rudolf von Ihering**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2019.

KAPISZEWSKI, Diana; Taylor, Matthew M. *Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings*. **Law and Social Inquiry**, [s. l.], v. 38, n. 4, p. 803-835, 2013.

KERCHE, Fabio. Independencia, Poder Judiciário e Ministério Público. Caderno CRH, Salvador, v. 31, n.84, p. 567-580, set./dez. 2018.

KERCHE, Fabio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, Fabio. O Ministério Público Brasileiro e seus mecanismos de Accountability. **Anai do XXIII – Encontro Anual da Anpocs, GT 12 – Estado e Economia**, Caxambu, ANPOCS, 1999. Trabalho apresentado no Encontro Anual da Anpocs, GT 12 – Estado e Economia, 1999.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Políticas Públicas. *In*: LIMA, Luciana Leite.; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. p. 186.

LIMA, Luciana Leite.; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, Vinicius de Melo. **Projeto Rede Lilás Torres**. Rio Grande do Sul: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2021.

LOBATO, L. V. C. Seguridade Social e Welfare State no Brasil. *In*: RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida; SANTOS, Isabela. **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências**. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editora, 2017. p. 143.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. Tese de doutorado (Doutorado em Filosofia) - Pós-graduação em ciências políticas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

MACIEL, Débora. A. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 26, n. 77, 2011.

MACIEL, Débora; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974 – 1985). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, 2014.

MADEIRA, Ligia Mori. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. *In*: DEMARCO, Diogo Joel. (Org.). **Gestão Pública, municípios e federação**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. p. 75.

MADEIRA, Ligia Mori; GELISKI, Leonardo. Políticas Sociais nos Tribunais Intermediários: Tribunais Regionais Federais em evidência. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Bogotá, v. 23, n. 1, 2017.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MATOS, Marlise. Direitos das Mulheres. *In*: FLERURY, Elizabeth *et al.* (Org.). **Dicionário Feminino da Infâmia: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2015. p. 95.

MATOS, Marlise. Feminismo e teorias da justiça. *In*: AVRITZER, Leonardo. **Dimensões políticas da justiça**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 141.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul. **A framework for implementation analysis**. [s. l.]: Implementation and public policy, 1983.

MAZZEI, Bianca Burdini; FARAH, Marta Ferreira Santos. O processo de implementação de uma política pública – um instrumento de análise. *In*: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Leticia. (Org.). **Políticas Públicas questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p. 310.

MELLO, Janine; MARQUES, Danusa. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, estado e políticas públicas. *In*: PIRES, Roberto. (org.). **Implementando Desigualdades** – reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2019. p. 375.

MENDES, Eugenio Vilaça. **As Redes de Atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

MESQUITA, Cecília Chagas de. Saúde da mulher e redemocratização: ideias e atores políticos na história do Programa de Assistência integral à saúde da mulher. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, jul. 2011. Trabalho apresentado no XXVI Simpósio Nacional de História. São Paulo: ANPUH, 2011.

MEYER, Dagmar Elisabeth Estermann *et al.* Saúde da Mulher. *In*: FLEURY, Elizabeth *et al.* (Org.). **Dicionário Feminino da Infâmia: acolhimento e diagnóstico de mulheres em situação de violência**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. p. 323.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Noções Preliminares. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília, 2015, p. 15-34.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NASCIMENTO, Samuel Pontes; CARVALHO, Isadora Leal; FRAGA, Meg Maria da Conceição Vaz Coelho. Análise do Caso Adelir Góes sob a perspectiva de Dworkin e

Luhmann. **Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 1, n. 6 – p.114 -129, 2014. Disponível em: <https://ojs.ufpi.br/index.php/raj/article/viewFile/3333/1905>. Acesso em: 12 mar. 2022.

OCAMPO, Larissa Alves. Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas. **Revista Fundação da Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Território**, Brasília, Ano 20, Edição Especial, p. 07-37, 2021. Disponível em: <https://escolamp.org.br/revista>. Acesso em: 12 mar. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Moreira. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 198 abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, Luciano Moreira; ANDRADE, Eli Lola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e Políticas de Saúde: Implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista Direito Sanitário - Tema em Debate**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 142-161, nov. 2014.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direitos**, [s. l.], v. 7, n. 1, 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. *In*: LOTTA, Gabriela. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Fiocruz, Enap, 2019. p. 67.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 144, p. 652-670, 2018.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da Rocha; SILVA JÚNIOR, José Alexandre; FREITAS, Diego. Uma introdução aos métodos mistos. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 42, mai/ago, p. 384-411, 2016.

PASINATO, Wania. Violência contra a mulher no Brasil: acesso à justiça e construção da cidadania de gênero. **Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais Coimbra**. Portugal, 2004. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais Coimbra. Portugal: CESUC, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel12/WaniaPasinatoIzumino.pdf> Acesso: 20 fev. 2020.

PINTO, Célia Regina Jardim. Feminismo, História e Poder. **Revista sociologia política**, Curitiba, v. 18, p. 15-23, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012a.

PIOVESAN, Flávia. A proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres. **Revista EMRJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57 (Edição Especial), p. 70-89, jan-mar. 2012b.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Avila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PROMOTORAS participam de reunião do Comitê da Transmissão Vertical do HIV/AIDS E SÍFILIS. Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/dirhum/44374/>. Acesso em: 21 mar. 2022.

RATTNER, Daphne. Humanização na atenção a nascimento e partos: ponderações sobre políticas públicas. **Revista Interface Comunicação Saúde Educação**, [s. l.], v. 13, supl. 1, p. 759-68, 2009.

RHODES, Roderick Arthur William. **Governance and Public Administration, Department of Politics University of Newcastle Newcastle-upon-Tyne**. Newcastle: RU, 2000.

RHODES, Roderick Arthur William. **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**. London: Sage Publications Ltd. First published: 1997,

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck; PEIXOTO, Vitor de Moraes. Processo decisório, judiciário e políticas públicas: levando a decisão judicial a sério. **Anais do 33º Encontro da Anpocs, 2009. Caxambu, Anpocs**. Trabalho apresentado no 33º Encontro da Anpocs, GT - Políticas Públicas. **Caxambu, Anpocs**, 2009. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2127-leandroribeiro-processo/file> Acesso: 12 set. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social. **Guia para adesão de políticas de proteção às mulheres nos municípios**, 2021.

ROTUNNO, Angela Salton. Judicialização e Juridicização da Saúde no Ministério Público. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 69, p. 13-30, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Dissertação (Mestrado em Gestão política) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 1997.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero patriarcado violência**. São Paulo: Expressão Popular, Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Cecilia Macdowell. Da delegacia da mulher à lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 89, jun. 2010.

SATYRO, Natália Guimarães Duarte; REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em ciências sociais. **Teoria & Sociedade**, [s. l.], v. 2, n. 22, 2014.

SCHABBACH, Leticia Maria. Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação. *In*: LIMA, Luciana; SCHABBACH, Leticia. (Org.). **Políticas Públicas questões teóricas-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p. 340.

SCHUCH, Patrice. **Práticas de justiça**: antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez. 1995.

SCOTT, Joan. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 13, n. 1, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos gráficos. Leonardo Secchi. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERRÃO, Cassandra da Conceição Dantas. **A postura resolutiva do Ministério Público mediante políticas públicas voltadas para as relações familiares**. Monografia de conclusão de curso (Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização) - Curso de pós-graduação Lato Sensu Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

SEVERI, Fabiana Cristina. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n.3, p. 574-601, 2016.

SHUMAHER, Schuma. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: Desafios da sua institucionalização. *In*: MATOS, Marlise; ALVAREZ, Sonia. **Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil**: expressões feministas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Porto Alegre: Zouk, 2018. p. 310.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Ideias e Experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriel; OLIVEIRA, Vanessa. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf) Acesso: 22 ago. 2020.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of judicial power**. The global expansion of judicial power: the judicialization of politics. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257, 2007.

VASCONCELOS, Natalia Pires. Solução do problema ou problema da solução? STF, CNJ e a Judicialização da saúde. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 83-108, 2020.

VENTURA, Miriam. **Direitos Reprodutivos no Brasil**. 3. ed. Brasília, DF: Fundo de População das Nações Unidas, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Pereira da Silva. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o Sistema de Justiça e a Administração Pública. **Revista Brasileira de Ciências Políticas**, Brasília, n. 29, p. 155-188, 2019.



**ANEXOS****ANEXO I - TCLE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS/**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E INFORMADO**

**Prezado (a) Senhor (a)** \_\_\_\_\_

Vossa Senhoria está sendo convidado (a) a participar da pesquisa **“O papel do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul nos processos de implementação de políticas para mulher(es)”**, realizada pela doutoranda Carla Malinowski Neves, sob orientação da Dra. Profa. Lígia Mori Madeira, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A pesquisa busca contribuir com a produção de conhecimento sobre estudos da judicialização das políticas públicas voltadas para mulheres, analisando atos e ações através de instrumentos jurídicos instaurados pelos promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Vossa Senhoria foi escolhido (a) em razão de sua expertise no assunto. Os entrevistados foram selecionados a partir da identificação de sua atuação nos documentos e nos instrumentos jurídicos pesquisados, bem como a partir da referência de outros entrevistados. Deste modo, solicitamos a sua colaboração para entrevista. A pesquisa terá seus resultados apresentados em publicações.

A pesquisa será desenvolvida em diferentes etapas que compreendem: primeiro, a análise dos documentos produzidos pelo Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, Saúde e Proteção Social – CAO DH MP/RS e dos procedimentos jurídicos (inquéritos civis, procedimentos administrativos e ação civil pública, ou mesmo de outras formas de ajuizamento) realizados pelos promotores de justiça do Estado do Rio Grande do Sul relativos a temática da garantia dos direitos da mulher e do enfrentamento a violência contra a mulher. Posteriormente serão entrevistados os demais atores envolvidos nas ações realizadas de forma conjunta a fim de identificar os diferentes modos de interação e de seus resultados nos processos de implementação circunscrito a temática de políticas para mulheres; e por fim, análise do material coletado a partir da pesquisa de campo – entrevistas, análise documental etc. – e sistematização dos achados da pesquisa.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo pesquisador. A pesquisadora estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Considerando que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os

dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

---

Assinatura do participante/função

**Contato com a pesquisadora responsável:**

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo entrar em contato com a pesquisadora responsável através dos contatos abaixo.

**Pesquisadora responsável: Carla Malinowski Neves (doutoranda/UFRGS)**

**Telefones:** (51) 3308-6886 e (51) 99955-2882

Email: [c.malinowski@terra.com.br](mailto:c.malinowski@terra.com.br)

**Orientadora: Dra. Profa. Lígia Mori Madeira**

**Telefones:** (51) 3308-6886 e (51) 98121-9722

Email: [ligiamorimadeira@gmail.com](mailto:ligiamorimadeira@gmail.com)

## ANEXO II – INSTRUMENTO DE PRODUÇÃO DE DADOS

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
**Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas**  
**Pesquisa: O papel do Ministério Público nos processos de formulação e de implementação de**  
**políticas públicas para mulheres**

Nº \_\_\_\_\_ Instrumento de coleta de dados

Política em questão: PNAISM ( )      Violência VDFCM/LMP( )

**1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

Tipo de procedimento: Nº do procedimento:

Data da instauração:

Promotoria de justiça:

Promotor de justiça responsável:

Objeto:

Quem requereu/origem/Denunciante:

Denunciado/Investigado:

Comarca:                      Local do fato:

**Status atual**

Arquivado ( )      Tramitando ( )

Extrajudicial ( )              Judicial ( )

**Outras informações relevantes:**

---



---



---

**2. ATORES ENVOLVIDOS**

1.

2.

3.

2.1 - Breve relato sobre os modos de interação (distribuição de poder e modos de interação):

**3.EVOLUÇÃO DO Procedimento MP – HISTÓRICO - AÇÕES REALIZADAS****4. DECISÃO PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**4.1 – Últimos movimentos ou data de encerramento do procedimento:**

**5. DESFECHO JUNTO AOS IMPLEMENTADORES**

**5.1 – Resposta burocrática/administração pública**

**6. TIPO DE MUDANÇA NA POLÍTICA**

**Ajuste**

**Ampliação**

**Inovação**

**EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO - TIPO DE MUDANÇA NA POLÍTICA**

<b>Tipo de procedimento:</b> <b>Nº:</b>		
<b>Período:</b> <b>Comarca/Município:</b>		
<b>Ciclo da Judicialização da política pública</b>		
<b>OBJETO</b>	<b>DECISÃO</b>	<b>ACOMPANHAMENTO DO MP</b>

<b>Ciclo da Política Pública</b> <b>Resposta burocrática p/ administração pública</b>		
<b>FORMULAÇÃO</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>AVALIAÇÃO</b>

## ANEXO III - ROTEIRO DE ENTREVISTA

### **Sobre a atuação do MP no controle das políticas sociais da promotoria da Comarca XX e os direitos das mulheres?**

1. Qual é o modo de atuação do promotor de justiça no controle das políticas públicas? Compreensão sobre a função do MP/RS no controle das políticas sociais?
2. Qual tem sido o papel da promotoria de justiça de xxx/RS na defesa dos direitos da mulher – MP/RS, quando deve ser uma atuação extrajudicial e quando judicial nesta área?
3. Quando e em que casos intervêm? Particularidades das demandas na defesa dos direitos humanos/direitos das mulheres em sua comarca?
4. Qual é a relevância de promover a defesa dos direitos das mulheres e se isso impacta na situação da implementação de políticas voltadas para mulheres na sua comarca?
5. Qual é a demanda de intervenções do Ministério Público quanto a temática da desigualdade de gênero e da violação dos direitos da Mulher? Como a sua instituição atua e compreende esta área? É necessário recorte de gênero?
6. Sobre os modos de interação interna ao MP - Existem articulações com as demais promotorias de outros municípios, com CAO DH/CAO Criminal/ CAO Infancia-Juventude-Familia-Sucessões e outros, com MP dos estados, junto ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP e outros na defesa dos direitos das mulheres?
7. Sobre os modos de interação externa ao MP - Existem articulações com outras instituições/atores/poderes Executivo e Legislativo/sociedade civil organizada – existe algum protocolo de procedimentos do MP neste sentido? Orientação como proceder fiscalização? Orientação para participação em reuniões sistemáticas com atores externos para pensar ações conjuntas? Existem relações/espços sistemáticos junto aos demais órgãos que compõem o sistema de proteção social da respectiva área de abrangência/RS? de que forma se articulam? há periodicidade?