

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA PACETTA RUIZ

**HISTÓRIAS DE ATIVISMO? ENQUADRAMENTOS DE GÊNERO NO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO
2020

JULIANA PACETTA RUIZ

**HISTÓRIAS DE ATIVISMO? ENQUADRAMENTOS DE GÊNERO NO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Campo do Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientadora Profa. Dra. Marta Ferreira Santos
Farah

SÃO PAULO
2020

Ruiz, Juliana Pacetta.

Histórias de ativismo? Enquadramentos de gênero no Ministério Público de São Paulo / Juliana Pacetta Ruiz. - 2020.

246 f.

Orientadora: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Violência contra as mulheres. 2. Relações de gênero. 3. Teoria feminista. 4. Feminismo. 5. São Paulo (Estado). Ministério Público. 6. Políticas públicas - São Paulo (Estado). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35::396(816.1)

JULIANA PACETTA RUIZ

**HISTÓRIAS DE ATIVISMO? ENQUADRAMENTOS DE GÊNERO NO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo

Data de Aprovação:

___/___/___.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah
(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV-EAESP

Profa. Dra. Luciana Gross Cunha
FGV-EDESP

*A todas inconformadas mulheres que vieram antes de mim, que estiveram
e que estão ao meu lado, pois graças às suas lutas incansáveis que
consequimos estar em um mundo um pouco mais justo*

AGRADECIMENTOS

Inicio esses agradecimentos com um clichê verdadeiro: a Juliana que entrou no mestrado não é a mesma que saiu. Pudera! Parece que no biênio de 2018-2020, o mundo se transformou na velocidade da luz e não conheço alguém que não tenha sentido, em maior ou menor grau, seus sacolejos. Por essa razão, gostaria de elencar aqui algumas das pessoas que foram essenciais nessa jornada e que seguraram minha mão (figurativa e literalmente) durante as centenas de crises (pessoais, políticas, ambientais e agora sanitárias) que surgiram nesses últimos dois anos.

Apesar da dissertação ser, paradoxalmente, um trabalho solitário e coletivo, alguns têm a sorte de ser mais coletivo do que solitário. Eu fui uma dessas pessoas afortunadas. Porque apesar de todos os momentos solitários, em que escrevia e reescrevia, lia e talvez relia o mesmo texto pela décima vez, fui muito bem acompanhada. Mesmo nos momentos solitários de leitura, o fato é que dialogamos com pesquisadores que vieram antes de nós e facilitam a descoberta dos caminhos tortuosos da pesquisa. Fazer pesquisa não é fácil! A todos eles, deixo um enorme agradecimento.

Além dessa companhia, agradeço enormemente pela oportunidade de ter podido contar com uma orientadora extraordinária, que é a professora Marta Farah. Falo aqui de coração aberto, sei que dei trabalho, por isso agradeço pela parceria, paciência, rigor e sua honestidade intelectual, características tão inspiradoras. Sou muito grata por sua constante disponibilidade e pelas leituras atenciosas das versões que esse trabalho já teve. Ele seria infinitamente pior sem suas contribuições e reflexões. Obrigada!

Agradeço ao professor Mário Aquino e à professora Luciana Cunha, que fizeram parte da minha banca de qualificação e da defesa. Os professores trouxeram sugestões importantíssimas para o trabalho, as quais eu tentei incorporar no melhor das minhas habilidades, e foram sempre muito generosos e gentis em suas observações. Apesar de nossa banca final ter sido feita à distância por circunstâncias além do controle de todos nós, foi um momento especial demais. Inclusive, no caso do professor Mário, tive a oportunidade de ler e debater aproximadamente 90% da bibliografia sobre movimentos sociais em sua disciplina, o que me permitiu pegar alguns atalhos preciosos!

Agradeço aos meus entrevistados, cujos nomes aqui não serão revelados, pelo importante trabalho que fazem, por terem me recebido e me atendido com prontidão e gentileza, sem reclamar das minhas infinitas perguntas. Agradeço também àqueles que

me convidaram e me receberam em outros espaços nos quais participaram, como eventos, salas de aula e audiências.

Agradeço ao CNPq pela concessão de bolsa para a realização do mestrado.

Também gostaria de agradecer a todo o corpo docente do programa de mestrado em Administração Pública e Governo da FGV. As aulas e todos os momentos em que pudemos trocar foram imprescindíveis tanto para minha formação quanto para conseguir entender o que estava acontecendo no mundo nesses últimos dois anos. Foi durante a disciplina da professora Gabriela Lotta que pude ter contato inicial com o tema de ativismo institucional. Ainda, agradeço aos professores Maria Rita Loureiro, Marlei Pozzebon, Ciro Biderman, Francisco Fonseca, Eduardo Diniz, Peter Spink e Fernando Burgos por suas aulas e trocas. Agradeço também ao corpo administrativo da FGV, em especial Andreia, Andressa e Lidiane, que sempre responderam às minhas dúvidas com infinita paciência, sendo cruciais para a conclusão desse processo.

Aos queridos amigos e colegas de FGV com quem dividi alegrias, angústias, lanches e listas de microeconomia. Destaco alguns com quem tive a oportunidade de conviver um pouquinho mais: Caio, Eliane, Beatriz Corrales, Beatriz Scabelli, Bruno, Gabriela, Carolina, Fabi, Fillipe, Pedro, Valdir, Rômulo, Flavia, Andrea, Lígia, João e Franklin. Muito obrigada! Um dos desejos para a vida pós-pandemia é que tenhamos muitas oportunidades de encontros e cervejas! Agradeço também ao Francisco, que foi colega na faculdade de direito e me apresentou grande parte da bibliografia sobre Ministério Público que utilizei nesse trabalho.

Aos colegas de pesquisa no CEAPG e de trajetos de ônibus, Juliana, Marina, Olivia, Fernanda, Lucas, obrigada pelas conversas e por ajudarem a construir coragem para abordar pessoas na rua (risos). Às colegas de orientação (as que ainda não foram mencionadas anteriormente): Marcela e Cíntia, agradeço pela leitura atenta do projeto e comentários. Agradeço também à Juliana, também colega de orientação e que gentilmente me enviou seu projeto de qualificação em 2018.

Aos amigos maravilhosos da graduação que não me acompanharam dentro da FGV, mas que sempre continuaram por perto durante esse processo de parir a dissertação: Marco, Daniel, Polly, Marília, Henrique, Cecília, Fernanda, Kelseny e muitos outros. Com eles, dividi inúmeras angústias e sempre fui recebida com carinho e compreensão, inclusive em todas as vezes que acabei desmarcando algum compromisso em nome deste filho chamado dissertação (também apelidada carinhosamente de Dirce). Fica aqui um agradecimento especial ao Marco, que leu diversas versões desses capítulos, me ajudou

com a redação do Capítulo 3 e com a bibliografia discussões sobre ativismo judicial, além de ter me ajudado com as infundáveis normas da ABNT. Ao Daniel, que teve a sorte (ou o azar) de estar em outro fuso horário, oferecendo apoio em horários alternativos. Agradeço também à Marina Ruzzi, com quem trombei em alguns eventos por políticas públicas para mulheres e que me enviou sua dissertação.

Às amigas queridas Carol, Larissa e Sofia, companheiras de muitos anos. Agradeço especialmente à Lala, quem me apresentou o mestrado da FGV e me estimulou a prestá-lo desde minha primeira tentativa em 2016.

Aos queridos que ainda estão e que já passaram pelo InternetLab, pessoas que me alfabetizaram na arte da pesquisa e com quem dividi muitas risadas: Chico, Mari, Dennys, Nati, Cla, Maíke, Jacque, Thi, Bia, Helô, Maria e Paulinha. Em especial, obrigada às meninas do DesIden, que me apoiaram em diversas ocasiões e cujo trabalho foi fundamental para que eu pudesse estar aqui. Aliás, sem elas, talvez eu nem tivesse tropeçado nesse tema de pesquisa. Obrigada!

Às queridas (e queridos também, mas como a maioria é mulher, ficamos com o plural feminino) que estão e que passaram pelo PNM. Agradeço por toda a parceria durante as incontáveis turbulências que passamos juntas. Deixo alguns agradecimentos em especial ao pessoal de mídia, Daniel, Ronaldo, Natalia, Sofia, Fernanda, Isabela, Andrea, Gabriela, Flávia, Leonardo, Artur, Ramon e Rafael. Alguns destaques importantes: Natalia, com quem discuti esse trabalho inúmeras vezes, além de ter estado por perto em momentos mais difíceis. Sofia, quem aluguei algumas vezes e me ajudou na tradução do resumo. Isabela, que foi companheira de yoga e de fazer trabalhos acadêmicos nos finais de semana, feriados e madrugadas - um pouquinho depois, a Fernanda se juntou a nós!

Por fim, minha família! Faltam palavras para mensurar o apoio que me conferiram nessa jornada. Destaco especialmente minha mãe, Aparecida, meu pai, Carlos, e meu irmão, Ricardo. Minha mãe, além de ser grande inspiração, deve ter acendido metade do estoque de incensos em São Paulo em homenagem às mais variadas orações (para mim e para todos os envolvidos nesse processo) para que eu conseguisse terminar a dissertação, além de todos os jantares, abraços e carinho. Meu pai discutiu comigo várias questões do trabalho e sempre me chamou atenção para eventuais contribuições que eu poderia dar. Deixo aqui um carinho agradecimento póstumo aos meus avós, que estão e estarão em meu coração todos os dias.

Eu ia morrer, mais cedo ou mais tarde, tendo ou não me manifestado. Meus silêncios não me protegeram. Seu silêncio não vai proteger você. Mas a cada palavra verdadeira dita, a cada tentativa que fiz de falar as verdades das quais ainda estou em busca, tive contato com outras mulheres enquanto analisávamos as palavras adequadas a um mundo no qual todas nós acreditávamos, superando nossas diferenças.

Audre Lorde, 1977

RESUMO

O estudo do ativismo institucional surgiu a partir do questionamento acerca das relações entre Estado e sociedade. A partir desse questionamento, passa-se a admitir que Estado e movimentos sociais nem sempre atuam em campos opostos e que burocratas podem promover projetos sociais e coletivos dentro da administração pública. Esse trabalho busca analisar como se manifesta o ativismo institucional no Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) do Ministério Público Estadual de São Paulo. Adotamos como conceito de ativismo a promoção de projetos sociais e, no caso desse trabalho, os projetos sociais a serem analisados são os feministas ou que se propõem a diminuir desigualdade de gênero e, para haver a promoção desse projeto, adotamos dois pressupostos: (i) serem ações que promovem melhorias ou inovações em relação a funções ordinárias do burocrata; (ii) adotar enquadramentos de gênero ou feministas. São através dos enquadramentos que entendemos quais são os problemas públicos e suas soluções. Dessa forma, analisamos como surge o ativismo no GEVID, como se dão os enquadramentos de gênero e feministas advindos de ações ativistas no GEVID, como incidem nas ações ativista, e por fim, apresentamos possibilidades de como eles podem influenciar as políticas públicas e ações dos promotores. Para essa análise, realizamos estudo de caso qualitativo, utilizando-se de documentos e oito entrevistas com promotores que fazem ou já fizeram parte do GEVID. Constatamos que há momentos diferentes do ativismo do GEVID, fazendo com que haja diferentes histórias de ativismo, nas quais os enquadramentos de gênero apresentam-se de maneira diversa. Essas diferenças se dão por diversas razões, como a estrutura organizacional do Ministério Público e o perfil dos promotores.

PALAVRAS CHAVE: violência de gênero, violência doméstica, Lei Maria da Penha, Ministério Público, ativismo institucional, enquadramento, enquadramento de políticas públicas políticas de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, feminismo.

ABSTRACT

Studies on institutional activism have emerged from questions posed by works in which relations between State and society are analyzed. Based on these questions, authors started to consider that State and social movements do not always act in opposing fields and that bureaucrats can promote social and collective projects inside public administration. This work seeks to analyze how institutional activism manifests at the Special Action Group to Fight Against Domestic Violence from the Ministério Público (Public Prosecution Office) of the State of São Paulo (*Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica do Ministério Público Estadual de São Paulo* or GEVID). The concept of institutional activism that we adopt consists on the promotion of social projects and, for this work, we shall pay close attention to the promotion of feminist social projects, which propose to reduce gender inequality. Thus, in order for an action be classified as activist, there are two requirements: (i) that the actions promote improvements or innovations in relation to the ordinary functions of the bureaucrat; and (ii) that those actions adopt gender or feminist frames. During this work, we analyze how institutional activism arose in GEVID, how feminist frames are adopted and influence activist actions, and, finally, we present the possibilities of how those actions and its frames can influence public policies and the prosecutors' work. In order to provide this analysis, we have developed a qualitative case study, based on documents and eight interviews with public prosecutors that currently are part of or were part of GEVID. We found that there are different moments of GEVID's activism, representing different stories of activism. These differences occur for several reasons, such as the organization structure of the Ministério Público and the profile of the prosecutors.

KEY WORDS: gender based violence, domestic violence, Lei Maria da Penha, violência doméstica, Lei Maria da Penha, Brazilian Ministério Público, institutional activism, framing, public policy framing, domestic violence against women public policy, feminism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES 6

FIGURAS

Figura 1 - Distribuição dos Núcleos do GEVID no Município de São Paulo.	140
Figura 2 - Comparação das capas da cartilha “Mulher, Vire a Página”.....	151
Figura 3 - Versão em espanhol da cartilha "Mulher, Vire a Página".....	152

QUADROS

Quadro 1 - Mapeamento sintético das possibilidades de interação entre Estados e movimentos sociais a partir da literatura tradicional	24
Quadro 2 - Mapeamento sintético das possibilidades adicionais de interação entre Estados e movimentos sociais a partir da literatura não tradicional	28
Quadro 3 - Compilado das práticas que podem indicar ações ativistas na burocracia ...	37
Quadro 4 - Tipologia de perspectivas não feministas de enquadramentos possíveis quanto à violência doméstica.....	118
Quadro 5 - Tipologia de perspectivas de enquadramentos feministas para o enfrentamento à violência doméstica e de gênero	120
Quadro 6 - Tipologia de enquadramentos do MP dentro de sua ação criminal	122
Quadro 7 - Variação dos arranjos institucionais dos serviços especializados de promotoria no Brasil	126
Quadro 8 - Cronologia do desenvolvimento de varas e promotorias especializadas em São Paulo.....	129
Quadro 9 - Distribuição de ações do GEVID (primeira fase)	142
Quadro 10 - Distribuição de ações nos GEVIDs (segunda fase).....	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

AGENDE - Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras

APMP - Associação Paulista do Ministério Público

CAMI - Centro de Apoio ao Migrante

CDCM - Centros de Defesa e Convivência da Mulher

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Cepia - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

CF – Constituição Federal

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CLADEM - Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPG - Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do MP

COJE - Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher

COMESP - Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar

COPEVID – Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEAM - Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONAJE - Fórum Nacional de Juizados Especiais

FONAVID – Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

GEDEM - Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher

GEVID - Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IC – Inquérito civil

JECRIM - Juizados Especiais Criminais
LACP – Lei da Ação Civil Pública
LGBTTI+ - Lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexos
LMP – Lei Maria da Penha
LOC – Lei Orgânica Complementar
LO MP – Lei Orgânica do Ministério Público
LONMP - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MP – Ministério Público
MPD – Ministério Público Democrático
MP SP – Ministério Público do Estado de São Paulo
MPT - Ministério Público do Trabalho
MPU – Ministério Público da União
NVD - Núcleo de Combate à Violência Doméstica
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organizações das Nações Unidas
PAISM - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulheres
PGE – Procurador Geral de Justiça do Estado
PGR - Procurador Geral da República
PL – Projeto de Lei
PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSF - Programa Saúde da Família
PT - Partido dos trabalhadores
SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPM - Secretaria de Políticas para Mulheres
STF – Supremo tribunal Federal
TAC – Termo de ajustamento de conduta
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1- QUEM SÃO OS ATIVISTAS INSTITUCIONAIS?	22
1.1 Novas possibilidades de relações entre Estado e Movimentos Sociais	22
1.2. O desenvolvimento dos estudos sobre ativismo institucional	32
1.3. Formas pelas quais o ativismo institucional será mobilizado por esse trabalho	39
CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DA AGENDA FEMINISTA E ESTATAL EM RELAÇÃO AO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÊNERO	45
2.1 A construção do debate feminista sobre violência de gênero e violência doméstica	45
2.2 Movimento feminista e sua influência na agenda pública	54
2.3 O surgimento da Lei Maria da Penha	62
CAPÍTULO 3 - MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE PROJETOS SOCIAIS	72
3.1. A atual configuração do Ministério Público em perspectiva histórica	72
3.2. Instrumentos de ação do Ministério Público	87
3.2.1. Ministério Público na Investigação criminal	87
3.2.2 Instrumentos Civis do Ministério Público	89
3.3. Ativismo institucional e Ministério Público	91
3.3.1. O conceito de ativismo institucional	91
3.3.2. Perfis de promotores e diferentes formas de atuação	94
3.3.3. Relação entre perfil de promotores e ativismo	103
CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA E ANÁLISE A PARTIR DE ENQUADRAMENTOS	106
4.1 A pesquisadora e a pesquisa	106
4.2 Estratégias de pesquisa	108
4.3 Enquadramento	111
4.4 Alguns enquadramentos possíveis para a violência doméstica e familiar e para as ações do Ministério Público	117

CAPÍTULO 5 – CRIAÇÃO E PRIMEIRA FASE DO GEVID	123
5.1 Criação de promotorias e grupos especializados no Brasil	123
5.2 GEVID: como se desenvolve o ativismo na construção e nas práticas do GEVID?	127
5.2.2 Construção de atuação ativista no NDV e do GEVID	131
5.3 Conclusões parciais: construção de enquadramentos feministas na ação ativista e novo enquadramento para a ação do MP	160
CAPÍTULO 6 - SEGUNDA FASE DO GEVID: CARGOS FIXOS E ATIVISMO	166
6.1 Estruturação da promotoria e mudança de perfil de atuação	166
6.2 Divisão de competências e contato com a rede de atendimento	176
6.3 A atuação do Núcleo Central e do Setor Técnico na fiscalização de serviços públicos	182
6.4 Ações ativistas no GEVID	185
6.5 O enquadrar e reenquadrar durante a atuação do GEVID	192
6.6 Trajetórias dos promotores: como surge (ou não) o ativismo	206
6.6.1 Surgimento do interesse de trabalhar no Ministério Público	206
6.6.2 Como surge o interesse de trabalhar no GEVID	210
6.7 Como surgem os enquadramentos feministas	212
6.8 Redes entre GEVIDs	216
6.9 Como o Ministério Público veria o GEVID	220
6.10 Conclusão parcial	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS	226
REFERÊNCIAS	233

INTRODUÇÃO

A interação entre Estado e sociedade é um tema importante na literatura das Ciências Sociais. Podemos nos questionar quanto às formas com que os movimentos sociais influenciam e transformam o Estado, assim como sobre os modos como eles são transformados e influenciados por ele.

Em uma visão tradicional, atores ligados a movimentos sociais e ao Estado se localizam em campos apartados, e possuem formas distintas de agir (BANASZAK, 2005; 2010). Contudo, alguns estudos têm questionado essa interpretação, apontando a possibilidade de que agentes estatais possam ser “ativistas”, no sentido de que visam à promoção de projetos políticos ou sociais percebidos pelos membros de determinada instituição como de natureza pública ou coletiva (ABERS, 2015, p. 148), aproximando-se, portanto, da forma de agir dos atores ligados a movimentos sociais. A literatura chama esse tipo de ativismo levado a cabo por burocratas de “ativismo institucional”. Levando em consideração essa perspectiva, esse trabalho pretendeu, em linhas gerais, estudar **como o ativismo institucional ligado a ideias feministas ou de superação de desigualdade de gênero¹ influencia políticas públicas.**

Ainda, com base no trabalho de Ferreira (2016), entendemos que **ações ativistas são aquelas que promovem melhorias e/ou inovações dentre as atribuições ordinárias dos burocratas.** Em nosso caso específico, consideraremos que o ativismo institucional feminista pode se constituir em **ações ou práticas** que visam à promoção de projetos coletivos que almejem causar impacto em políticas para promover a superação da desigualdade de gênero. Além disso, para **identificar se as ações ativistas possuem o mencionado projeto coletivo, utilizamos da análise de enquadramentos para políticas públicas,** como explicaremos mais adiante.

Propusemo-nos a analisar como se manifesta o ativismo no Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) do Ministério Público Estadual de São Paulo. Conforme será abordado no Capítulo 3, o Ministério Público (MP) é uma instituição essencial para a função jurisdicional do Estado, pois assume parte do poder de polícia estatal ao ter a capacidade de figurar como ente acusador para diversos

¹ Nesse trabalho, por vezes, usaremos feminismo e ideias de superação de desigualdade de gênero como sinônimos.

crimes. Além disso, ao MP também cabe a tutela de direitos coletivos e difusos, assim como a fiscalização de políticas públicas em diversas áreas.

Já existem numerosos trabalhos que mapeiam as formas pelas quais ideias oriundas de movimentos feministas influenciaram políticas governamentais (por ex. LAVINAS, 1996; BANDEIRA, 2004; FARAH, 2004; SANTOS, 2010; PAPA, 2012; OLIVEIRA, 2017; CARONE, 2018; PITANGUY, 2018; RUZZI, 2018; MARCONDES, 2019, dentre muitos outros), inclusive utilizando a lente do ativismo institucional (BANASZAK, 2010; ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015; RUZZI, 2018). Nestes últimos trabalhos, que tratam especificamente do ativismo institucional, geralmente procura-se investigar como os ativistas influenciam a política pública e como esses servidores públicos se tornaram ativistas.

Quanto aos trabalhos que estudam a atuação do Ministério Público (ARANTES, 1999; 2002; SILVA, 2001; KERCHE, 2007; COSLOVSKY 2011), alguns destacam que houve esforços por parte de seus membros para ampliar sua atuação e atribuições, especialmente no campo dos direitos difusos e na fiscalização de políticas públicas e da administração estatal (ARANTES, 2002). Antes dos anos 1970, o Ministério Público não possuía grande possibilidade de intervenção direta em políticas públicas ou na defesa dos direitos sociais, cenário que foi se transformando aos poucos e que foi confirmado na Constituição de 1988. A partir dessa mudança, alguns autores identificam diferentes possibilidades de atuação dos promotores, especialmente em relação a direitos e interesses coletivos (SILVA, 2001). Silva (2001) e Coslovsky (2011) afirmam que há promotores que direcionam sua atuação de forma a fomentar projetos coletivos e sociais, enquanto outros orientam sua ação predominantemente para cuidar de casos individuais, relacionados a sua carga processual. Coslovsky (2011) procura entender como surgem esses promotores mais engajados com causas sociais e quais são as estratégias utilizadas por eles para conseguirem levar à diante seus projetos.

É possível identificar algumas pontes entre as duas literaturas (ativismo institucional e atuação do Ministério Público na promoção de projetos sociais e coletivos), tais quais a investigação da trajetória desses promotores e quais seriam estratégias adotadas para continuarem a ter essa atuação mais voltada a promoção de projetos sociais. Além da possibilidade de construir essas pontes entre esses dois campos, a referência a essa literatura é importante porque, do ponto de vista da abordagem que analisa o ativismo a partir da teoria relacional (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018), considera-se que o contexto não existe independente de seus atores – atores e contexto se

influenciam mutuamente, de forma que é importante conhecer ambos os elementos para realizar a análise. Assim, identificamos elementos na cultura institucional do Ministério Público que afetam fortemente sua atuação e podem influenciar os tipos de ativismo institucional que se constrói no GEVID.

Especificamente quanto ao GEVID, ele foi criado para responder a uma demanda colocada pela Lei Maria da Penha (LMP, Lei n. 11.340/2016), a qual transformou a forma com que a violência doméstica e familiar era encarada tanto pelo judiciário quanto pelos serviços públicos ligados ao executivo (saúde, segurança, assistência social). Nesse sentido, dentre outras medidas, a lei demandou a especialização de serviços ligados ao judiciário para atender melhor as mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero. Essa especialização do judiciário foi uma demanda de movimentos sociais de mulheres e feministas (BANDEIRA, 2004; ROMEIRO, 2007; SANTOS, 2010; CARONE, 2018), baseada na percepção de que haveria falta de conhecimento e sensibilização dos agentes quanto à dimensão de gênero presente na violência doméstica, de forma que não se atribuía a importância devida a esse problema. Isso fazia com que os serviços não fornecessem condições adequadas para a saída da situação de violência. Assim, a LMP determinou a criação de varas especializadas em violência doméstica e atribuiu especificamente ao MP algumas funções, tais quais: (i) cuidar dos processos que envolvam essa temática; (ii) requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros; (iii) fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas; e (iv) cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Na cidade de São Paulo, o GEVID, como uma promotoria especializada em violência doméstica e de gênero, é o órgão responsável por lidar com esses casos. Investigamos como ocorrem e no que consistem as ações ativistas no GEVID e como tais ações influenciam ou transformam as políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para o enfrentamento à violência doméstica e familiar, nos moldes estabelecidos pela Lei Maria da Penha.

Em nosso trabalho, em razão de boa parte da análise se referir à identificação de ações ativistas feministas, utilizaremos como opção metodológica a utilização da lente do enquadramento de políticas públicas (*framing*). Dessa forma, resumidamente,

enquadramentos feministas são pressupostos para o desenvolvimento de ações ou práticas ativistas que tenham como projeto social ou coletivo a redução de desigualdade de gênero.

De acordo com Della Porta e Dianni (2006, p. 74), “enquadramentos” são geralmente definidos como esquemas interpretativos que permitem que os indivíduos identifiquem e etiquetem (*label*) acontecimentos. Braun (2015) indica que os enquadramentos podem ser entendidos como esquemas que dão uma organização coerente a determinada questão, descrevendo o que está errado com ela e o que precisaria ser ajustado.

Usualmente, enquadramentos são utilizados para estudar a atuação de movimentos sociais, mas essa lente tem sido aplicada no campo do estudo das políticas públicas (VERLOO, 2004). A autora afirma que os enquadramentos de políticas públicas podem ser definidos como princípios organizativos (*organising principles*) que transformam informações fragmentadas ou incidentais em um problema de política estruturado e coerente, pelo qual uma solução é apresentada de forma implícita ou explícita. Por exemplo, no caso da violência doméstica, movimentos sociais feministas e de mulheres entenderam, de forma geral, que o problema da violência doméstica era (e ainda é) fruto de uma sociedade com valores machistas. Implicitamente, a solução para esse problema sugere alguma forma de enfrentamento dessa questão cultural e, explicitamente, feministas reivindicaram serviços especializados ao poder público para o atendimento de vítimas de violência doméstica.

Importante ressaltar que enquadramentos não são estáticos no tempo, eles estão constantemente sujeitos a mudanças a partir das disputas de grupos e atores. Dessa forma, em determinado momento, em uma política pública pode predominar determinado enquadramento e, a partir de disputas políticas e ideológicas, o processo de reenquadrar trazer mudanças para a política. Além disso, pode haver o convívio de enquadramentos feministas com enquadramentos não feministas, de forma que pode haver aderência de enquadramentos apenas parcialmente.

Em nossa pesquisa, buscamos investigar as ações ativistas a partir da identificação de enquadramentos e re-enquadramentos feministas da política de combate à violência doméstica. O pressuposto de ações ativistas feministas envolveria a adoção, em algum grau, de enquadramentos feministas, que contêm dimensões simbólicas e materiais. Esses enquadramentos são influenciados pelo contexto no qual estão inseridos, qual seja, o Ministério Público de São Paulo, que carrega determinadas regras e elementos da cultura

institucional que podem influenciar o processo de re-enquadrar. Dessa forma, procuramos responder:

- (i) Como surge o ativismo no GEVID?
- (ii) Como se dão os enquadramentos feministas dentro do GEVID?
- (iii) Como se expressa o ativismo institucional dentro do GEVID?

Para responder essas perguntas, percorremos determinado caminho de pesquisa, que está refletido no conteúdo e na ordem dos capítulos dessa dissertação. Nos primeiros três capítulos, apresentamos nossos pressupostos teóricos, que irão nos fornecer as ferramentas necessárias para a análise das informações coletadas a partir da pesquisa empírica, notadamente quais seriam os elementos que nos permitiriam identificar enquadramentos importantes para o projeto social de combate à desigualdade de gênero. O quarto capítulo trata da metodologia da pesquisa empírica, do conceito de enquadramento e os seguintes apresentam a análise dos dados e achados.

Assim, no Capítulo 1 apresentamos com maiores detalhes como se formou o conceito de ativismo institucional, e qual sua relação com os estudos de movimentos sociais e do Estado. Além disso, apresentamos estudos que se utilizaram dessa lente no Brasil e como ela tem sido aplicada para estudar diferentes tipos de ativismo institucional.

Já no Capítulo 2, resgatamos a literatura que trata da história do desenvolvimento das teses feministas em relação ao entendimento da violência doméstica, e como esses movimentos influenciaram a criação de diversos serviços no Estado. Esse capítulo é essencial para a identificação e entendimento de alguns dos enquadramentos feministas (visto que os movimentos feministas são plurais) possíveis. Dentro desses enquadramentos, alguns são mobilizados de maneira predominante por promotores dentro do GEVID.

No Capítulo 3, resgatamos a literatura acerca da atuação do Ministério Público, especialmente quanto a setores do Ministério Público que possuem interesse especial na promoção de projetos sociais. A partir desse capítulo, é possível compreender com maior profundidade elementos da cultura institucional do MP, assim como os instrumentos que os promotores têm a sua disposição para atuar. Nesse capítulo, também traçamos paralelos entre a literatura sobre ativismo institucional e a literatura sobre o Ministério Público.

Finalmente, uma vez apresentados nossos pressupostos teóricos, passamos ao Capítulo 4, que trata da metodologia empregada neste trabalho. Primeiramente, nesse capítulo, há apresentação da pesquisadora e como surgiu a ideia de explorar o campo de

ativismo institucional e como isso tem relação com sua trajetória progressa. Apresentamos como coletamos e analisamos os dados em nossa pesquisa empírica referente ao GEVID, assim como explicamos com maior detalhe o conceito do enquadramento. Enumeramos, também aqueles enquadramentos que iremos utilizar, com base na revisão de literatura.

Após a apresentação de nossa metodologia, passamos à análise de resultados empíricos. No início do campo, provavelmente por ingenuidade da autora, acreditávamos que a história do GEVID se apresentaria de maneira mais linear e simples, de forma que seria possível identificar claramente padrões de ações ativistas. No entanto, percebemos que a realidade era mais complexa e que, devido a mudanças institucionais, há dois momentos muito diferentes e importantes para o estudo do ativismo nesse caso no GEVID.

O primeiro momento engloba a criação do GEVID até 2016. Nessa primeira fase, o GEVID passa por alguns arranjos institucionais até se tornar Grupo Especial. A criação de grupos especiais é determinada por instituições administrativas superiores do Ministério Público, e a ocupação de seus cargos é feita através da indicação do Procurador Geral de Justiça do Estado (PGE). Essa indicação pode acontecer por meio da vontade do PGE ou através da abertura de listas de interessados a ocuparem essas vagas. Nessa fase, constatamos que as pessoas que compuseram o GEVID desenvolveram interesse na área de violência doméstica e apresentaram aderência a enquadramentos feministas. Dentro do desenvolvimento da atuação de violência doméstica, passou-se a ter o foco na vítima e isso fez com que houvesse a necessidade do desenvolvimento de ações preventivas e de apoio a vítima, as quais resultaram no surgimento de diversas ações ativistas.

No segundo momento, há a criação de cargos fixos de promotoria, o que implica uma mudança no perfil dos promotores e de sua atuação. Isso porque, para a ocupação de cargos fixos, há a realização de concursos internos no MP que raramente levam em consideração a afinidade dos profissionais com a temática, dando prioridade à antiguidade dos promotores. De 2016 em diante, há menor desenvolvimento de projetos por parte de alguns promotores, assim como maiores variações na incorporação de enquadramentos feministas.

Por essas razões, cada momento do GEVID está em um capítulo específico. No Capítulo 5, analisamos como ocorreu a formação das ações ativistas no GEVID de 2009 a 2015, e como elas influenciaram a configuração do modo de agir dos atores e do Ministério Público. Dessa forma, analisamos como se deram os enquadramentos e os

processos de reenquadrar feministas em comparação com enquadramentos não feministas, e como enquadramentos feministas influenciaram a ação ativista. Por sua vez, o Capítulo 6 trata do GEVID após sua reconfiguração. Houve uma mudança de alguns de seus integrantes e da forma de trabalhar das promotorias especiais, o que afetou os enquadramentos feministas mobilizados e as ações ativistas. Essa descoberta, de que há diferentes formas de trabalhar foi o que deu o título a esse trabalho, afinal, não é apenas uma história de ativismo, e sim histórias no plural.

Por fim, temos a conclusão, que sintetiza os principais achados da pesquisa. Apresentamos também possibilidades de agenda de pesquisa e as limitações desse trabalho.

CAPÍTULO 1- QUEM SÃO OS ATIVISTAS INSTITUCIONAIS?

O objetivo desse capítulo é apresentar ao leitor o conceito do ativismo institucional e depois explicar como iremos utilizá-lo para estudar o caso escolhido. Assim, apresentaremos o debate sobre relações entre Estado, sociedade e movimentos sociais do qual essa lente teórica se originou para, em seguida, explicar como iremos mobilizar esse conceito e quais nossos pressupostos de análise.

1.1 Novas possibilidades de relações entre Estado e Movimentos Sociais

Investigações sobre “ativismos” estão usualmente ligadas ao estudo de movimentos sociais. Em uma leitura que nós e outros autores descrevem como “tradicional” (BANASZAK, 2005, 2010; SILVA; OLIVEIRA, 2011; CARLOS, 2015; BARCELOS et al., 2016; RECH e SILVA, 2016, dentre outros), Estado e movimento social figuram em polos opostos de atuação, operando sob lógicas distintas. Barcelos et al (2016) descrevem que haveria um entendimento de que a externalidade e confrontação seriam inerentes à natureza dos movimentos sociais.

Há razões para a formação dessa visão tradicional, como a existência de muitos exemplos históricos nos quais Estado e movimentos sociais estão em polos antagônicos. No contexto brasileiro, Silva e Oliveira (2011) afirmam que a ideia de “sociedade contra o Estado” não se trata de visão simplista ou inverídica, pois ela se baseia em uma experiência histórica de violência estatal do Estado para com movimentos sociais, especialmente durante o período da ditadura militar (BARCELOS et al, 2016). **O problema está na universalização dessa interpretação**, a qual não permitiria enxergar com clareza outras configurações possíveis.

Mais recentemente, diversos trabalhos têm mostrado outras possibilidades de interação entre movimentos sociais e Estado (BANASZAK, 2010; ABERS; VON BULLOW, 2011; SILVA; OLIVEIRA, 2011; ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS, 2015; CARLOS, 2015; RECH; SILVA, 2016). Chamaremos, nesse capítulo, essas novas formas de interação de “não tradicionais”.

Antes de mergulharmos a fundo nas formas não tradicionais, as quais serão importantes para nosso trabalho, descreveremos brevemente aspectos-chaves trazidos pela literatura a qual chamaremos de tradicional. Resumidamente, nos estudos de movimentos sociais baseados em paradigmas marxistas (entendemos que são paradigmas mais comumente associados a marxismos ortodoxos) e funcionalistas, (COHEN; ARATO

1992; GOHN, 1997; ALONSO, 2009), dadas as reivindicações revolucionárias ou por grandes reformas para redistribuição de bens na sociedade, os movimentos sociais eram colocados em oposição ao Estado. Depois, com o desenvolvimento das Teorias dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), passou-se a entender os movimentos sociais como agentes responsáveis pela defesa da autonomia dos indivíduos diante das lógicas instrumentais do Estado e suas estruturas de dominação (BARCELOS et al., 2016). O TNMS reconheceu que haveria maior variedade de reivindicações possíveis por parte de movimentos sociais, em comparação com correntes anteriores, mas ainda permanece como pressuposto analítico separação de sociedade civil e o Estado (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

Por fim, a Teoria do Processo Político (TPP), apesar de conferir um olhar mais atento às possibilidades de interação entre sociedade e Estado (CARLOS, 2015), os movimentos teriam sempre sua ação mediada pelas elites políticas (os “*insiders*”, ou, aqueles que estariam dentro das instituições). As elites, por sua vez, podem ser simpatizantes ou antagonistas em relação às reivindicações dos movimentos. Independentemente de posição favorável ou contrária aos movimentos sociais, seriam as elites que, ao final, deteriam e monopolizariam o acesso a diversos bens estatais (COHEN; ARATO, 1992).

Em função da necessidade dessa mediação, permanece a separação de campos de atuação, as formas de influência dos movimentos em relação ao Estado também estariam limitadas a formas de pressões externas ou acordos cuja eficácia seria determinada pelo poder de pressão dos ativistas ou pela vontade dos *insiders*. Se membros de movimentos sociais eventualmente passassem a atuar em uma esfera institucional, isso representaria a perda de autonomia e independência daquele agente (MEYER; TARROW, 1998; CARLOS, 2015).

Dessa forma, para fins didáticos, podemos dividir essas visões tradicionais em dois aspectos – por vezes, na realidade, esses dois aspectos podem se confundir. O primeiro aspecto trata da posição dos agentes e o segundo trata do momento e das formas pelas quais os movimentos sociais podem influenciar a ação estatal. Abaixo, quadro esquemático acerca dessas posições e suas possibilidades:

Posição dos Agentes

- (i) Mesmo quando atuam em conjunto, agentes estatais e membros de movimentos sociais estão em polos opostos.
- (ii) Quando membros dos movimentos sociais passam a atuar no polo estatal, há enfraquecimento do movimento social, a longo prazo.

Momento e forma de atuação

- (iii) Quanto à forma de atuação, uma das possibilidades é a de que uma onda de protestos pressione o governo a adotar determinadas medidas que favorecem ou dão direitos e serviços para grupos específicos. Agentes governamentais são pressionados a adotarem essas demandas, mesmo que de forma parcial.
- (iv) Nessa possibilidade, há a onda de protestos descrita em (iii). No entanto, alguns agentes do governo (geralmente, as elites solidárias) trabalham em conjunto com os movimentos sociais, negociando diretamente com eles e facilitando a adoção de determinadas medidas.
- (v) Nessa possibilidade, há a ocorrência de protestos ou a eleição de um governo que seja alinhado a alguns itens das agendas dos movimentos sociais. Pode ou não haver a ocorrência de (iv). A diferença é que essa onda de protestos ou a eleição de governo simpático não provocaria apenas a adoção de determinada agenda pelo Estado. Nesse caso, haveria também a criação de oportunidades para que membros dos movimentos sociais ocupem cargos dentro de instituições estatais. Ou seja, há a profissionalização desses indivíduos dentro do Estado, o que pode ser interpretado como cooptação.

Quadro 1 - Mapeamento sintético das possibilidades de interação entre Estados e movimentos sociais a partir da literatura tradicional

Fonte: Elaboração própria

Quanto à **posição dos agentes**, há duas possibilidades principais. As correntes tradicionais apontam que, mesmo quando atuam em conjunto, movimentos sociais e Estado ainda estão em polos opostos - agentes estatais seriam *insiders*, enquanto aqueles pertencentes a movimentos sociais seriam *outsiders*. Na existência de acordos e parcerias, isso se daria graças à intervenção de uma “elite solidária”, a qual acredita que apoiar os movimentos pode ser benéfico em determinado momento (PETTINICCHIO 2012). A segunda implicação é a de que, quando os ativistas não atuam mais na esfera “extra institucional” e vão para a esfera “institucional”, há enfraquecimento do movimento social, a longo prazo, devido a cooptação por parte do Estado (BANASZAK, 2010; SILVA; OLIVEIRA, 2011; PETTINICCHIO 2012).

Quanto ao **momento e à forma de atuação**, há três possibilidades principais (TARROW, 1998; BANASZAK, 2010; ABER; VON BULLOW, 2011; SILVA; OLIVERIA, 2011; CARLOS, 2015), o item (iii) refere-se ao ciclo de protestos, instigado por movimentos sociais, como tática para pressionar as autoridades por mudanças (TARROW, 1989; SILVA; OLIVEIRA, 2011). A partir da realização e organização de protestos por parte dos movimentos sociais, agentes estatais podem recepcionar certas demandas dos movimentos. O item (iv) apresenta outra possibilidade de interação, que são as alianças entre Estado e sociedade civil. No entanto, conforme já mencionamos, essas alianças não fazem com que Estado e movimentos atuem na mesma esfera. Os ativistas de movimentos sociais estariam atuando majoritariamente em esferas extra institucionais e os agentes do governo seriam meros “aliados políticos” (BANASZAK, 2010), parte das elites solidárias. Uma implicação dessa forma de atuação (PETTINICCHIO, 2012) seria a de que os agentes estatais seriam apenas “reativos” às demandas dos movimentos: as elites se limitam a responder determinadas demandas, não sendo “proativas” em relação a pautas sociais.

Em (v), há a situação na qual as interações entre Estado e movimentos sociais se deslocam da esfera extra institucional para a institucional. Isso ocorre quando ativistas passam a trabalhar para o Estado ou dentro do Estado, como burocrata de carreira ou atuando em cargos de confiança. Essa absorção de ativistas por parte do Estado pode ocorrer tanto em decorrência da pressão externa, quanto na ocasião de eleições de governos alinhados a movimentos sociais. De acordo com Gomes e Alves (2017), alguns denominam de cooptação esse processo de absorção de membros de movimentos sociais. A cooptação teria conotação negativa em razão da perda de independência e do controle (formal ou informal) que o governo pode exercer sob esse ativista. Assim, uma das consequências da cooptação seria a manutenção do *status quo* (visto que as concessões do Estado às demandas dos movimentos sociais seriam sempre parciais) e diminuição da combatividade dos sujeitos cooptados (BANASZAK, 2010; CARLOS, 2015).

Essas possibilidades trazem limitações à atuação de ativistas dentro do estado, tais quais: (a) a incapacidade do Estado de absorver, de forma completa, as demandas dos movimentos sociais e de seus ativistas; (b) a impossibilidade do indivíduo de defender determinadas agendas, a depender da função ou cargo ocupado.

Entretanto, conforme já adiantamos no início do capítulo, há autores que apontam outras possibilidades de interação além dessas cinco apresentadas. Nessas novas possibilidades, Estado e movimentos sociais não estariam, necessariamente, em polos

opostos ou rivais, ou que não seguiriam apenas os padrões descritos por esta literatura. Abers e Von Bulow (2011) e Carlos (2015) argumentam que essas teorias não capturam a diversidade das interações dos movimentos sociais com governos, agências estatais, partidos políticos e outros atores institucionais. Por exemplo, com o crescimento de conselhos participativos, os padrões de ação coletiva tanto dos movimentos sociais quanto de alguns atores institucionais passam por transformações, o que contribui para a complexificação entre as relações Estado-sociedade (CARLOS, 2015). Gomes e Alves (2017), por sua vez, afirmam que na criação de algumas instituições ligadas ao combate da discriminação racial no Brasil, houve “cooptação voluntária” de ativistas que escolheram ir para a esfera da institucionalidade. Apesar de eventuais limitações presentes nos espaços institucionais, a cooptação foi uma estratégia escolhida por esses ativistas, pois haveria a abertura de outras possibilidades de atuação dentro de espaços institucionais. Contradições e trabalhar diante de limitações fazem parte da interface entre sociedade e Estado.

Banaszak (2005) e Silva e Oliveira (2011) sugerem o aprofundamento do estudo possibilidades de relação entre movimentos sociais e Estado, que denominam **de intersecção Estado-Movimento** (Silva e Oliveira, 2011, utilizam Banaszak como seu marco teórico). Lavalle et al (2017) afirmam que a relação entre o poder social (entendido como a organização coletiva de interesses e valores) e o Estado tem sido objeto de teorização por diversos² corpos teóricos influentes. No entanto, os pressupostos analíticos desses corpos “*ora eclipsam os processos de institucionalização, ora reduzem sua diversidade e induzem leituras (...) restritivas dos mesmos*” (LAVALLE et al, 2017, p. 4). Muitas das lentes não permitiriam a captura de padrões específicos de atuação socio estatais que contribuíram para moldar a atuação setorial, as capacidades do Estado e desenhos de políticas públicas específicas.

Abers, Silva e Tatagiba (2018) argumentam que políticas públicas são construídas mediante complexos processos ideacionais, experimentais e relacionais. Trata-se de processo ideacional a construção dos problemas que são considerados como merecedores da atenção pública. Para lidar com tais problemas, há a criação e transformação de experiências práticas (processo experimental) e seus desenvolvimentos e resultados dependerão da mobilização e interação entre atores políticos e sociais. Há influências mútuas em que, a depender das configurações políticas e das instituições. Dessa forma, é

² O autor cita três corpos teóricos: o pluralismo, neocorporativismo e as teorias dos movimentos sociais.

importante que essas formas de interação adicionais sejam consideradas em sua complexidade, e que seja reconhecida a reciprocidade entre movimentos sociais e o Estado – ambos podem se influenciar e se transformar mutuamente (SILVA; OLIVEIRA, 2011; LAVALLE et al. 2017).

Dentro da intersecção sugerida por Banazak (2005) e Silva e Oliveira (2011), é possível a construção de diversos tipos de relações entre Estado e movimentos sociais. Barcelos et al. (2016) afirmam que, no Brasil, uma das perspectivas que tem sido incorporada foi a de “redes de movimento”, a qual também desafia a concepção de movimentos sociais como agentes necessariamente marcados pela separação em relação à política institucional (BARCELOS et al, 2016, p. 20). Barcelos et al (2016) atribui a articulação inicial desse conceito a Diani (1992). Diani (1992) define movimentos sociais como redes de interações informais entre pluralidades de indivíduos, grupos e/ou organizações engajadas em um confronto político ou cultural, baseadas em uma identidade coletiva.

Essa definição permite conceber que os movimentos nem sempre seriam antissistêmicos ou outsiders (BARCELOS et al., 2016), pois a articulação em torno de confronto político baseada em identidade coletiva não possui essas características como inerentes. Além disso, Diani (1992) afirma que o fato dos movimentos sociais não atuarem majoritariamente na esfera institucional não deveria ser um fator que define se trata-se ou não de movimento social.

Assim, amplia-se o leque de possibilidades para enxergar as relações entre Estado e movimentos sociais, e evidenciam-se novas formas de ações coletivas transformadores (ABERS; VON BULLOW, 2011). Especialmente quanto à **posição dos agentes**, ativistas de movimentos sociais também podem passar a ocupar órgãos públicos e continuarem, como burocratas, a promoverem agendas dos movimentos aos quais pertenciam (SILVA; OLIVEIRA, 2011; FERREIRA, 2016; BARCELOS et al., 2016). Nesses casos, haveria uma “filiação múltipla” do indivíduo como burocrata e membro de movimento social. Por fim, a literatura também passou a reconhecer que há burocratas que agem como ativistas, no sentido de defenderem interesses e causas coletivas durante sua atuação, o que tem sido nomeado como “ativismo institucional” (ABERS; TATAGIBA, 2014; BARCELOS ET AL., 2016).

Quanto à forma de atuação, o trabalho empírico de Banaszak (2010) também apresenta outras formas de atuação dos movimentos, contestando o fato de que ativistas não se utilizariam de táticas consideradas institucionais (BANASZAK, 2010; SILVA;

OLIVEIRA, 2011), no sentido de buscaram a construção de órgãos e espaços de participação dentro de instituições estatais.

Abaixo, sugerimos um quadro que inclui essas novas possibilidades de interação tanto quanto à posição dos agentes, quanto à forma e ao momento de atuação, identificadas pela literatura:

Posição dos agentes

- (vi) Agentes governamentais simpáticos a causas de movimentos sociais não são necessariamente “elites solidárias”. Eles podem ser também ativistas, tanto por pertencerem a movimentos sociais organizados (filiação múltipla) quanto por adotarem perspectivas que coincidem com aqueles dos movimentos sociais.
- (vii) *Insider* não seria mero sinônimo de agente estatal e *outsider* de agentes que atuam na esfera extra institucional. A condição de *insider* ou *outsider* será definida pela possibilidade de um ativista ou agente estatal conseguir negociar com outros agentes ou concretizar determinados projetos coletivos e sociais. Dessa forma, quanto maiores forem as condições reais de participação e influência, mais *insider* será a pessoa (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Por outro lado, quanto mais difíceis forem as condições de realizar projetos coletivos e sociais, e quanto menor for o espaço para participação ou isolamento, mais se aproximará da condição de *outsider*. Nesse sentido, mesmo um agente estatal poderá ser considerado um *outsider* em determinados contextos, pois poderá ter sua capacidade de agir severamente limitada.

Momento e forma de atuação

- (viii) A “institucionalização” de membros de movimentos sociais não precisa necessariamente ocorrer após ondas de pressões externas (ex. protestos) ou a eleição de governos simpáticos a movimentos sociais. Esses ativistas podem estar presentes no governo antes ou concomitantemente à presença de protestos e de eleições.

Quadro 2 - Mapeamento sintético das possibilidades adicionais de interação entre Estados e movimentos sociais a partir da literatura não tradicional

Fonte: Elaboração própria

Quanto à (vi), a sexta possibilidade, os agentes governamentais podem ser mais do que meros “aliados”, ou “elites solidárias”. Ativistas oriundos de movimentos sociais podem integrar o governo, ou burocratas sem filiação prévia com movimentos

sociais podem desenvolver formas de atuação na qual passam a defender determinados projetos sociais. Abers e Von Büllow (2011) afirmam que, no Brasil e na América Latina, observou-se a partir de movimentos de redemocratização os movimentos sociais cruzaram as fronteiras do Estado frequentemente, escolhendo participar em arenas oficiais. A sua participação no Estado é muito variada e nem sempre há diminuição de seu *status* de “militantes”. Podem escolher participar de conselhos participativos como membros da sociedade civil e também se tornarem burocratas.

Abers (2015), ao estudar o caso da Bolsa Verde, identificou que os funcionários com perfil “ativista” fizeram esforços para que houvesse continuidade do programa através da aprovação de leis e regulamentos, o que aumentaria as chances de sua continuidade mesmo sob outra gestão. Em sua pesquisa com antigas agentes governamentais estadunidense, Banaszak (2010) afirma que muitas delas se identificavam como parte do movimento feminista nos Estados Unidos e questionavam o fato de serem consideradas apenas aliadas e não membras dos movimentos por trabalhar no governo. Para elas, meros aliados não estariam comprometidos com o projeto social relativo à ampliação dos direitos das mulheres com a mesma intensidade que elas. No entanto, pelo menos no trabalho de Banaszak (2010), a distinção entre ativistas e aliados parece ser feita a partir de uma “autoavaliação” (o agente define se é ativista ou não, e apontam outras pessoas que identificam como ativista). Esse é um ponto que pode ser complexo de se observar externamente.

Ainda, há burocratas que acabam por adotar uma atuação que pode ser descrita como ativista no curso de seu trabalho, sem que necessariamente tenham filiação prévia com movimentos sociais. Banaszak (2010) identifica casos de burocratas que se tornam ativistas em seu trabalho, assim como Eisenstein (1991), Abers e Tatagiba (2014) e Cayres (2015). Banaszak (2010) e Eisenstein (1991) denominam essas ativistas como “nascido dentro do Estado”, mas alertam que algumas delas teriam menor contato com movimentos sociais, o que poderia impactar negativamente a construção coletiva e entendimento de determinadas reivindicações de mulheres.

A **sétima possibilidade (vii)** aponta que mesmo os agentes estatais estão sujeitos à condição de *outsiders*, a depender de sua capacidade de agir. Em outras palavras, nem sempre ser um *insider* ou *outsider* depende de se atuar em espaços institucionais ou não. Banaszak (2010) e Eisenstein (1991) apresentam exemplos que ilustram essa afirmação.

Eisenstein (1991), em sua pesquisa, investiga a ação de femocratas³ australianas nos anos 1970; Essa ação se inscreve em contexto no qual uma das estratégias do movimento feminista da época foi pressionar os governos para que mais mulheres (e feministas) ocupassem cargos públicos tanto no executivo quanto no legislativo, de forma a estimular mudanças importantes, como a implementação de políticas referentes à violência doméstica, estabelecimento de políticas de cuidado universais ou mais acessíveis para segmentos mais pobres da população, educação para mulheres, direitos reprodutivos, dentre outros.

A estratégia teve sucesso, pois houve a ocupação de cargos públicos por mulheres e feministas. No entanto, uma vez dentro do governo, essas femocratas encontraram diversas dificuldades de atuação: além de estarem sujeitas a regras e procedimentos burocráticos, suas oportunidades de carreira dependeriam também de seu reconhecimento por seus superiores e outros burocratas. Em contextos nos quais seus chefes e outros burocratas não eram simpáticos às reivindicações feministas, algumas mulheres decidiram que não se associariam de forma aberta com o movimento feminista, de forma a não serem boicotadas pelos colegas ou não serem removidas para cargos de menor prestígio. Ou seja, havia uma preocupação em não se tornarem excessivamente “outsiders”, mesmo estando dentro da burocracia. Banaszak (2010) também identifica casos de femocratas que foram demovidas de seus cargos por insistirem em defender determinada questão, ou por se identificarem como parte de um movimento social. A demissão para cargos de menos prestígio faz com que essas femocratas tenham menor possibilidade de influenciar políticas públicas.

Por fim, a **oitava possibilidade (viii)** é uma contestação da visão de que as mudanças almeçadas pelos movimentos sociais só repercutem no governo depois de protestos ou da eleição de governos que estejam mais alinhados às reivindicações de determinados movimentos. A pesquisa de Banaszak (2010) constatou que já havia mulheres que se consideravam ativistas feministas dentro do governo estadunidense antes do início dos protestos que caracterizaram a segunda onda feminista nos anos 1960. A autora afirma que o movimento feminista da segunda onda obteve bastante sucesso na absorção de muitas de suas reivindicações pelo Estado, especialmente se comparado a outros movimentos que também conseguiram organizar número considerável de pessoas e protestos na mesma época, como o movimento pelos direitos civis. Em seu estudo

³ Marcondes (2019, p. 74) define femocratas como mulheres que atuam no cotidiano governamental para influenciar políticas públicas, de forma a inserir um olhar de gênero

comparado, ela apresenta como uma das hipóteses para o maior sucesso do movimento feminista nos Estados Unidos o fato de que já havia ativistas deste movimento dentro do Estado, enquanto o mesmo não ocorreu no caso dos outros movimentos.

Portanto, a entrada nos espaços institucionais dessas mulheres não se deu como resposta a demandas populares ou tampouco graças à eleição de governo favorável. Sua entrada se deu por outros fatores.⁴

A segunda onda, importante destacar, era composta de mulheres majoritariamente brancas. A presença de pessoas não brancas (de ascendência africana ou latina) no governo estadunidense naquele momento era ínfima, se comparada com o número de mulheres que se consideravam ativistas feministas. O movimento pelos direitos civil teve tantas (ou mais) demonstrações públicas e protestos quanto o feminista (branco), mas teve muito menos sucesso em ter suas pautas absorvidas pelo Estado. Para ativistas do movimento civil, geralmente pessoas que não eram brancas, havia um número inferior de oportunidades de trabalho no governo, o que dificultou a entrada de potenciais ativistas no governo. Dessa forma, não haveria o mesmo apoio de dentro do Estado.

O estudo de Banaszak (2010) não tem o objetivo de afirmar que o movimento feminista teve sucesso exclusivamente ou majoritariamente pela presença prévia de feministas brancas dentro do Estado. Os protestos e outros tipos de organização dos movimentos sociais em espaços extra institucionais foram fundamentais para as conquistas do movimento. No entanto, a presença prévia estatal é um fator que deve ser considerado na análise do caso.

Em suma, ao não considerar que movimentos sociais e Estados estão necessariamente em campos separados, abrem-se possibilidades de enxergar outros tipos de interação, as quais foram descritas nessa seção. Nesse sentido, interpretações trazidas por teorias tradicionais, como definidas anteriormente, podem ser complementadas com aquelas trazidas por teorias não tradicionais. De fato, a ocorrência de protestos, assim como a eleição de governo favorável são fatores que potencializam as ações de ativistas de dentro do estado. A mudança (nesse caso, um Estado que adere a pautas de movimentos sociais em comparação a um Estado que não apoia essas mudanças), portanto, não é promovida isoladamente pelo ativismo de dentro do Estado.

⁴ Banaszak (2010, p. 30-33) explica que, entre os anos 1940 e 1950, era mais difícil para mulheres encontrarem empregos que exigissem educação superior no setor privado, o que fez com que muitas mulheres procurassem empregos no Estado. Dessa forma, esse contexto também teria favorecido a entrada ou a constituição de algumas ativistas institucionais.

1.2. O desenvolvimento dos estudos sobre ativismo institucional

O ativismo institucional se insere dentro dessa corrente que investiga novas formas de relação entre movimentos sociais e Estado. Os primeiros trabalhos de ativismo institucional identificam membros de movimentos sociais que passam a fazer parte do governo (SANTORO; McGUIRE, 1997). No caso da literatura brasileira, diversos trabalhos identificam ativistas que decidiram ocupar cargos dentro do Estado ligados a sua militância pretérita (SILVA; OLIVEIRA, 2011; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; RICH, 2013; ABERS; TATAGIBA, 2014; CAYRES, 2015). Nesses primeiros estudos, o objetivo desses burocratas ativistas seria continuar a promover os projetos e as agendas que eram apoiadas pelos movimentos nos quais participavam, e muitos julgaram que participar do Estado seria estratégia importante para influenciar políticas.

Por exemplo, Silva e Oliveira (2011) estudaram trajetórias de militantes do movimento de economia solidária, acompanhando o trânsito institucional destes por diferentes espaços de atuação dentro do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. Além da participação no âmbito estatal ter permitido novas formas de incidência nas políticas públicas, fomentou-se certas formas de construção do movimento “fora do estado”.

Rich (2013) estudou e descreveu a ação de burocratas no governo federal brasileiro que estavam engajados na prevenção do HIV e na promoção de políticas de combate à AIDS. As atividades de militância, nesse caso, também levaram à construção da expertise dos militantes e de redes variadas, com as quais puderam contar para o desenho de projetos e a promoção de treinamentos de profissionais de saúde e assistência social. No mesmo tema, Mendonça, Alves e Campos (2010) afirmam que muitos dos profissionais que trabalhavam na militância, em redes informais e não governamentais, acabaram por ser convidados a ter vínculos formais no governo. Esses profissionais teriam um perfil diferenciado graças a sua experiência. Seus relacionamentos prévios com movimentos ajudaram na manutenção das redes, mas essa transição ou continuidade da relação não se deu sem conflitos. Esses conflitos eram de natureza interna, por parte dos próprios ativistas, que questionavam as limitações que as instituições impunham a suas ações, e também conflitos externos, nos quais outros militantes questionavam sua ida para o governo. Cayres (2015), em sua tese de doutorado, estudou o ativismo institucional na Secretaria Nacional de Articulação Social, durante o primeiro mandato do governo Dilma. A ocupação de cargos da burocracia por ativistas, nesse caso, fez com que a

Secretaria, seus comitês e pastas funcionassem de maneira dinâmica, sendo um polo de negociações entre governo e movimentos sociais, procurando estabelecer diálogo em situações de conflito.

Gomes e Alves (2017) fizeram um estudo sobre a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003, no qual analisaram os caminhos de sua criação, quem esteve envolvido nesse processo e as implicações da criação da secretaria para políticas públicas direcionadas ao combate do racismo. Também se discutiu se ativistas do movimento negro que teriam participado da criação e, posteriormente, da gestão da Secretaria, teriam passado pelo mecanismo de "cooptação", pelo qual ativistas seriam capturados pelo Estado e, a partir desse momento, serviriam mais aos interesses do Estado do que aos interesses do movimento social. Os autores afirmam que uma forte organização da Secretaria de Combate ao Racismo no Partido dos Trabalhadores (PT) possibilitou que esse tema entrasse na agenda e que fosse pautada a criação de um órgão específico no governo, com identidade própria - o que se diferenciaria de estruturas já existentes no Ministério da Justiça. Essa criação não se deu sem embates, mesmo dentro do PT, visto que o plano original era o anúncio dessa Secretaria junto com as Secretarias Especiais de Mulheres e Direitos Humanos, o que não ocorreu, pois sua criação foi posterior.

Alguns entrevistados disseram que a Secretaria teria como um de seus objetivos camuflar os conflitos raciais existentes no país, e por isso o ingresso de militantes se trataria de cooptação. Por outro lado, outros afirmam a importância da existência instituições governamentais que lidem com o tema. Um consenso em ambos os lados é o de que, para o avanço real da pauta de um movimento, a mobilização social independente não pode desaparecer.

Abers e Tatagiba (2014) estudaram o ativismo institucional dentro da área técnica de saúde da mulher do Ministério da Saúde, especialmente quanto a atividades ligadas ao Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulheres (PAISM). As autoras afirmam que a integração de ativistas ao governo faz parte de uma profissionalização de alguns movimentos feministas, mas que também implicou uma fragmentação (fenômeno também descrito no trabalho de Farah, 2004), o que fez com que certas questões passassem a ser reconhecidas como multidimensionais. Em outras palavras, as demandas dos movimentos feministas passam a ser reconhecidas como múltiplas, e que por vezes podem até ser antagônicas.

O estudo também explora alguns desafios que acompanharam as gestões do governo Lula e Dilma para as ativistas. No governo Lula, procurou-se transformar muitas das reivindicações de movimentos sociais em políticas públicas. No governo Dilma, as burocratas-ativistas enxergaram maior dificuldade de atuação, especialmente no que se refere à promoção de campanhas que fornecessem maiores informações sobre o aborto legal devido ao aumento da influência de movimentos conservadores. Esses conflitos e dificuldades de atuação fizeram com que muitas dessas mulheres ficassem desestimuladas e preferissem voltar a atuar nos movimentos sociais, enquanto outras adotaram posições de resiliência. Para esse segundo grupo, acreditava-se que mesmo diante de condições adversas, valeria a pena persistir no Ministério para conseguirem defender determinadas pautas, impactando a vida das mulheres.

Ainda, sobre o impacto que ativistas institucionais podem ter em políticas públicas, Abers e Tatagiba (2014) afirmaram que nem sempre essa influência seria visível, pois há uma grande variedade de postos ocupados por ativistas. Por um lado, alguns teriam a chance de trabalhar de maneira mais próxima com a formulação de políticas públicas, enquanto, por outro lado, ocupariam postos nos quais não incidiriam de maneira significativa no processo de formulação das políticas, atuando primordialmente no campo da implementação. Por essa razão, Ferreira (2016) e Rech e Silva (2016) afirmam que há uma aproximação possível entre o estudo do ativismo institucional e da “burocracia em nível de rua” (LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012), pois muitos desses burocratas que têm contato direto com a população e são responsáveis por boa parte da implementação são motivados a fazê-los a partir da crença em um projeto político e social. Rech e Silva (2016) destacam a possibilidade dos burocratas em nível de rua de utilizarem o eventual maior grau de autonomia e discricionariedade que possuem para desenvolvimento de práticas ativistas dentro de suas competências.

Em suma, nesses estudos identifica-se que ativistas institucionais são pessoas que assumem trabalhos na burocracia para avançar agendas ou projetos propostos por movimentos sociais. Além disso, também se promove: (i) a investigação da trajetória do ativista, no sentido de identificar a qual movimento pertenceu e como isso influencia seu trabalho dentro do governo; (ii) análises sobre eventuais impactos causados por ativistas dentro do governo, como a promoção de determinadas políticas; e (iii) análise sobre os conflitos que os ativistas enfrentam ao ingressar na burocracia.

Alguns trabalhos ampliaram o conceito de ativista institucional, de modo que eles não teriam necessariamente filiação com movimentos sociais ou organizações. Em outras

palavras, haveria espécies de ativismo que nascem dentro do Estado. Nesse sentido, Banazask (2010) explica que muitas das ativistas institucionais que entrevistou afirmaram que haviam se tornado ativistas não por pertencerem a movimentos sociais, mas sim por meio de seu trabalho como burocrata. Pettinicchio (2012) estudou o caso do desenvolvimento de legislação relacionada à proteção dos direitos de deficientes no Parlamento Europeu. De acordo com o autor, as movimentações por mudanças legislativas relativas à construção desses direitos não foram iniciativas de ativistas da causa dos deficientes, mas sim por parte de parlamentares europeus, os quais não possuíam vínculos estreitos com movimentos sociais.

No Brasil, Abers (2015), ao estudar o Programa Bolsa Verde, observou que mesmo nos casos em que os burocratas não possuíam laços prévios com movimentos sociais, sua atuação era orientada por ideias parecidas com aquelas que motivam ativistas na sociedade civil. Identificou-se que esses burocratas demonstravam ter fortes comprometimentos políticos com ideias relacionadas ao ambientalismo, mas não necessariamente a grupos ou organizações ambientalistas. Esse comprometimento levou os burocratas a descobrirem saídas para diversos problemas do programa, pensando sempre na maior inclusão dos beneficiários e na proteção ao meio-ambiente. Nesse sentido, Abers (2015) conclui que esses burocratas agem ao mesmo tempo como ambientalistas comprometidos com agendas transformadoras, mas também como burocratas comprometidos com a continuidade das políticas e fortalecimento das ações estatais. Portanto, a linha entre ativismo e “honra burocrática” pareceu ser bastante tênue no caso estudado.

Em trabalho anterior, Abers e Tatagiba (2014) haviam reconhecido que algumas das burocratas ativistas dentro do PAISM haviam se tornado ativistas a partir do seu trabalho e do seu contato com outras mulheres ativistas e não por filiação prévia a movimentos sociais. No entanto, não há uma maior análise sobre esse aspecto do ativismo como ocorre no trabalho de Abers (2015). Rech e Silva (2016) também reconheceram que os ativistas poderiam apresentar identificação com movimento social promotor de determinada causa, sem que isso implicasse em pertencimento formal a uma organização.

Levando em consideração esse novo tipo de ativista, Abers (2015) oferece uma definição de ativismo institucional capaz de incluir as ações desses burocratas ativistas sem laços prévios com movimentos sociais: **o ativismo institucional constitui-se em ações que visam à promoção de projetos políticos ou sociais percebidos pelos membros de determinada instituição como de natureza pública ou coletiva** (ABERS,

2015, p. 148). Similarmente, Pettinicchio (2012) define ativistas institucionais como indivíduos que promovem a mudança (desde mudança de normas organizacionais até a reforma de políticas públicas).

A mobilização desse conceito ampliado traz alguns desafios, como distinguir quais seriam os burocratas ativistas daqueles que estariam exercendo seu trabalho regular, especialmente em áreas de governo ligadas à promoção de direitos sociais. Adicionalmente, Ferreira (2016) apresenta cinco condições para que as práticas dos burocratas possam ser consideradas ativistas: (i) devem ser realizadas por agentes públicos; (ii) suas ações devem ser legais, porém feitas de forma espontânea e proativa, ou seja, a ação não deve ser parte meramente da obrigação de seu trabalho; (iii) devem-se valer de instrumentos, informações ou redes do próprio estado; (iv) devem ter como finalidade a promoção de objetivos, políticas ou agendas de natureza pública ou coletiva; (v) devem estar alinhados aos valores do burocrata que a realiza.

Desde que sejam cumpridas essas condições, Ferreira (2016) identifica 11 práticas que podem indicar a presença de ações ativistas. A partir de nossa pesquisa, identificamos 2 formas de ação adicionais, totalizando 13 ações. Elas estão enumeradas no quadro abaixo:

<p>1. Cultivo de redes de relacionamento: consiste no acesso e cultivo de redes que podem ocorrer tanto com outros movimentos sociais ou outros burocratas. O cultivo e acesso dessas redes tem o intuito de levantar informações, conseguir apoio para empreitadas, facilitar determinados encaminhamentos em prol das causas defendidas pelos burocratas.</p> <p>2. Adequação de ações comunicativas: adequar a linguagem utilizada em normas, informativos, documentos institucionais para tornar a linguagem mais inclusiva.</p> <p>3. Compartilhamento de informações privilegiadas: compartilhar informações privilegiadas, que normalmente estariam apenas disponíveis a servidores públicos, com entidades ou movimentos com os quais o burocrata se relaciona.</p> <p>4. Financiamento de atores sociais: viabilizar o financiamento público de organizações e</p>	<p>7. Mobilização de recursos externos: mobilizar atores e recursos de fora do governo para apoiar ou fazer avançar agenda específica. Tal iniciativa pode vir na forma de endosso a alguma ação do governo, ou na busca por recursos ou informações que apenas os movimentos sociais teriam acesso.</p> <p>8. Mobilização por causas temáticas: promover agendas ou políticas no interior dos governos que estejam alinhadas às causas de militância dos burocratas.</p> <p>9. Orientação ou apoio jurídico: apoiar organizações da sociedade civil para que tomem medidas legais nas causas em que trabalham, mesmo que isso signifique processar o próprio estado.</p> <p>10. Promover espaços de participação social e/ou atuação em tais contextos: Criar, ampliar, promover e/ou atuar nos espaços de participação social com o propósito de fazer</p>
---	--

<p>projetos da sociedade civil para que estes possam trabalhar em prol de causas de modo mais estruturado.</p> <p>5. Incentivo de ações externas de pressão ao governo: apoiar, promover, incentivar ou subsidiar movimentos sociais ou grupos externos para que realizem ações ou críticas ao governo, visando favores as causas em que atuam.</p> <p>6. Mediação de conflitos: facilitar ou promover conversas entre o governo e movimentos sociais em situação de conflito, de modo a estabelecer diálogo.</p>	<p>avançar as causas nos quais os burocratas ativistas atuam.</p> <p>11. Táticas de ajuste à administração: tais táticas consistem no ajuste das práticas de burocratas para atuarem em diferentes tipos de governo, inclusive naqueles que seriam hostis a eles.</p> <p>12. Envolvimento acadêmico com o tema de seu ativismo (ou temas próximos).</p> <p>13. Esforço de institucionalização de práticas que consideram benéficas para a política em qual trabalham.</p>
---	--

Quadro 3 - Compilado das práticas que podem indicar ações ativistas na burocracia

Fonte: Ferreira (2016), práticas de 1 a 11; Abers (2015) e Gomes e Alves (2017), práticas 12 e 13.

Sobre o envolvimento acadêmico com o tema, em alguns trabalhos menciona-se que os ativistas institucionais passaram a ter comprometimento com determinado projeto social graças ao envolvimento acadêmico com o tema (Abers, 2015; Ferreira, 2016). Abers (2015, p. 160) descreveu que alguns dos burocratas do Bolsa Verde já haviam estudado questões ambientais na faculdade e se identificado com o tema, o que foi fundamental para que, posteriormente, decidissem prestar concurso com cargos na área ambiental.

Na medida do possível, nesse quesito, deve-se tentar identificar se o interesse acadêmico pelo tema é genuíno ou não. Eventualmente, o burocrata pode ter se envolvido academicamente com o tema de seu trabalho de forma a alcançar promoções ou maior projeção na área, sem necessariamente estar preocupado ou interessado em determinada causa ou avanço de projeto político. Quando o envolvimento ocorrer exclusivamente para a autopromoção, não se considera que estamos diante de uma prática de ativismo institucional.⁵

Quanto ao esforço de institucionalização, Abers (2015) menciona que, diante da perspectiva de troca de governo, os burocratas se mobilizaram para que algumas práticas que consideravam benéficas para o programa se transformassem em projetos de lei. O

⁵ Sabemos que nem sempre as divisas entre interesses particulares e interesses que surgem em prol de uma agenda coletiva são claras. Por vezes, pode haver convergência entre os interesses particulares e os interesses provenientes de agenda coletiva. Por esta razão, colocamos que quando há apenas interesses individuais, não se considera que há prática ativista.

trabalho de Gomes e Alves (2017) analisa uma tentativa de institucionalização na criação da antiga SEPIR. Dessa forma, o esforço de um burocrata para influenciar a criação de um projeto de lei ou instituição, desde que isso esteja alinhado com o projeto político que defende, pode ser considerado uma evidência quanto à presença de ativismo.

Em suma, essa ampliação do conceito de ativista institucional inseriu outras preocupações na agenda de pesquisa, como: (i) uma investigação acerca de como o burocrata passou a ser mais engajado; (ii) esforço em diferenciar ações de um burocrata comum de um burocrata ativista; e (iii) esforço em entender em qual medida os burocratas se alinham ideologicamente com movimentos sociais ou projetos sociais e coletivos. Continua-se a investigar a influência das ações ativistas em políticas públicas

Por fim, outros apontamos que podemos realizar acerca do desenvolvimento do campo do ativismo institucional é que, apesar de a literatura associar os tipos de ativismo a movimentos de esquerda (ABERS; VON BÜLOW, 2011; FERREIRA, 2016), pode-se ter um ativismo institucional "à direita". Paradis (2013), apesar de não utilizar essa chave de análise (ativismo institucional), ao apresentar um quadro do embate de forças dentro dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina, afirma que movimentos de mulheres que são comumente mais associados a movimentos conservadores também se organizam para que suas agendas sejam consideradas pelo Estado.

Dois outros pontos que não serão trabalhados nesse trabalho e que também não apareceram em de forma destacada nos trabalhos aqui analisados, mas consistem em agendas de pesquisa possíveis para o ativismo institucional: (i) relação do ativismo institucional e *astroturfing*; e (ii) relação do ativismo institucional nascido dentro do Estado e movimentos sociais que possuem forte presença em espaços extra institucionais.

Quanto a (i), poderíamos nos indagar como funcionaria a relação entre ativistas institucionais, práticas ativistas institucionais e a prática de *astroturfing*. A prática de *astroturfing* consiste em construir um movimento social como se ele tivesse se originado, de forma espontânea, em movimentos populares da sociedade, quando na verdade há patrocinadores ou organizações por detrás dos movimentos. Alguns ramos da literatura de movimento social (por exemplo, CHO et al., 2011) tendem a não considerar o *astroturfing* como "movimento social de verdade". Poderíamos nos perguntar: as agendas sociais com as quais os ativistas estão comprometidos devem necessariamente ter surgido no âmbito de movimentos populares espontâneos?

No campo da análise cognitiva de políticas públicas, sabe-se que a própria forma com que o governo e os formuladores de uma política desenham o problema a ser

enfrentado (MULLER, 2000) impacta a sociedade e aqueles que serão beneficiados pela política pública. Dessa forma, potencialmente, ativistas institucionais poderiam ter certos poderes de definição de problemas e formas de ação com o potencial de impactar as práticas não só do Estado, mas também no campo dos movimentos sociais.

Quanto a (ii), os trabalhos que tratam principalmente do ativismo institucional que nasce dentro do Estado não exploram as tensões que podem emergir da relação entre esses ativistas e movimentos sociais. Essa questão é bastante explorada no caso de ativistas institucionais que tinham laços e afiliações prévias com movimentos sociais, como descrevemos aqui, mas não tanto no caso dos burocratas que se tornam ativistas através de seu trabalho. Banaszak (2010) chega a comentar em seu trabalho que algumas das ativistas institucionais que “nasceram” no Estado não construíam laços posteriores com coletivos e organizações. Essa postura, de acordo com a autora, foi criticada por ativistas institucionais que frequentavam esses espaços associados com movimentos sociais, pois acreditavam que o contato com os movimentos era importante para que se pudesse saber das demandas reais do movimento, e entender qual era a situação das mulheres de forma mais geral.

1.3. Formas pelas quais o ativismo institucional será mobilizado por esse trabalho

Para essa dissertação, adotaremos como definição de ativismo institucional aquela apresentada por Abers (2015), pela qual **ações ativistas dentro de uma instituição seriam aquelas que promoveriam projetos políticos ou sociais percebidos pelos membros de determinada instituição como de natureza pública ou coletiva**. Isso porque, no caso a ser estudado, não sabíamos a origem dos ativistas antes de ir para o campo e, posteriormente, pudemos ver que aqueles que adotavam ações ativistas não atuaram previamente em movimentos sociais. Ainda, fizemos a opção metodológica de investigar primordialmente **ações ativistas**, ao invés de avaliar se os indivíduos são ou não ativistas. Ou seja, não haverá uma preocupação em distinguir ou diferenciar quem seriam “ativistas de verdade” dos “aliados institucionais”. Contudo, destacamos que há a tendência de que aquelas pessoas que são ativistas realizem mais ações ativistas do que aqueles que são aliados.

Ainda, levando em consideração as observações de Ferreira (2016), consideraremos que as ações ativistas não podem ser equivalentes ao trabalho ordinário do burocrata. Nesse sentido, elas devem representar algum grau de inovação em relação ao seu trabalho ordinário. Quanto mais afastada a ação ativista estiver de seu trabalho

ordinário, mais inovadora ela será. Essa classificação não leva em consideração o impacto dessas ações em relação à população em geral. Por vezes, pequenas ações, pouco inovadoras, como melhorias em determinados procedimentos, podem representar grande impacto para um grupo de pessoas.

Além disso, adotamos uma **abordagem relacional** para o ativismo institucional. Para isso, nos baseamos nas análises de Barcelos et al. (2016) e Hallet e Ventresca (2006).

Para Barcelos et al. (2016), adotar abordagem relacional implica em assumir o pressuposto de que as relações entre os agentes ou entidades produzem efeitos ou resultados que não podem ser reduzidos às características e/ou às ações daqueles agentes ou entidades se considerados isoladamente. De maneira similar, Hallet e Ventresca (2006) afirmam que as instituições seriam “habitadas”, por serem formadas, reproduzidas e modificadas através da interação de ação de agentes e de sua estrutura, de forma que as dinâmicas não dependem apenas do que está disposto nas regras formais, mas também da vontade e da capacidade de agir dos agentes (HALLET; VENTRESCA, 2006, p. 16).

Nesse sentido, é importante analisar alguns fatores que influenciam os agentes e as estruturas, de forma a entender a configuração da estrutura e/ou da relação dos agentes para chegarmos a possíveis explicações dos processos sociais, tais quais: (i) a quais grupos (ou movimentos) pertencem; (ii) quais são seus interesses; (iii) como enxergam determinadas questões (enquadramento); (iv) como é seu modo de trabalho; (v) de quais redes (comunidades epistêmicas, círculo pessoal de amizade e familiar) fazem parte; dentre outros fatores. Todas essas circunstâncias são trazidas na convivência das instituições e podem influenciar a ação individual e coletiva dos agentes – esses fatores podem determinar com quem essas pessoas tenderão a se associar, por exemplo. Ao mesmo tempo, há outros agentes que habitam essa instituição, e que também estão inseridos em determinado contexto e podem influenciar os outros atores. Por essa razão, é importante entender aspectos do funcionamento do Ministério Público (MP), os quais serão apresentados no Capítulo 3 em maior detalhamento.

Barcelos et al. (2016) afirma que a perspectiva das “redes em desenvolvimento”, a qual descreve a partir de Diani (1992), é relacional, pois incorpora essas reflexões. Dessa maneira, o ativismo institucional, ao estar localizado nesse campo teórico, sofre influências dessas reflexões.

Para identificar as ações ativistas, além de tentarmos localizar no campo as ações que já foram mapeadas pela literatura, conforme exposto do Quadro 3, também consideraremos o **enquadramento**. Diani (1992), apesar de não desenvolver a ideia, ao

explicar que crenças compartilhadas são uma das características de movimentos sociais, afirma que a presença de “crenças comuns” permite com que tanto a atores do movimento e observadores externos atribuir significados que também são comuns a eventos. Assim, seria a partir desse “processo de enquadramento” (DIANI, 1992, p. 9) pelo qual é possível perceber a presença de um “ator social” em específico e como ele se manifesta. Portanto, **o enquadramento foi a forma escolhida para se identificar qual o projeto político estaria presente nas ações dos burocratas**, de forma a tentar entender se há indícios de ativismo institucional.

Resumidamente, o enquadramento trata-se da captura de uma narrativa estruturada, cuja análise visa acessar valores, expectativas e crenças subjacentes a determinado grupo ou política pública (REIN; SCHON, 1993; MARCONDES, 2019). Através do enquadramento, é possível articular diagnóstico de um problema público a um prognóstico da ação estatal (VERLOO, 2004; MARCONDES, 2019). Nesse sentido, **para uma ação ser considerada ativista, a articulação do problema público e prognóstico que está subjacente a ele deve ser compatível com a do projeto social em questão**. Ainda, importante mencionar que os enquadramentos não são estanques, assim como não os são os projetos políticos ligados a uma causa social. A depender do contexto, das disputadas e das crenças de diferentes atores, pode haver um reenquadramento, pelo qual há mudanças no diagnóstico e prognóstico.

Nessa dissertação, estudaremos o ativismo institucional nas ações da Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica da cidade de São Paulo, do Ministério Público Estadual de São Paulo (MP SP). Essa promotoria é conhecida como “GEVID”, sigla que se refere ao Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica, que era a forma organizacional anterior pela qual o GEVID se estruturava dentro do MP SP. O GEVID possui sete núcleos distribuídos pela cidade de São Paulo: Núcleo Central; Leste I, Leste II, Norte, Oeste, Sul I e Sul II. Como o nome sugere, promotorias especializadas em violência doméstica lidam apenas com esses casos e sua criação se deve à Lei Maria da Penha (LMP). Dentre outros elementos, está o diagnóstico de que a sociedade não reconhece que as relações são atravessadas pela desigualdade de gênero, a qual pode se refletir na violência doméstica. Um dos prognósticos dos movimentos feministas que foi incorporado pela LMP foi justamente a criação de órgãos especializados no judiciário para julgar e tratar desses casos, pois como será explicado no Capítulo 2, os juízos comuns não possuíam a sensibilidade e o enquadramento adequado para lidar com a questão da violência doméstica.

Desta forma, investigamos a presença de **ativismo institucional ligado a projeto de redução de desigualdade de gênero**, ou **ativismo institucional feminista** dentro do GEVID.

O GEVID, dentro de suas atribuições, pode ter papel importante no combate à desigualdade de gênero nas políticas de enfrentamento à violência doméstica e de gênero, pois possui: (i) atuação criminal no casos de violência doméstica, nos quais supervisionam o processo e oferecem a denúncia (ou seja, o Ministério Público acaba sendo um dos atores fundamentais para decidir se a denúncia irá para frente ou não); e (ii) fiscalização dos serviços presentes na rede de enfrentamento à violência do município de São Paulo. No atual arranjo institucional, apenas o Núcleo Central pode fiscalizar os serviços da rede de enfrentamento à violência contra a mulher.

Importante mencionar que há enquadramentos referentes ao entendimento da violência doméstica que não são feministas e, por isso, não serão considerados ativistas para esse trabalho. Mesmo quando se trata de um serviço ou programa específico voltado para as mulheres, como é o caso do GEVID, ele não terá necessariamente o objetivo de reduzir a desigualdade de gênero (FARAH, 2004; MARCONDES, 2019). Nesse sentido, a promoção de projetos políticos voltados para as mulheres, sem que seu diagnóstico e prognóstico tenham como preocupação a redução da desigualdade de gênero, pode implicar a mobilização de perspectivas patriarcais (MARCONDES, 2019), baseadas em estereótipos de gênero (esses conceitos serão explicados com maiores detalhes no próximo capítulo). Um dos exemplos trazido por Marcondes (2019) para ilustrar essa situação seria o de um programa de qualificação para o mercado de trabalho para mulheres, cuja oferta se restringisse a trabalhos feminizados e mal remunerados.

Para analisar o enquadramento, Marcondes (2019) analisa suas dimensões materiais e simbólicas. Assim, separa o enquadramento em três partes, e o nomeia como transversalidade tridimensional de gênero, o qual inclui: condições institucionais e aderência das agências políticas às agendas feministas, como dimensão material do enquadramento; e o enquadramento em sua dimensão simbólica. Apesar de não mobilizarmos o conceito de transversalidade desse trabalho, a nossa análise de enquadramento das ações do GEVID e seus membros irá incluir seus aspectos simbólicos e materiais. Nesse sentido, acreditamos que o aspecto simbólico (por exemplo as crenças sustentadas por determinados agentes) é muitas vezes o pressuposto para a materialização de uma ação que tenha enquadramentos feministas.

Nesse sentido, potencialmente, o GEVID pode:

- (i) Contribuir para o fortalecimento das condições institucionais que permitem a transversalidade de gênero, através da influência em marcos regulatórios, criação de organismos específicos para lidar com a questão de gênero, dentre outros. O próprio desenvolvimento do GEVID, como uma promotoria especializada para lidar com questões de violência doméstica e de gênero
- (ii) Contribuir para a aderência da agenda feminista através desenvolvimento de projetos próprios; da qualificação de profissionais; a própria fiscalização de políticas públicas por parte do Ministério Público, que muitas vezes implica em seu redesenho.
- (iii) As formas com que enquadram simbolicamente os problemas de violência doméstica podem influenciar suas ações tanto nas ações criminais quanto na própria fiscalização dos equipamentos.

Alguns estudos, mesmo não usando a lente do enquadramento, preocupam-se em compreender a percepção que as pessoas envolvidas em determinado ambiente têm de problemas relacionados à violência doméstica ou de gênero e como isso pode impactar suas ações e a experiência dos usuários desses serviços. Santos (2015) investiga as abordagens de agentes do Estado nas delegacias da mulher e centros de atendimento à mulher em situação de violência que se vinculam à assistência social. As visões identificadas pela autora em seu estudo (SANTOS, 2015, p.584-687), incluem: **(a)** uma perspectiva de gênero (diferente de algumas perspectivas feministas, não parte do pressuposto da visão estrutural de patriarcado, mas sim de uma abordagem cultural de papéis socialmente construídos); **(b)** uma perspectiva feminista (que pressupõe uma ideia de patriarcado ou dominação masculina, como será melhor explicado no capítulo 2); **(c)** a perspectiva familista (que entende a violência como um desvio de comportamento no seio da família ou como um problema de ordem moral e religiosa); e **(d)** uma perspectiva interseccional, pois, em alguns serviços, também há a preocupação de articulação da violência e opressão derivada do gênero com outras formas de opressão, como racial, de classe e de orientação sexual.

A análise de Santos (2015) destaca que não há uma única perspectiva de igualdade de gênero, o que também é destacado por outras autoras, de forma que as perspectivas feministas devem ser entendidas no plural (FARAH, 2004; BACCHI, 2005; MARCONDES, 2019), pois são múltiplas e podem abarcar diferentes abordagens.

Nesse sentido, a depender do enquadramento adotado pelo GEVID (ou por determinado núcleo do GEVID, poderá haver diferença na forma com que se enxerga a

violência contra a mulher e isso irá impactar tanto o entendimento da questão quanto as ações desenvolvidas pelos promotores.

CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DA AGENDA FEMINISTA E ESTATAL EM RELAÇÃO AO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E DE GÊNERO

No capítulo anterior, apontamos que o pressuposto das ações aqui consideradas como ativista é um enquadramento que leve em consideração projetos que almejem a redução da desigualdade de gênero, ou ativismos feministas. Por essa razão, é importante entendermos quais são os projetos principais que os movimentos feministas desenvolveram e têm desenvolvido em relação à violência doméstica e de gênero, de forma a podermos identificar quais seriam os enquadramentos relativos aos projetos coletivos e sociais feministas. A própria Lei Maria da Penha (LMP), como veremos posteriormente, foi fruto de reivindicações feministas e boa parte de seu texto afinal acolheu preocupações de ativistas.

Assim, nesse capítulo procuraremos resgatar as discussões fundamentais relativas à violência doméstica e de gênero, entender como o movimento feminista acabou por construir seus enquadramentos e influenciar o Estado.

2.1 A construção do debate feminista sobre violência de gênero e violência doméstica

Uma das particularidades dos debates feministas é que, muitas vezes, o desenvolvimento de teorias feministas ocorrem paralelamente ou em resposta à militância. De acordo com Hollanda (2019), isso é especialmente verdade para o caso brasileiro, visto que tanto o movimento feminista quanto os estudos feministas se desenvolvem de maneira mais intensa nos anos 1970. Uma das questões mais importantes para acadêmicas e militantes era (e ainda é) a questão de como funciona o sistema de desigualdades em relação às mulheres, e como a violência aparece nesses contextos. Para responder essas perguntas, a literatura (HEILBORN; SORJ, 1999; SAFFIOTI, 2001; SANTOS; IZUMINO, 2005; CUNHA, 2007; ROMEIRO, 2007; DEBERT; GREGORI, 2016) costuma mapear algumas correntes teóricas principais que se manifestaram no cenário brasileiro, tais quais: (i) a teoria da dominação masculina; (ii) a teoria da dominação do patriarcado; (iii) a corrente que chamaremos de relacional; e (iv) teorias que adotam gênero como categoria de análise. Em alguns trabalhos, agrupam-se (iii) e (iv), mas não julgamos essa classificação adequada, por razões que ficarão mais claras a seguir. Importante mencionar também que as correntes (i) e (ii) são contemporâneas, mas (i) será apresentada primeiramente para fins didáticos.

A **primeira** corrente, a **teoria da dominação masculina**, foi desenvolvida no Brasil a partir do trabalho de Marilena Chauí, "Participando do debate sobre mulher e violência", de 1985, em diálogo com Simone de Beauvoir (CHAUÍ, 1985; DEBERT; GREGORI, 2016). Resumidamente, o trabalho argumenta que há uma ideologia a qual determina que a condição feminina é inferior à masculina, de modo que diferenças entre os sexos são transformadas em desigualdades hierárquicas, o que resulta na dominação masculina. A mulher passa pelo crivo masculino, que dá o tom de sua existência e faz com que a mulher também reproduza esses valores e não seja sujeito de sua própria história. Isso, conseqüentemente, nega à mulher sua plena autonomia de falar, sentir, pensar e agir. As mulheres são vistas como "seres dependentes" (e não sujeitos), em comparação com o sujeito masculino (o sujeito por excelência). Assim, a violência contra a mulher seria a expressão dessa dominação e da opressão masculina. Ainda, a mulher seria tanto vítima quanto cúmplice de sua situação de violência, tornando-se conivente com a situação de violência, cooperando para sua reprodução de forma a ser instrumento de dominação masculina (RODRIGUEZ; ARAÚJO, 2016, p. 5). Entretanto, a autora afirma que a cumplicidade feminina não se baseia em vontade própria ou escolha, visto que a mulher é destituída de autonomia.

É nesse mesmo contexto que começa a aparecer com mais frequência, no debate público, a utilização de termos como "violência contra a mulher", "violência doméstica" e "violência familiar" para descrever um tipo específico de violência praticado por homens contra mulheres, no universo privado, o da casa (ROMEIRO, 2007). Muitas vezes, aparece também o termo "violência conjugal", que é utilizado em alguns discursos de maneira intercambiável com esses outros tipos de violência. Uma das possíveis explicações para a utilização desses termos de forma intercambiável é o fato de que os casos em evidência na mídia usualmente retratavam a relação conjugal, como será mais bem detalhado na segunda parte deste capítulo.

A **segunda** corrente é a da **teoria da dominação patriarcal**, desenvolvida a partir do marxismo. Ao contrário da anterior, essa corrente considera que a mulher é um sujeito social autônomo, mas historicamente vitimizado pelo controle social masculino (SANTOS; IZUMINO, 2005). O patriarcado é definido como um pacto masculino para garantir a opressão das mulheres (SAFFIOTI, 2001) sendo que a solidariedade entre homens os capacita a manter o controle sobre as mulheres. Assim, homens criaram para si e seus dependentes um sistema de organização social capaz de assegurar a eles os meios necessários de produção e reprodução de sua dominação. A capacidade de execução desse

projeto de dominação-exploração é dependente da violência (SAFFIOTI, 2001; ROMEIRO, 2007), sendo que é ele que sustenta a ordem patriarcal (SAFFIOTI, 2001, p. 115), havendo simultaneamente a dominação masculina e a organização de uma economia domesticamente organizada, na qual mulheres são exploradas. Nessa estrutura, a violência de gênero se manifesta para auxiliar os homens em sua capacidade de mando.

Destacamos o trabalho de duas autoras nessa corrente: Maria Amélia Azevedo e Heleieth Saffioti. Maria Amélia Azevedo (1985), a partir do seu livro “Mulheres Espancadas: a violência denunciada”, publica um dos primeiros trabalhos sobre o tema de violência doméstica no Brasil em 1985, elaborado a partir de um estudo empírico que contou com a análise de 2.316 boletins de ocorrência de espancamentos de mulheres, perpetrados por (ex) maridos ou companheiros e registrados no município de São Paulo em 1981. De acordo com a autora, os dados foram interpretados à luz do marco referencial do patriarcalismo capitalista e analisou-se como outros fatores poderiam influenciar a violência, como as condições socioeconômicas dos envolvidos, escolarização, providências tomadas pela polícia, consumo de álcool e outros tóxicos. No livro, define-se violência como a exacerbação de um relacionamento hierárquico entre os sexos, caracterizando uma hegemonia masculina, dentro da qual a violência masculina é um exercício de dominação do macho sobre a fêmea (AZEVEDO, 1985, p. 24).

É importante fazer algumas observações em relação ao estudo de Azevedo. Saffioti (2001) explica que houve um foco nas agressões físicas de espancamento, sem necessariamente considerar as agressões de violência sexual ou de outra natureza. Grande parte da análise é centrada na indagação das razões pelas quais algumas mulheres apanham, e apesar da resposta considerar fatores, estes seriam colocados em segundo plano (CUNHA, 2007). Isso porque a resposta à indagação é que, independentemente dos fatores, a responsabilidade da violência é atribuída sempre ao macho dominador, dotado de um poder indiscutível dentro de um sistema de hegemonia masculina, dentro do qual as mulheres, no geral, possuem poucas possibilidades de libertação.

Heleieth Saffioti foi uma das principais intelectuais brasileiras a incorporar a perspectiva marxista no estudo das mulheres (HOLLANDA, 2019), porém integrando o conceito “gênero” em seus trabalhos. O conceito de gênero, nesse momento, está associado a imagens historicamente construídas do masculino e do feminino, sendo, portanto, a dimensão da cultura por meio da qual o sexo (aqui não em sentido biológico) se expressa (SAFFIOTI, 2009). A ordem do patriarcado, de acordo com Saffioti, beneficia principalmente o homem rico, branco e adulto, de maneira que não só as mulheres podem

ser vítimas de violência de gênero, mas também crianças e adolescentes de ambos os sexos (SAFFIOTI, 2001, p. 115). Ainda, Saffioti afirma que eventualmente outros homens podem ser vítimas de violência de gênero, desde que esta tenha sido praticada diretamente pelo “patriarca” ou por um de seus representantes.

Há diferenças importantes em relação às abordagens de Azevedo e Saffioti. Saffioti (2001) argumenta que apesar de Azevedo ter sido pioneira no campo, abrindo possibilidades de outros estudos na área, haveria em seu trabalho a adoção de uma perspectiva demasiada vitimista em relação à mulher. Isso porque haveria poucas possibilidades de resistência à hegemonia masculina, o que relegaria as mulheres à condição de vítimas passivas e incapazes de reagir na grande maioria das situações (SAFFIOTI, 2001; SANTOS e IZUMINO, 2005; CUNHA, 2007). A partir dessa leitura, as vítimas não teriam uma forma própria de enxergar o mundo, sendo retratadas como “pobres coitadas” (CUNHA, 2007, p. 149). Saffioti (2001, p. 120-121) critica essa abordagem por não permitir enxergar as formas variadas pelas quais as mulheres em situação de violência reagem e resistem ao patriarcado, cotidianamente. Saffioti (2001) e Cunha (2007) oferecem diversos exemplos de resistência, os quais podem se manifestar em atos mais expressivos como a não obediência direta às ordens dos maridos e revidar agressões, mas também a partir de atos mais sutis, como deixar a comida queimar propositalmente como resposta a alguma violência. O próprio ato de ir à delegacia e registrar um boletim de ocorrência, para Cunha (2007), constitui em si mesmo um ato de resistência, pois representa oportunidade de enfrentar a violência. Apesar de ser difícil a mulher reagir e sair de um relacionamento sem auxílio externo, ela quase sempre terá alguma possibilidade de reação contra o agressor - reações essas que poderão ou não ser adequadas para colocar fim à violência de seus parceiros (SAFFIOTI, 2001).

Quanto às divergências relativas às primeiras duas correntes, elas ocorrem principalmente quanto às justificativas para a reprodução da lógica de dominação masculina por mulheres (Romeiro, 2007, p. 43). Para Chauí, isso aconteceria pela cumplicidade, a qual adviria do fato de as mulheres não apresentarem subjetividade constituída de autonomia, de maneira que acabam por aderir aos mecanismos de dominação masculina, inclusive para com outras mulheres. Por sua vez, Azevedo explica que a hegemonia masculina resulta na dominação quase absoluta e inquestionável do homem, cenário em que as mulheres seriam meras vítimas, com poucas possibilidades de resistência. Por fim, Saffioti afirma que as mulheres cedem à violência por estarem dentro de uma estrutura desigual de poder, na qual a ordem de dominação masculina atravessa

todas as relações sociais e traduz-se em “*estruturas hierarquizadas, em objetos, em senso comum*” (SAFFIOTI, 2001, p. 120). Portanto, não seria possível falar em cumplicidade de mulheres no que tange o uso da violência para a realização do projeto de dominação-exploração, pois essa ordem impõe determinados esquemas cognitivos à ordem social. Para que as mulheres possam ser cúmplices de seus agressores, elas deveriam desfrutar do mesmo poder do que os homens, assim, como as mulheres seriam detentoras de apenas pequenas parcelas de poder, só poderiam ceder e não consentir diante do projeto de dominação (CUNHA, 2007, p. 156).

Apesar dessas diferenças fundamentais (tanto entre as correntes quanto dentro da mesma corrente), Romero (2007) sugere que não houve grande rigor para a utilização dos conceitos de “dominação” ou “patriarcado”. A teoria da dominação masculina, especificamente, foi incorporada tanto por estudiosas quanto por ativistas nos anos 1980 e 1990, sem, contudo, haver necessariamente a incorporação da ideia de cumplicidade das mulheres na reprodução da violência (SANTOS; IZUMINO, 2005). Não usar o elemento da cumplicidade não se deveu apenas à falta de rigor teórico, mas também à necessidade de dar visibilidade ao problema da violência doméstica e conjugal. Evocar a cumplicidade poderia prejudicar o processo de sensibilização para a violência contra a mulher.

A **terceira** corrente é a “**relacional**”. Não é propriamente uma teoria, da mesma forma que se estruturam as duas acima, mas sim de um debate acerca da vitimização e da cumplicidade de mulheres.

No início dos anos 1990, Maria Filomena Gregori publicou “Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista”, trabalho etnográfico sobre uma entidade feminista, a SOS Mulheres, a qual oferecia apoio e assistência a mulheres vítimas de violência. Em sua análise, Gregori aponta algumas limitações práticas que decorrem do dualismo, pré-concebido de perceber o homem como algoz e a mulher como vítima (DEBERT; GREGORI, 2016). De acordo com a autora, nas dinâmicas das relações sociais reais, nem sempre as mulheres seriam meras vítimas da violência conjugal, tampouco buscariam os serviços da SOS Mulher primordialmente para separarem-se de seus parceiros ou “se empoderarem”.

Gregori rejeita tanto a abordagem da dominação masculina quanto a do patriarcado, pois a perspectiva de dominação (em sentido amplo), subjacente a ambas, poderia ser entendida como essencialista, não oferecendo alternativas para a vitimização da mulher. Desta forma, para Gregori, a violência não seria considerada como

manifestação de uma relação de poder, e sim como uma forma de comunicação em que homens e mulheres conferem significados a suas práticas (SANTOS; IZUMINO, 2005). No entanto, é importante pontuar que não há uma culpabilização da participação da mulher na violência, o que se almeja é entender como e em quais contextos a violência ocorre e quais significados pode assumir nas relações entre homens e mulheres.

Santos e Izumino (2005), assim como Saffioti (2001), explicam que apesar do texto ter causado controvérsia, a relativização desse binômio dominação-vitimização teve impacto importante nos estudos feministas. Saffioti (2001, p. 127) explica que esse debate provocou *“a emergência de outras posições, com maior capacidade de discriminar entre a passividade e as estratégias calculadamente utilizadas por mulheres vítimas de violência na relação com seus agressores”*. Um exemplo disso é a escolha por parte de algumas acadêmicas e militantes de utilizar o termo “mulher em situação de violência” ao invés de “mulher vítima de violência”. A mulher não seria mera vítima ao denunciar a violência conjugal, pois resistiria aos papéis sociais que a colocam em posição de vítima. Por vezes, ela colaboraria com sua vitimização ao validar certas violências e ao ocupar determinados papéis pré-concebidos. Saffioti (2001), no entanto, em texto do início dos anos 2000, alerta que *“O vitimismo parece continuar presente na cena brasileira, não obstante a existência de apreciável produção de feministas de várias vertentes”* (SAFFIOTI, 2001, p. 127).

Apesar de considerarmos que as contribuições de Gregori são importantíssimas, concordamos com as ressalvas feitas tanto por Santos e Izumino (2005, p. 8-9) quanto por Saffioti (2001)⁶ ao trabalho. A mais relevante, neste momento, é a ressalva quanto a sua perspectiva teórica: não há como se compreender o fenômeno da violência doméstica como algo que acontece fora de uma relação de poder ou, ao menos, influenciado por uma relação de poder.

Importante destacar que até esse momento (antes da popularização do conceito de gênero, tal qual será explicado no próximo parágrafo), “estudos sobre mulher” era a denominação mais utilizada para se referir às discussões acima (HEILBORN; SORJ, 1999, p. 4).

Por fim, **a quarta corrente** corresponde à discussão de **gênero como categoria de análise**. No começo deste capítulo, afirmamos que iríamos (como iremos) destacar a discussão sobre violência doméstica no Brasil. Apesar disso, trabalhos brasileiros situam

⁶ Saffioti (2001, p. 127) inclusive afirma que Gregori teria demonstrado haver mudado sua perspectiva quanto a essa interpretação.

Scott (1986) e sua discussão sobre o uso de gênero como influência fundamental no debate nacional (HEILBORN; SORJ, 1999; SAFFIOTI, 2001; SANTOS; IZUMINO, 2005; ROMEIRO, 2007).⁷

Scott (1986) afirma que o termo gênero já aparecia na época em alguns trabalhos como maneira de rejeitar construções de identidades masculinas e femininas baseadas no sexo biológico. Assim, o uso desse termo teria função de indicar que características ditas masculinas e femininas não seriam características inerentes ao ser humano, mas construtos subjetivos (ou ficcionais). No entanto, posto dessa forma, o antagonismo sexual binário também parece fornecer uma perspectiva totalizadora e generalizante: para a autora, não basta apenas descrever a forma como essas identidades se manifestam no mundo, mas entender como elas se estruturam e influenciam a história. Dessa forma, deve entender-se gênero como sistema ou elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos. Posteriormente, em 2008, Scott reconhece que outras contribuições (como a de Butler) apontaram que os conhecimentos acerca do sexo biológico também podem ser socialmente construídos. Ainda, afirma que a categoria continuaria útil para pensar sobre como são produzidos os significados acerca dos corpos sexuais - ou seja, o foco não deveria estar nos papéis que são atribuídos ao homem e à mulher, mas na construção dessas diferenças.

Heilborn e Sorj (1999) afirmam que junto com a popularização desses conceitos há uma gradativa substituição do indicador desta área de estudos: o termo mulher (que seria uma categoria empírica, descritiva) é substituído pelo termo gênero (categoria analítica). As autoras afirmam que houve uma mudança cognitiva nos estudos, que favoreceu a rejeição do determinismo biológico (ainda que, de certa maneira, o feminismo já fizesse isso, no sentido de contestar as hierarquias postas, mesmo em relação aos sujeitos homem e mulher), dando ênfase às estruturas sociais e incluindo homens como categoria empírica a ser estudada. O gênero passa a ser utilizado, em muitos casos, para entender a relevância das relações de gênero na organização social e entender como ele afeta o próprio conhecimento produzido pela ciência social.⁸

⁷ Evidência disso é Saffioti (2009, p.16-17), que narra que no fim dos anos 1980 o artigo de Joan Scott (1986) difundiu-se rapidamente, circulando em várias universidades brasileiras via cópias de xérox, antes mesmo de sua tradução em português ser publicada em 1990.

⁸ No entanto, outros autores, como Debert e Gregori (2008), afirmam que a mudança também foi motivada por feministas que não desejavam ser acusadas de essencialismo. Fato é que esse uso do termo gênero foi associado a um maior prestígio e seriedade na academia em detrimento ao uso de categorias como “estudos sobre mulheres (HEILBORN; SORJ, 1999). Essencialismo pode ser entendido, no geral, como uma doutrina que propõe que alguns entes/objetivos possuem algumas características essenciais. Nesse sentido,

A mobilização da categoria gênero também foi utilizada para tecer críticas a alguns estudos feministas e à ênfase separatista de estudos de mulheres (LAURETIS, 2015). Essa categoria é mobilizada para analisar outras situações além daquelas que surgem do exercício abusivo de poder de homens sobre mulheres (CARRARA; SAGGESE, 2011). Nesse sentido, há estudos sobre gêneros não cobertos pela oposição binária masculino-feminino, atingindo o segmento LGBTTI+.

Dessa forma, há diferentes usos do termo gênero e distintas vertentes teóricas que o utilizam - apesar de Scott, que cunhou o termo, ser pós-estruturalista. Por exemplo, como já mencionado, Saffioti, feminista marxista, utiliza-se do termo gênero, sendo uma das primeiras autoras a utilizar o termo “violência de gênero” (SANTOS; IZUMINO, 2005) e tendo feito diversas considerações sobre seu uso ao lado da categoria mulher. Segundo Saffioti (2009), não se deve simplesmente substituir “mulher” por “gênero”, visto que o gênero é útil também para o entendimento de como se situa a mulher nessas relações de dominação em um determinado contexto histórico. Ainda, segundo essa autora, a utilização do conceito de gênero não é incompatível com a teoria do patriarcado.

De qualquer forma, a expressão violência de gênero constitui uma categoria mais geral, que não se restringe à violência contra a mulher. Em primeiro lugar, a violência de gênero pode ser reconhecida em situações em que homens ou pessoas que não são mulheres (se consideramos aqueles que não se classificam como binários) sofrem violência. Em segundo lugar, quando a mulher é vítima de violência de gênero, o uso da palavra gênero implica reconhecer que a violência é imbricada por relações de dominação nas quais figura a mulher. Em terceiro lugar, a violência de gênero não pode ser utilizada de maneira equivalente à violência conjugal, visto que compreende outras relações dentro da família ou do ambiente doméstico, mas pode também se referir a relações que acontecem no espaço público. Por essas razões, a violência de gênero ser também mobilizada como um dos elementos que constituem a homofobia e a transfobia.

Saffioti e Almeida (1995), no entanto, reforçam que, na égide do patriarcado, há predominância da violência como expressão da dominação masculina. Izumino (2003), por outro lado, apesar de utilizar o termo “violência de gênero”, afirma que o paradigma do patriarcado deveria ser abandonado por ser insuficiente para explicar as mudanças de papéis sociais e de comportamento de mulheres e também pelo fato de as relações de poder não poderem ser consideradas como estáticas, sempre o homem em posição de

a acusação de essencialismo no feminismo significaria que as feministas atribuiriam algumas características essenciais a mulheres (ou a homens).

dominação em relação à mulher. No entanto, Izumino difere de Gregori, pois apesar de afastar a noção de patriarcado, a autora não considera as partes envolvidas na relação como iguais, envolvidas em uma relação de comunicação - considera que há sim uma dimensão de poder, mesmo que não seja resultado direto da dominação das mulheres por homens.

Seja como for, a expressão violência de gênero é utilizada em muitos trabalhos como sinônimo de violência contra a mulher, sem a preocupação de ressaltar as relações de poder subjacentes à manifestação da violência.

O objetivo dessa seção foi mostrar, resumidamente, como as teorias feministas entendem violência de maneira diversa. Conforme abordaremos a seguir, essa discussão acabou por influenciar a militância de ativistas feministas e suas demandas por políticas públicas apropriadas para responderem à questão da violência de gênero contra a mulher. Posições feministas podem resultar em enquadramentos diversos (MARCONDES, 2019), fazendo parte de pacotes interpretativos que disputam a construção de determinados significados e narrativas (GRAMSOM; MODIGLIANI, 1989).

Enquadramentos também não são estáticos. Eles passam por processos de mudanças ao inscreverem-se na dinâmica contextual de alianças e disputas entre sujeitos (MARCONDES, 2019, p. 38). Um bom exemplo disso, abordado nessa seção, é a forma como houve a apropriação, por parte de algumas feministas da teoria da dominação masculina. Originalmente, como concebida por Chauí, a mulher é descrita como cúmplice. No entanto muitas feministas rejeitaram a figura da mulher como cúmplice não apenas por não concordarem que isso fazia sentido teórico (como foi o caso de Saffioti), mas também por acharem que a adoção desse conceito poderia fazer com que a população, no geral, não apoiasse movimentos que combatiam a violência contra a mulher. Afinal, se a mulher colabora para a perpetuação da violência, por que o Estado deveria intervir nesse processo? Essa decisão ocorre em um contexto no qual esse tipo de violência era visto como normal por boa parte da sociedade, de forma que o processo de re-enquadrar o entendimento da teoria de dominação masculina ocorreu com o objetivo de realizar mais alianças.

O trabalho de Gregori, com todas as ressalvas, também mostra um exemplo interessante de disputas de enquadramentos ou de pacotes interpretativos. Por um lado, as feministas que trabalhavam na entidade SOS Mulheres entendiam que a violência doméstica era um problema derivado da dominação masculina e/ou do patriarcado, e que a solução para enfrentá-lo seria oferecer assistência às mulheres e um local no qual

pudessem conversar umas com as outras, empoderando-se e percebendo as desigualdades de gênero imbricadas em suas experiências. Esse empoderamento poderia implicar, em alguns casos, a separação conjugal. Por outro lado, algumas das assistidas, apesar de reconhecerem a violência contra a mulher como um problema, não a enxergavam como um problema de dominação masculina ou simplesmente não viam a questão de gênero e de poder que permeia essa violência. A solução que buscavam para esse problema era a transformação de seus maridos, e não a separação.

O enquadramento da entidade SOS Mulheres, de acordo com a visão de Gregori, restringia possibilidades de construção de mediação com o enquadramento de algumas das assistidas (MARCONDES, 2019, p. 38-39), e o fruto dessa embate se manifestava na frustração tanto das pessoas que trabalhavam na entidade quanto das assistidas. Nesse sentido, a teoria do patriarcado, como desenvolvida Saffioti (2001), por exemplo, ao retirar a mulher de uma posição absolutamente vitimista e reconhecer que existem formas distintas de resistência à violência, bem sucedidas ou não (a tentativa de conciliação pode ser vista como uma estratégia de resistência à violência), poderia oferecer outro tipo de arcabouço cognitivo para tentar construir mediações e pontes.

Assim, na próxima seção, iremos explorar como as reivindicações feministas, fortemente influenciadas pela teoria em alguns pontos, acabaram por chegar ao Estado.

2.2 Movimento feminista e sua influência na agenda pública

Na literatura, é comum encontrar os anos 1970 como marco temporal para a consolidação tanto de movimentos feministas quanto do campo de estudos de feminismo e gênero no Brasil (HEILBORN; SORJ, 1999; FARAH, 2004; SANTOS; IZUMINO, 2005; ROMEIRO, 2007; DEBERT; GREGORI, 2007; BANDEIRA, 2009; CORTIZO; GOYENECHÉ, 2010; SANTOS, 2010; BANDEIRA, 2014; OLIVEIRA, 2017; HOLLANDA, 2019; dentre muitos outros trabalhos). Apesar da existência de movimentos de mulheres e feministas muito relevantes antes dos anos 1970, como a luta sufragista (CARONE, 2018; DUARTE, 2019), Duarte (2019) descreve o movimento dos anos 1970 como o momento do feminismo “mais exuberante, aquele que foi capaz de alterar radicalmente os costumes e transformar as reivindicações mais ousadas em direitos conquistados” (DUARTE, 2019).

Em primeiro lugar, importante diferenciar “movimentos feministas” e “movimentos de mulheres”. O primeiro grupo teria como objetivo principal a “transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade

presente nas relações entre homens e mulheres” (FARAH, 2004, p. 51), enquanto o segundo não necessariamente traria o elemento de superação de desigualdade de gênero. . Em alguns momentos, há alinhamento das pautas entre movimentos de mulheres e movimentos feministas, e movimentos de mulheres podem lutar para superação dessa desigualdade, mas nem todos o fazem ou consideram a desigualdade da mulher em relação ao homem um problema fundamental.

Em segundo lugar, deve-se problematizar o uso do feminismo no singular e de mulher como categoria universal, como se todas as mulheres tivessem as mesmas necessidades e experienciassem as desigualdades de maneira semelhante. Carneiro (2003) afirma que o desenvolvimento do feminismo brasileiro foi marcado por viés eurocentrista em seu início e houve disputas sobre as questões que deveriam ser priorizadas. Esses fatores acabaram por excluir ou diminuir, durante muito tempo, debates referentes à mulher negra dentro do feminismo, apesar de a maioria da população brasileira sempre ter sido negra e de o racismo ser um problema estrutural da sociedade brasileira, atravessando todas as relações sociais (CARNEIRO, 2003).

Alguns trabalhos também deixaram de considerar desigualdades de classe entre mulheres, ignorando que as mulheres estão integradas (ou não) ao mercado de trabalho de formas diversas, e que isso traz diferenças fundamentais na sua renda, condições de vida e acesso a serviços (LAVINAS, 1996). Nos anos 1980, já existia grande integração das mulheres ao mercado nos anos 1980, porém as condições dessa integração variavam de acordo com inúmeros fatores (idade, nível de escolaridade, raça), verificando-se inclusive um aumento das desigualdades econômicas entre mulheres (LAVINAS, 1996). Outros autores já haviam mencionado a importância de se considerarem outras formas de desigualdade na análise (ex. SCOTT, 1986; SAFFIOTI, 2001), mas estas disparidades (como em relação a raça e classe) não eram postas como centrais na maior parte das análises feministas.

Apesar dessas diferenças, nos anos 1970-80, houve uma convergência entre movimentos feministas e de mulheres no combate à ditadura e na luta por políticas públicas. Farah (2004) explica que a construção de mulheres como sujeito político deu-se inicialmente por meio de sua mobilização em torno da redemocratização brasileira e da intervenção estatal sobre questões atinentes à desigualdade de classe, como baixos salários e infraestrutura e serviços básicos precários. Junto dessas reivindicações, algumas das mulheres nesses movimentos passaram a, concomitantemente levantar temas específicos à condição da mulher, como saúde feminina, sexualidade e violência contra a

mulher. Entretanto, nem sempre essas agendas específicas eram bem-vindas, pois alguns temiam que dividissem a unidade dos movimentos de oposição à ditadura (PITANGUY, 2018). Por essa razão, Oliveira (2017) e Hollanda (2019) explicam que algumas dessas discussões (como aborto, planejamento familiar, sexualidade), em um primeiro momento, permaneceram mais circunscritas a círculos privados de feministas, pois alguns dos temas causaram atritos mesmo dentro do campo progressista. Em função disso, essas autoras chamam os movimentos feministas dessa época como “bem comportados”, por não enfrentarem com maior abertura e radicalidade questões atinentes ao corpo, como expressões da sexualidade e aborto.

O fato de que algumas discussões não podiam ser levadas à público já dá algumas pistas sobre a dificuldade da construção de reivindicações específicas a mulheres. Especificamente sobre o combate à violência contra a mulher, Teles (1993) conta que havia temor de que essa pauta pudesse causar divisões no seio da classe operária, de forma que alguns setores progressistas não a apoiavam.

Oliveira (2017, p. 624) destaca que a declaração do Ano Internacional da Mulher em 1975 pela Organização das Nações Unidas (ONU) favoreceu a articulação de vários grupos de mulheres publicamente, estimulando o aumento de eventos e congressos que discutiam questões ligadas a feminismo. Nesse momento, a violência doméstica é colocada como uma das pautas prioritárias para os movimentos feministas (TELES, 1993; OLIVEIRA, 2017).

Para entender melhor as razões pelas quais a violência doméstica foi escolhida como uma questão prioritária, é necessário destacar outros aspectos do contexto da época (além das tensões do feminismo em relação a outros movimentos de esquerda). Primeiramente, em relação à mulher, a dicotomia entre o espaço público e privado era bem marcada (OLIVEIRA, 2017). Durante séculos, à mulher (e a outros grupos considerados politicamente minoritários) foi dificultada ou proibida a participação em espaços que são associados à construção da esfera pública burguesa no ocidente (FRASER, 1990), como as ruas, a política, jornais (CORTIZO; GOYENCHE, 2010). O “lugar” das mulheres era associado ao espaço doméstico, privado, de forma que a violência que ali ocorria não era levada à esfera pública ou não era considerado um problema relevante para figurar no espaço público (MIGUEL; BIROLI, 2014). Assim, a violência doméstica era um problema familiar, que deveria ser resolvido dentro desse espaço privado, o que facilitava sua naturalização.

A mudança acontece graças a reivindicações diversas para a quebra da dicotomia entre espaço privado e espaço público (MIGUEL; BIROLI, 2014), desnaturalizando as relações de poder que eram perpetuadas nesse tipo de espaço.

Adicionalmente, o Estado reforçava formalmente a condição de inferioridade a qual às mulheres estavam submetidas. Na esfera civil, por exemplo, até o início dos anos 1960, não era permitido à mulher, no Brasil, aceitar heranças ou realizar determinadas transações financeiras sem a autorização de seu marido (Código Civil de 1916, art. 242). Na esfera penal, o Estado aceitava a legítima defesa das honras dos homens como argumento para absolver (ex) companheiros que matavam suas mulheres (SANTOS, 2010; CAMPOS, 2012; OLIVEIRA 2017).

No final dos anos 1970, diversos casos de assassinatos de mulheres de classe média cometidos pelos maridos e ex-maridos foram bastante publicizados pela mídia (SANTOS, 2010; CARONE, 2018). Santos (2010) explica que os movimentos feministas organizaram diversas mobilizações em torno desses crimes, sobretudo diante do fato de que o Poder Judiciário absolvía mesmo aqueles sujeitos que confessavam ter cometido o crime, utilizando-se da defesa da honra e da difamação da imagem da vítima. Como exemplo desse fenômeno, há o célebre caso de Ângela Diniz (CARONE, 2018), morta em 1976. A defesa do réu utilizou argumentos como o fato de Ângela ter personalidade neurótica, com perturbações comportamentais, e beber muito. A mobilização desses argumentos foi feita para prejudicar sua imagem, de forma a ela não ser digna da tutela do Estado. Outro caso bastante conhecido foi o da compositora Eliane Grammont, assassinada a mando de seu ex-marido em 1981. Essas campanhas ficaram conhecidas a partir do slogan de “Quem ama não mata” (PITANGUY, 2018).

Carone (2018) conta que a absolvição do assassino de Ângela Diniz desencadeou uma das primeiras campanhas feministas referentes à violência doméstica no Brasil. Essa campanha teve sucesso parcial, pois conseguiu, pelo menos em alguns casos, dificultar o sucesso da tese da legítima defesa da honra (OLIVEIRA, 2017).

As mobilizações e a publicização dos casos foram importantes para colocar a questão da violência contra a mulher e, mais especificamente, a violência conjugal, na agenda pública. Paralelamente a mobilizações, os movimentos feministas criaram grupos e entidades cujo objetivo era atender mulheres em situação de violência (DEBERT; GREGORI, 2008; SANTOS, 2010; BANDEIRA, 2014; DINIZ, 2014; OLIVEIRA, 2017). Como forma de responder a essa demanda, há a criação do SOS-Mulher, em São Paulo nos anos 1980 (DINIZ, 2014). O SOS Mulher, assim como outras entidades

similares (por exemplo, Centro de Defesa da Mulher, em Minas Gerais), era autônomo (DINIZ, 2014), tinha como objetivo oferecer apoio e assistência a mulheres (contando com advogadas e psicólogas voluntárias), fomentar grupos de discussão e conscientização das mulheres sobre sua condição. Uma das discussões que se tentava tratar era a relativa à violência ser um sintoma da discriminação e submissão das mulheres em uma sociedade patriarcal (DEBERT; GREGORI, 2008; SANTOS, 2010; DINIZ, 2014).

Outra discussão importante dentro dos movimentos feminista tratava-se de qual seria seu nível de envolvimento com o Estado. Questionavam-se se continuariam a atuar de forma mais autônoma ou se seria vantajoso aliar-se ao Estado e, em caso afirmativo, como seria essa atuação. Algumas vertentes decidiram que seria vantajoso levar algumas de suas propostas e exigências para o Estado. Nesse sentido, Farah (2004, p. 53) elucida que a agenda de gênero constituída nos anos 1970 começa a se fragmentar no final dos anos 1980. Essa fragmentação se deu paralelamente às mudanças no Estado no período de re-democratização e de difusão interna de uma agenda neoliberal diante da crise do Estado desenvolvimentista, ocorrida no mesmo período. À descentralização e à ênfase à participação, somaram-se preocupações com a “eficiência” das políticas e desenvolvimento de novas formas de gestão de políticas. Muitos dos movimentos apostaram em alianças com o Estado e passaram a atuar tanto em esferas locais, como na esfera federal e internacional. De acordo com Papa (2012), a aproximação do movimento feminista com movimentos de mulheres de base influenciou a atuação feminista nos partidos de esquerda, orientando-se à inclusão social e participação, em contraponto aos partidos de orientação liberal-conservadora, que privilegiavam a agenda da “eficiência” e cortes de gasto.

As primeiras políticas públicas para mulheres, com recorte de gênero (no sentido de admitir que existem desigualdades entre as representações sociais dos sexos), foram influenciadas por essas articulações de mulheres, suas presenças nos partidos e mobilizações em diversas esferas governamentais (FARAH, 2004; ROMEIRO, 2007; PAPA, 2012). Inclusive, o próprio conceito de gênero chega às políticas públicas por influência do feminismo, sendo que as políticas que possuem esse recorte “caracterizam-se por iniciativas que contribuem para a alteração das relações de poder desiguais entre homens e mulheres, em resposta à ‘pretensa neutralidade das políticas’” (PAPA, 2012). Entendemos aqui política pública, de maneira sucinta, como um conjunto articulado de ações governamentais, orientado para o tratamento de um problema público (PAPA, 2012).

Algumas das medidas pioneiras que representaram embriões de políticas públicas com recorte de gênero, voltadas para mulheres, foram: a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina em 1983 no Estado de São Paulo e a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) em 1985, na cidade de São Paulo; o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher em 1983 e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, em nível federal. Muitas dessas ações teriam como objetivo o combate da violência contra a mulher. Os movimentos feministas também incidiram junto à Constituinte (CARNEIRO, 2003; FARAH, 2004; OLIVEIRA, 2017).

O CNDM foi especialmente importante para a articulação perante durante a Constituinte. Esse órgão tinha como atribuição promover políticas em âmbito nacional que visassem eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de igualdade de direitos e sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do Brasil (PAPA, 2012). O CNDM passou a organizar programa de trabalho voltado para a Assembleia Constituinte, que seria eleita em 1986, cujo objetivo foi retirar as mulheres da condição de cidadãs de segunda categoria (PITANGUY, 2018). Esse programa de trabalho congregou movimentos feministas e de mulheres, entidades diversas da sociedade civil por todo o país e as parlamentares recém-eleitas em 1986. Essa articulação ficou conhecida por “lobby do batom” e teve considerável sucesso, pois muitas de suas reivindicações foram acatadas. Carneiro (2003) afirma que a Constituição de 1988 teria, dentre outros feitos, destituído o pátrio poder, pois a mulher não precisaria mais de autorização de figuras masculinas para realizar diversos atos ou para a tutela de aspectos de sua própria vida, mudando radicalmente o *status* jurídico das mulheres no Brasil.

No entanto, a influência no poder público não ocorreu (nem ocorre) de maneira linear ou exatamente da forma desejada pelas feministas. Nesse sentido, a mobilização do conceito de enquadramento pode nos ajudar a entender como surgiram os entendimentos que orientaram a ação pública e como foram os processos desses reenquadramentos. Santos (2010), ao estudar a incorporação de discursos e agendas feministas nas políticas públicas, afirma que nem sempre o Estado “absorve” as demandas feministas em sua integralidade. Ao utilizarmos o conceito de enquadramento, podemos afirmar que as disputas nas construções de significados fazem com que os pacotes interpretativos resultantes do processo de reenquadrar não são exatamente correspondentes àqueles dos movimentos sociais, de forma que a ação estatal pode conceber o problema público e seu diagnóstico de forma distinta.

Ou seja, há enquadramentos feministas que não são considerados ou operacionalizados pelo Estado, e vice-versa (aspectos não desejáveis para feministas, mas operacionalizados pelo Estado). Assim, apesar de as feministas terem tido sucesso para que o Estado criasse políticas públicas de combate à violência doméstica, o re-enquadrar fez com que alguns aspectos de seu prognóstico não fossem incorporados na integralidade. Ainda, para aqueles prognósticos que foram incorporados, sua materialização não foi totalmente satisfatória.

A partir da leitura de Santos (*ibidem*), os enquadramentos feministas em questão, na época, diagnosticavam os seguintes problemas: (i) a violência doméstica seria fruto da dominação masculina; (ii) os serviços estatais seriam incapazes de ajudar as mulheres em situação de violência, pois, além de não levarem a sério a violência contra a mulher, não considerariam que esta seria fruto de desigualdade histórica entre sexos. Por essas razões, a solução (prognóstico) deve incorporar: (i) a conscientização das mulheres acerca do problema de violência e suas raízes na dominação do homem; (ii) o oferecimento de serviços integrados, como assistência social, jurídica e psicológica (SANTOS, 2005; 2010); (iii) a melhora no atendimento policial e a criminalização de algumas condutas.

Quanto à demanda por serviços integrados, houve a criação do Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE) em 1984, que oferecia serviços jurídicos e psicológicos para mulheres em situação de violência, e da DEAM em 1985. No entanto, as pessoas que trabalhavam no COJE eram voluntárias, o que conferia certa precariedade à condição desse serviço e a sua institucionalização, pois seu funcionamento dependia do número e disponibilidade de voluntários. Quanto à demanda por melhora dos serviços policiais, foram criadas as DEAMs. No entanto, as DEAMs tornaram-se a política de combate à violência doméstica de maior destaque por parte do Estado. Por essa razão, Santos (2005) argumenta que houve uma ênfase muito maior no aspecto da resposta criminal ao fenômeno da violência doméstica do que o acesso a serviços integrados. Ainda, as feministas haviam planejado a execução de cursos de formação para pessoas que trabalhassem nas delegacias para garantir a qualidade dos atendimentos (SANTOS, 2005). No entanto, essas formações não foram realizadas com regularidade, o que colaborou com a não efetividade desse serviço e a continuidade de muitas críticas feministas a ele, como o fato de frequentemente os funcionários estavam não estarem cientes das questões de gênero que circundam a violência (ROMEIRO, 2007).

Ainda assim, mesmo que a disputa que circundou o processo de reenquadrar tenha resultado em uma absorção parcial das demandas feministas, essas políticas foram importantes e continuaram a ser objeto de disputa.

No que tange ao campo internacional, a articulação de feministas influenciou o desenvolvimento de políticas públicas e legislações brasileiras que levavam em conta o recorte de gênero (PAPA, 2012; OLIVEIRA, 2017). Destacamos aqui: (i) o fato de o Brasil ter se tornado signatário da Convenção de Belém do Pará (também conhecida como Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW) em 1994, a qual reconheceu que a violência contra mulher é uma violação de direitos humanos e a definiu como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” ; e (ii) a elaboração da Plataforma de Ação de Beijing, em 1995, a qual reforçou a orientação para que os países signatários criem mecanismos nacionais para a incorporação da perspectiva da igualdade de gênero em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo (PAPA, 2012). Papa (2012) analisa que esta orientação caracterizou a formalização do que na América Latina seria chamado de “transversalidade de gênero nas políticas” e de “*gender mainstreaming*” em língua inglesa. Resumidamente, a transversalidade de gênero, que é o processo pelo qual há incorporação de perspectivas feministas no enquadramento de políticas públicas - essa incorporação ocorre tanto na construção do problema público quanto o da ação estatal (PAPA 2012; MARCONDES, 2019).

De acordo com Papa (2012), apesar dos tratados, os movimentos feministas e de mulheres tiveram para levar à frente a agenda da transversalidade de gênero nos anos 1990. O governo Collor (1990-1992) esvaziou as atribuições do CNDM, que havia sido fundamental articulador de políticas para mulheres, e isso continuou nos governos seguintes, de Itamar Franco (1992-1993) e Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1998-2002) (SANTOS, 2010; PAPA, 2012). Mesmo que os tratados internacionais mencionados no parágrafo anterior tenham sido assinados durante o governo FHC, e isso tenha possibilitado maior atuação jurídica de grupos de mulheres, não havia um órgão de governo que tivesse capacidade de grande articulação para elaborar políticas com maior capilaridade.

Foi apenas com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), em 2003, que houve maior impacto no campo das políticas para mulheres no Brasil. Uma das razões mais importantes para isso era justamente o fato de que esse órgão possuía maiores

capacidades de articulação com outras áreas do governo e mais possibilidades concretas de atuação. (SANTOS, 2010; PAPA, 2012; COUTO, 2018).

A SPM foi criada com status de Ministério, possuindo recursos humanos e orçamentários próprios. Era ligada à Presidência da República e almejava não ser apenas um órgão isolado, “para mulheres”, e sim influenciar toda a atuação pública (PAPA, 2012, p. 43-44). As gestoras da SPM buscaram estabelecer parcerias para atuar em conjunto com outras áreas do governo, de forma a desenvolver estratégias para construir a transversalidade de gênero nas políticas públicas. A SPM desenvolveu planos nacionais de políticas para as mulheres, a partir de processos participativos, dentre os quais foram contempladas estratégias para o enfrentamento da violência de gênero e violência doméstica e familiar. Dessa forma, as condições para a criação de políticas para mulheres, com recorte de gênero, mudaram. Em 2004, o governo Lula instaurou um grupo de trabalho interministerial (GTI) sobre mecanismos de combate à violência doméstica. Esse grupo de trabalho deu origem ao projeto de lei que, posteriormente, deu origem à Lei Maria da Penha

2.3 O surgimento da Lei Maria da Penha

Como vimos na seção anterior, o movimento feminista e os movimentos de mulheres foram fundamentais para o surgimento de políticas públicas com recorte de gênero. Na década de 1980, uma das principais pautas do movimento era a violência doméstica.

De acordo com Romeiro (2007), dez anos depois da criação da primeira DEAM, o tratamento dado à violência doméstica (ou violência conjugal, termo utilizado pela autora em seu trabalho) passou por mudanças em 1995, com a criação dos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) pela Lei n. 9.099/1995 (ROMEIRO, 2007). Conforme explicado anteriormente, o Estado brasileiro passou por reformas que atingiram seus mais diversos setores, com a justificativa de que deveria ser mais eficiente. O Poder Judiciário não foi excluído dessas iniciativas, tomando algumas medidas para: (i) desafogar o judiciário e (ii) tornar o andamento de seus processos mais rápido (ROMEIRO, 2007, p. 22).

Assim, os Juizados Especiais Cíveis e Criminais foram criados para atender a esses objetivos. No caso dos JECRIMs, neles seriam julgados crimes considerados como “de menor potencial ofensivo”, que são aqueles que têm pena de até dois anos de detenção ou reclusão.

De maneira geral, a Lei n. 9.099/1995 foi relevante para inovação do ordenamento jurídico brasileiro, pois diversificou as formas de intervenção penal, instituindo alternativas à pena privativa de liberdade e apostando em mecanismos menos formais de resolução dos conflitos, como a conciliação e a mediação (CAMPOS, 2003; MACHADO; AGNELLO, 2017). Essa inovação foi festejada por setores da comunidade jurídica preocupados com o aumento do encarceramento (CAMPOS, 2003), pois seria uma alternativa à lógica puramente punitivista típica do sistema penal. Além disso, anunciou-se que a vítima seria beneficiada nesse processo (MACHADO; AGNELLO, 2017), pois durante a negociação poder-se-ia descobrir quais medidas efetivamente seriam mais eficazes para a reparação do dano sofrido por ela. Esses autores afirmam que nem sempre as punições oferecidas pelo Estado, como a prisão, são eficazes para a reparação do dano sofrido pela vítima.

No entanto, na prática, os juizados especiais nem sempre conseguem oferecer esse olhar atento à vítima ou mecanismos eficazes para a conciliação devido ao alto número de processos. Outro ponto levantado por alguns especialistas, de acordo com Campos (2003) é que, na verdade, ao invés de promover uma “onda descriminalizante”, esses juizados acabaram por criminalizar uma série de delitos que ficavam fora do sistema punitivo - inclusive os casos de violência doméstica, que raramente chegavam ao Poder Judiciário antes dos JECRIMs (CAMPOS, 2003; ROMEIRO, 2007; OLIVEIRA, 2017). Antes, a mulher agredida em relação conjugal registrava a ocorrência na delegacia; nos casos de agressão se fazia o exame de corpo delito, era coletado o depoimento do agressor e das testemunhas para o processo ser encaminhado ao Ministério Público (CAMPOS, 2003; ROMEIRO, 2007). Na prática, Campos (2003) explica que os funcionários da delegacia tentavam fazer uma espécie de mediação do conflito, limitando-se a dar um “susto” no agressor. Os delegados de polícia queixavam-se de ter que cumprir um papel que consideravam ser de assistentes sociais e, quando os casos iam para o Judiciário, os agentes jurídicos não utilizavam linguagem penal ou tampouco apuravam o delito, mas sim buscavam avaliar se a instituição do casamento teria salvação ou não. Apenas no caso da impossibilidade de reatar laços conjugais poderia haver condenação.

A razão pela qual os JECRIMs passaram também a tratar de delitos relacionados à violência doméstica é que a maior parte dos delitos relacionados à violência doméstica tratavam-se de delitos de lesão corporal leve e ameaça, os quais eram considerados de menor potencial ofensivo (ROMEIRO, 2007, p. 25). Debert e Oliveira (2007) relatam que os idealizadores dos juizados especiais não haviam antecipado a quantidade de crimes de

violência doméstica que passariam a atender. Nos juizados, há convocação tanto das vítimas quanto de agressores para uma audiência preliminar conduzida por conciliador, de forma a tentar promover acordo entre as partes e aplicar medidas alternativas. Dentre as medidas alternativas possíveis, temos, geralmente, pagamento de cestas básicas, encaminhando para tratamento com fins de reeducação ou multas.

Campos (2003) argumenta que apesar de a Lei 9.099/1995 ter representado um avanço, visto que os crimes de violência doméstica começaram a chegar ao judiciário e a serem publicizados (o que quase não ocorria antes), tal lei não considera aspectos da criminologia feminista, que incorpora a categoria gênero em suas análises. Debert e Oliveira (2007), em seu trabalho de investigação sobre as formas de conciliação empregadas por esses órgãos, afirmam que os juízes não estariam preparados para lidar com a violência doméstica e tampouco a enxergavam como fruto da desigualdade de gênero. A perspectiva que orientava as decisões nesses espaços era a visão social de família dos juízes. Havia desconhecimento dos magistrados sobre o fenômeno da violência doméstica e da inadequação de suas práticas para enfrentar, por exemplo, o que alguns chamam de “ciclo da violência”, que se caracteriza por idas e vindas na relação, comportamentos agressivos alternados a gestos amorosos.

Muitas vezes crimes ligados à violência doméstica eram tratados da mesma maneira que pequenos furtos ou conflitos entre vizinhos, configurando continuação da banalização da violência doméstica. Críticas mencionam a não-escuta da vítima (vítima e agressor ficavam na mesma sala nas audiências, e a lei não obrigava que a vítima tivesse advogado, apenas o agressor), a pressão dos funcionários para que houvesse conciliação, e o arquivamento massivo dos processos. O trabalho de Carone (2018) indica, sintomaticamente, que 90% dos casos eram arquivados. Parizotto (2018) explica que a forma com que lidamos com os conflitos sociais nesses espaços é, na verdade, uma negação do conflito. Essa negação também faria parte dos processos de cominação em curso (NADER, 1994), pois a construção de uma “harmonia” sem um adequado processo de transformação seria uma estratégia para esconder os conflitos fundamentais da sociedade, como aqueles referentes à classe, gênero e raça. Para Nader (1994, p. 27) a questão da justiça seria transferida para a retórica da harmonia das relações interpessoais, focando-se na criação do consenso, homogeneidade e concórdia. Vários trabalhos que se basearam na observação da atuação desses juizados, como o de Romeiro (2007), chegaram a conclusões parecidas, mencionando conciliadores e juízes que estariam mais preocupados em apaziguar o conflito familiar do que lidar com a desigualdade de gênero,

evocando dizeres como “o bom homem trabalhador não deve nunca agredir sua mulher”, “a boa mulher que cuida da casa não merece ser agredida”, e “fazer o melhor pela família para solucionar os conflitos”.

Cunha (2007) explica que haveria uma diferença importante entre a resolução do conflito localizado e a superação das desigualdades de gênero. O conflito localizado, que deu origem a uma disputa judicial, é resolvido muito mais fácil e rapidamente do que a tentativa da superação da desigualdade de gênero por parte do casal. Superar a desigualdade de gênero implicaria uma alteração da conduta, a longo prazo, por parte dos dois membros do casal, em que reconhecem seu lugar nas estruturas de poder e dominação e se esforçam para romper esses padrões. Na grande maioria dos casos, a conciliação não era capaz e nem tinha o objetivo de romper com as assimetrias de gênero.

Diante disso, alguns grupos feministas concluíram que a Lei 9.099/1995 estaria fazendo com que, na prática, a violência doméstica não fosse considerada violência (CAMPOS, 2003, p. 162), o que contraria tanto pretensões feministas quanto tratados que o Brasil havia ratificado (ROMEIRO, 2007), tal qual a já citada Convenção do Belém do Pará. Essa dissonância se daria por dois pontos principais. Em primeiro lugar, na prática, a violência contra a mulher não seria uma violência, aos olhos do Estado brasileiro, ao passo que a Convenção afirma que a violência contra mulher representa violação de um direito humano. Em segundo lugar, era flagrante a ausência de medidas adequadas para o tratamento legal dos casos de violência doméstica ou conjugal, bem como de mecanismos socialmente eficazes para o enfrentamento desse tipo de crime, quando a Convenção determina que os Estados Partes devem adotar políticas apropriadas e destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994, art. 7º).

Diversos grupos feministas se mobilizaram para maiores mudanças na forma com que o Estado lidava com a violência doméstica. De acordo com Pasinato (2015), durante os anos 1990 foram criadas algumas casas abrigo e centros de referência para atendimento de mulheres, mas eram usualmente serviços isolados e não estavam presentes em muitos territórios. Esses serviços dependiam demasiadamente das agendas político-partidária, “*não se configurando como política do Estado para enfrentar o problema da violência contra as mulheres.*” (PASINATO, 2015, p. 535).

Nesse contexto de banalização da violência e inadequação dos serviços, as organizações feministas de direitos humanos começaram a utilizar como substrato os tratados internacionais para se manifestarem diante de órgãos internacionais em tentativas

de pressionar o Estado brasileiro a tomar medidas mais concretas para o combate à violência doméstica e de gênero. O caso que ficou mais famoso foi justamente o de Maria da Penha, que sofreu duas tentativas de assassinato por parte de seu marido, em 1983, ficando paraplégica em decorrência das agressões que recebeu. Seu agressor foi condenado em 2002, quase vinte anos depois do crime. Em 1996, o caso foi encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e, em 2001, concluiu-se que Maria da Penha não teve seus direitos respeitados devido à ineficácia do Judiciário, que poderia ter tomado medidas adequadas para protegê-la antes da escalada das agressões. Determinou-se, dentre outras recomendações, que o Brasil deveria adotar medidas para eliminar a tolerância dos agentes do Estado face à violência contra as mulheres.

Contudo, o governo FHC ignorou o caso e as comunicações do CIDH (SANTOS, 2010). O governo Lula também ignorou essas comunicações durante o primeiro ano de seu primeiro mandato. Por sua vez, as organizações não-governamentais apresentaram documento ao Comitê da CEDAW, com informações sobre o caso Maria da Penha e a falta de cumprimento, pelo Estado brasileiro, das recomendações feitas pela CIDH, em 2003.

Em 2003 também havia sido criada a SPM, que permitiu novas possibilidades de aliança entre o novo governo e as organizações não-governamentais, inclusive organizações feministas (BANDEIRA, 2004; PAPA, 2012). Em 2004, o governo Lula instaurou um grupo de trabalho interministerial (GTI) sobre mecanismos de combate à violência doméstica. Esse grupo de trabalho foi responsável por gestar o anteprojeto de lei que deu origem à Lei Maria da Penha.

O GTI recebeu subsídios de Consórcio de organizações não-governamentais feministas. Carone (2018) descreve que o Consórcio era formado por seis organizações feministas,⁹ que haviam começado a se articular em 2001 para a produção de uma solução legislativa para o problema da violência doméstica contra as mulheres. As integrantes do Consórcio tinham formação jurídica e eram ligadas historicamente ao movimento feminista, mas algumas já haviam atuado em órgãos estatais, como o CNDM, e durante a Constituinte. Além do consórcio feminista, também participaram desse grupo a

⁹ Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia); Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA); Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres (Cladem); Themis, Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos (Advocaci); e Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende).

Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; e o Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje).

A minuta apresentada pelo Consórcio incluiu: (i) conceituação de violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, o que inclui a violência patrimonial e moral; (ii) criação de uma política nacional de combate à violência contra a mulher; (iii) medidas de proteção e preventivas; (iv) medidas cautelares referentes aos agressores; (v) criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar; (vi) assistência jurídica gratuita para mulheres; (vii) criação de um juízo único com competência civil e criminal através das varas especializadas para julgar os casos de violência doméstica contra mulheres; (viii) não aplicação da Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95) em casos de violência doméstica.

Carone (2018) identifica que os posicionamentos divergentes em relação às feministas foram apresentados principalmente pelos representantes do Fonaje. Além de defender a manutenção da legislação vigente (Lei dos Juizados Especiais), o Fonaje também questionou a existência de uma lei em que a vítima de violência seria sempre a mulher e nunca o homem, o que violaria o princípio da igualdade da Constituição Federal. Adicionalmente, o Fonaje criticava a penalização e o encarceramento pelos delitos de violência, e apontava que as propostas do consórcio feminista interferiam na organização judiciária dos estados e do Distrito Federal.

Durante os trabalhos do GTI, Carone (2018) afirma que a SPM cedeu ao lobby dos juízes e manteve os crimes de violência doméstica sob competência dos JECRIMS. No entanto, houve a adoção de medidas que tornariam o tratamento desse tipo de delito mais adequado pelos juizados, ao menos em teoria. Em pesquisa própria, não encontramos manifestações de membros do Ministério Público nesse mesmo sentido.

Nesta primeira versão do projeto de lei, no art. 12 (BRASIL, 2004, p. 6-7) afirmava-se que, além dos procedimentos previstos na Lei no 9.099/1995, em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a autoridade policial deveria colher todas as provas possíveis, ouvir a ofendida, averiguar o histórico da vida do agressor de maneira a determinar se representaria maior ameaça, determinar o exame de corpo delito, dentre outras medidas previstas no art. 26 (suspensão ou porte de arma do acusado, afastamento do lar ou local de convivência com a ofendida, proibição de determinadas condutas). Ou seja, as demandas das feministas foram recebidas parcialmente, pois havia aprimoramento do funcionamento do JECRIM e a inclusão das medidas protetivas, mas não a criação de serviços especializados.

Quanto ao papel do Ministério Público (MP), essa versão garantia sua participação integral nos casos de violência doméstica. Estava facultado ao MP requisitar força policial e a colaboração de serviços públicos de diversos setores, assim como a fiscalização de estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência (BRASIL, 2004, p. 9). Na versão aprovada, que se tornou a LMP, essas atribuições não são mais facultadas ao MP, e sim obrigatórias.

Essa versão incluiu também uma definição do que se consideravam relações de gênero: “Consideram-se relações de gênero as relações desiguais e assimétricas de valor e poder atribuídas às pessoas segundo o sexo.” (BRASIL, 2004, p. 4). Essa definição não está mais presente na LMP. Na justificativa do projeto, afirma-se:

“As desigualdades de gênero entre homens e mulheres advêm de uma **construção sócio-cultural que não encontra respaldo nas diferenças biológicas dadas pela natureza**. Um **sistema de dominação** passa a considerar natural uma **desigualdade socialmente** construída, campo fértil para atos de discriminação e violência que se “naturalizam” e se incorporam ao cotidiano de milhares de mulheres. As relações e o **espaço intra-familiares foram historicamente interpretados como restritos e privados**, proporcionando a complacência e a impunidade.” (BRASIL, 2004, grifos nossos)

A justificativa também explica que apesar de a Convenção de Belém do Pará possuir objeto mais amplo (violência de gênero ocorrida tanto no âmbito público como privado), a proposta considera a violência no âmbito privado. Isso poderia ser explicado pelo alto número de casos de violência doméstica, o que tornava urgente a necessidade de oferecer soluções que considerassem mais adequadas ao problema. Além disso, a violência intrafamiliar expressaria dinâmicas de poder e afeto, nas quais estariam presentes relações de subordinação e dominação (BRASIL, 2004 p. 16-17).

Esse projeto sofreu modificações durante sua tramitação no Poder Legislativo. O objetivo maior do Consórcio durante essa etapa era afastar a competência do JECRIM, manter a previsão das medidas protetivas, a perspectiva de gênero e de auxílio multissetorial para a mulher (CARONE, 2018). Assim, várias membras se mobilizaram para trabalhar ao lado de deputados em diferentes comissões, e tiveram sucesso, pois suas reivindicações principais constaram no texto final da lei, fazendo com que a LMP seja considerada uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista.

Assim, a LMP cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo que seus direitos humanos devem ser garantidos inclusive dentro das relações domésticas e familiares. Configura-se como violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhes cause

morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial. Não há uma definição específica de gênero no texto da lei.

A violência doméstica e familiar é compreendida como aquela que ocorre: (i) na unidade doméstica (LMP, art. 5o, I); (ii) no âmbito da família (sendo que os indivíduos podem ser unidos por laços naturais, por afinidade ou vontade expressa); (iii) em qualquer relação íntima de afeto, independentemente de coabitação.

A LMP articula políticas já existentes (como as casas abrigo) e cria novas ferramentas, como as medidas protetivas. Isso será melhor explicado abaixo. Resumidamente, a Lei Maria da Penha determina a construção das políticas públicas que visam combater a violência contra a mulher a partir de conjunto articulado de ações da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, além de ações não-governamentais (art. 8º). O art. 8º da LMP traz nove diretrizes para a implementação dessas políticas, as quais são:

- (i) 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;
- (ii) a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com as perspectivas de gênero 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;
- (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 pela Constituição Federal;
- (iv) a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;
- (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;
- (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;

- (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;
- (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;
- (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.

Para os itens (i), (iv), (vii), (ix), há a identificação explícita dos órgãos da administração ou particulares que estarão envolvidos na aplicação da lei. Por exemplo, o item (i) determina a integração operacional do Poder Judiciário; o item (iv) determina atendimento policial especializado, destacando as Delegacias de Atendimento à Mulher. Outros itens, como (v), que determina a promoção e realização de campanhas educativas sobre a prevenção de violência doméstica e familiar, não são direcionados a um órgão ou entidade específica.

Além disso, o art. 9º determina que a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada pela Assistência Social, Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Segurança Pública. A lei estabelece que essas mulheres terão acesso a serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das doenças sexualmente transmissíveis, da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e a outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

Os arts. 10 a 12-C tratam do atendimento policial e estabelecem medidas como (i) atendimento especializado, ininterrupto e prestado por servidores previamente capacitados, preferencialmente do sexo feminino, (ii) o não contato direto com suspeitos e investigados; (iii) o encaminhamento a serviços de saúde, quando necessário, assim como fornecimento de transporte para a mulher e seus dependentes para abrigo ou local seguro, perante risco de vida.

A lei também determina a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que deverão contar com equipes de atendimento multidisciplinar; cria as medidas protetivas de urgência, que incluem diversas ações cujo objetivo é proteger as mulheres no âmbito familiar, como a determinação da suspensão da posse ou restrição do porte de armas do agressor, seu afastamento do ar ou local de convivência, dentre outras.

Ou seja, a Lei Maria da Penha determina a criação de novas iniciativas, mas também a integração de políticas já existentes, pertencentes aos mais diversos setores. Além disso, a política tem um caráter transversal (PAPA, 2012; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018; MARCONDES, 2019) ao atuar como instrumento estratégico para levar a perspectiva de igualdade de gênero para o tratamento de violência contra mulheres em diversos serviços.

Como já foi brevemente mencionado, a rede de atendimento para mulheres em situação de violência possui uma variedade de serviços, de diversas áreas. Alguns desses serviços, apontados pela SMP, são (CAMPOS, 2015): (i) Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), (ii) Casas-abrigo; (iii) Casas de Acolhimento Provisório (Casas de Passagem); (iv) Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (postos ou seções da Polícia de Atendimento à Mulher); Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas; (v) Promotorias Especializadas; (vi) Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; (vii) Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; (viii) Ouvidoria da Mulher; (ix) Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica; (x) Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e (xi) Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante.

O Ministério Público também recebeu novas atribuições. Uma das principais funções do Ministério Público dada pela Lei Maria da Penha (arts. 25 e 26) é a de fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (listados acima), e adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas. Além disso, determina-se que o Ministério Público deverá intervir nas ações civis e criminais decorrentes de violência doméstica e familiar, mesmo quando não for parte; requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros; e cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

CAPÍTULO 3 - MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE PROJETOS SOCIAIS

No Capítulo 1, indicamos que iremos utilizar a perspectiva relacional, a qual tem como pressuposto o fato de as instituições serem habitadas (HALLET; VENTRESCA, 2006). Tal pressuposto considera que as instituições também são produzidas e modificadas através da interação entre agentes e estrutura.

A literatura que mapeia as mudanças pela qual o Ministério Público (MP) passou nos últimos cinquenta anos traz diversos elementos que podem apontar como as interações entre estrutura e agentes estão na base de as reconfigurações institucionais e de alterações no ideário (tanto dos promotores, quanto da população no geral) do que é ser promotor (ou procurador de justiça). Esses elementos permitem situar o papel de tal instituição perante a população e outros órgãos públicos. Portanto, é importante fazer um resgate dessa literatura, de forma a compreender a atuação do GEVID.

Esse capítulo se divide em quatro subseções. Na primeira, procuramos traçar um breve panorama dos processos históricos que foram responsáveis pela atual configuração do MP, culminando no regime jurídico a ele atribuído pela Constituição de 1988. Na segunda, aprofundamos a análise dos instrumentos jurídicos que o MP tem à sua disposição, tanto em sua atuação criminal quanto no manejo de ações civis. Na terceira, investigamos a formação das ideias de “ativismo judicial” e “ativismo institucional” para, cruzando com as referências das duas subseções anteriores, delimitar o modo segundo o qual a atuação do MP pode ser vista segundo a lente do “ativismo”.

3.1. A atual configuração do Ministério Público em perspectiva histórica

A atual configuração constitucional do Ministério Público é, de maneira geral, fruto de mudanças iniciadas na década de 1970, posteriormente confirmadas e fortalecidas pela Constituição de 1988, que abriu caminho à atuação crescentemente ativista da instituição. Nesse sentido, Arantes (1999; 2002), identifica a formação e fortalecimento da ideologia do “voluntarismo político” no Ministério Público. O voluntarismo político seria um componente ideológico que motivou a instituição, endogenamente, a reivindicar a condição de agente político da lei (ARANTES, 1999).

A reivindicação provém de um diagnóstico pessimista tanto a respeito da atuação das instituições políticas tradicionais, quanto sobre a capacidade da sociedade civil de se organizar e se contrapor às ações governamentais. - O MP apontou a necessidade de haver instituições e mecanismos para defender os direitos da sociedade, diante de um governo

por ele diagnosticado como ineficiente e de uma sociedade civil igualmente reputada hipossuficiente. Nossa análise empírica do GEVID mostrou que é possível reconhecer alguns elementos relacionados a esse “voluntarismo político”, de forma que se faz necessário trazer a literatura que coloca em perspectiva a atuação do MP, para entender como esse componente ideológico tem ajudado a construir suas formas de atuação.

Para fins de análise, podemos classificar as mudanças que alimentaram o voluntarismo político, e as transformações pela qual o MP passou, em dois grandes grupos: (i) mudanças que levaram a uma maior autonomia institucional, e (ii) mudanças que levaram a uma ampliação de suas capacidades de atuação. Essas mudanças acontecem de forma concomitante, pois uma é necessária para a completa realização da outra.

A Constituição de 1988 foi uma consolidação de mudanças que se intensificaram a partir do final dos anos 1970, pelas quais o Ministério Público passou de instituição vinculada aos interesses do Poder Executivo para uma instituição que goza de independência financeira e autonomia, o que transforma o modo de atuação de seus membros (ARANTES, 1999; 2002; SILVA, 2001). Assim, nos próximos parágrafos, exploraremos um pouco da trajetória pela qual o Ministério Público conquistou sua autonomia e ampliou suas formas de atuação.

O MP se estruturou como órgão de maneira sistemática a partir de meados do século XIX. Em 1890, com a criação do Ministério Público Federal, estabeleceu-se que este deveria velar pela execução das leis aplicadas pela Justiça Federal, sendo sua atuação orientada pelos “interesses do Estado” (ou seja, cumprir as ordens do governo) (MACEDO JR., 1995 p. 71). Era, portanto, uma instituição intimamente ligada ao Poder Executivo. Nos anos seguintes, ao MP foi atribuída a obrigatoriedade de intervenção em diversas situações, como as relações jurídicas referentes ao direito de família, casamento, defesa da propriedade privada e outros assuntos que estavam ligados à proteção dos valores centrais de uma ordem social liberal e burguesa, de predominância rural e agrária.

Apesar de ter sido brevemente vinculado ao Poder Judiciário entre os anos de 1946 e 1967 (o chamado “interregno democrático”), durante o período da ditadura militar o MP voltou a ser vinculado ao Executivo, atuando como fiscal da lei em favor dos interesses do governo. Exemplo disso era a competência constitucional do Procurador Geral da República (PGR, chefe do Ministério Público Federal), o qual era responsável, dentre outras funções, por exercer as funções típicas do MP junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, solicitava diretamente ao STF que declarasse a inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e federais. Na prática, essa

função serviu como forma de intervenção federal nos estados devido à preocupação do Poder Executivo da União, na época, em realizar o controle da administração pública tanto na esfera federal quanto em âmbito estadual, pois assim poderia barrar leis que não estivessem alinhadas ao regime (ARANTES, 2002, p. 43), O PGR podia também denunciar, perante o STF, aqueles que “abusassem” de direitos individuais, tais como a liberdade de manifestação de pensamento, de reunião e associação, assim como a liberdade de manifestação de convicção política (ARANTES, 2002, p. 41).

Essa situação de subordinação do MP ao Poder Executivo começou a mudar no final da década de 1970, quando leis esparsas conferiram maior autonomia ao MP. Um primeiro esforço nessa direção foi a Lei Orgânica Complementar n. 40 de 14 de dezembro de 1981 (LOC n. 40/1981), que estabeleceu normas gerais a serem adotadas na organização dos Ministérios Públicos estaduais, devolvendo aos estados a autonomia federativa para organizar a carreira por meio de leis estaduais, como ocorria no período imediatamente anterior ao regime militar. De acordo com Mazzilli (2013), essa LOC foi fruto de uma reivindicação do próprio MP. Adicionalmente, essa lei também traz um capítulo chamado “Das Garantias e Prerrogativas”, a qual afirma que os membros do MP estadual se sujeitam a regime jurídico especial e gozam de independência no exercício de suas funções; que só perdem os cargos mediante condenação judicial ou processo administrativo; e que gozam do mesmo tratamento dispensado aos membros do Poder Judiciário¹⁰. Nos anos seguintes, o MP fez lobby para que essas prerrogativas e garantias funcionais, equiparáveis àquelas da magistratura, constassem também na Constituição de 1988 (ARANTES, 1999, p. 90; SILVA, 2001, p. 54-62), tais quais a independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Na Constituição de 1988, essas garantias e prerrogativas são estendidas para todos os promotores e procuradores de justiça (Ministério Público Estadual e o Ministério Público da União¹¹) e é garantida a autonomia ao MP.

A autonomia do MP tem o significado jurídico de desvincular sua atuação de qualquer poder constituído (Executivo, Legislativo ou Judiciário), ou de qualquer outra forma de ingerência sobre o exercício de suas competências. Garante também, no plano federativo, a ausência de hierarquia entre Ministério Público Federal e Estadual, e entre

¹⁰ Uma das discussões referentes à diferença de tratamento é o local onde o juiz e o promotor sentam durante as audiências. Argumenta-se que, por exercerem funções equiparáveis, juiz e promotor precisariam estar na mesma posição de destaque, ao invés da tradicional representação do promotor *a latere*.

¹¹ O MP da União é composto do MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e MP do Distrito Federal e Territórios

eles e os Ministérios Públicos de perfil temático, como é o caso do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público de Contas. A **vitaliciedade** impede que um membro do MP seja demitido, a não ser por sentença judicial e processo administrativo. A **inamovibilidade** impede que o promotor seja removido de seu cargo, salvo por promoção aceita, por pedido ou por decisão de tribunal competente desde que esteja fundamentada no interesse público. A **irredutibilidade** de vencimentos refere-se ao fato de que a remuneração do promotor ou procurador de justiça não pode ser reduzida.¹² Quanto à **independência funcional**, já esboçada pela LOC n.o 40/1981, ela vem prevista na Constituição (CF, art. 127, parágrafo 2o). Mazzilli (2013, p. 13-17) explica que a independência funcional consiste na liberdade dos membros do MP (promotores e procuradores de justiça) de atuarem nas atividades-fim da instituição, devendo obediência apenas às leis e à Constituição. As atividades-fim do promotor consistem em sua atuação nas ações civis e criminais e em atividades referentes à proteção dos direitos difusos e a sua participação em conselhos internos do MP e outros órgãos assemelhados. Durante o exercício da atividade-fim, os promotores e procuradores também não estão obrigados a observar *“atos normativos, resoluções, portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da administração no que diga respeito ao mérito do que devam ou não fazer nos atos da atividade-fim; aqui, é irrestrita a liberdade funcional”* (MAZZILLI, 2013, p. 16).

A discussão de hierarquia entre os promotores é controversa no que se refere às atividades-fim do promotor. Arantes (1999, p. 90) afirma que *“mal se pode falar em hierarquia quando descrevemos a organização interna do MP. Ela ocorre apenas no sentido administrativo e não é capaz de atingir a esfera funcional de seus integrantes.”*. As atividades-meio são aquelas que se referem ao “sentido administrativo”, mencionado por Arantes. É o sentido tradicional de “hierarquia administrativa”, definido pelo Decreto-Lei n. 200/1967, art. 8º e 9º. Essas atividades consistem em seguir as diretrizes referentes à gestão financeira, material e de recursos humanos do Ministério Público. Por

¹² A irredutibilidade salarial é garantida, pelo art. 7º, VI, da Constituição de 1988, a todos os “trabalhadores”, implicando a impossibilidade de redução do valor-base do salário estipulado em contrato de trabalho, ressalvado “o disposto em convenção ou acordo coletivo”. No mesmo sentido, o art. 468 da CLT, redação dada pela Lei n. 13467/2017 (reforma trabalhista), autoriza a redução na hipótese de “mútuo consentimento” do trabalhador. A irredutibilidade é mais ampla, porque ela não recai sobre o valor-base do salário (valor mensal, valor da hora, etc.), mas sim sobre o total do salário com todas as vantagens pecuniárias (auxílios, adicionais, gratificações, etc.) percebidos pelo trabalhador (“remuneração”). Além disso, não existem, para a “irredutibilidade de vencimentos”, as ressalvas feitas pela Constituição e pela CLT em relação à “irredutibilidade salarial”. Isso significa que “vencimentos irredutíveis” não podem ser diminuídos mesmo nas hipóteses de redução justificada de serviço, convenção, acordo coletivo ou mútuo consentimento.

exemplo, os promotores devem comunicar aos órgãos superiores o ajuizamento de determinadas ações, e existem regras que determinam a elaboração de relatórios periódicos, dentre outros expedientes.

Ainda sob esse aspecto, em 2004¹³ foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão externo encarregado de controlar e fiscalizar a atuação dos órgãos integrantes do Ministério Público nacional (ou seja, todos os Ministérios Públicos brasileiros), assim como supervisionar os deveres funcionais de seus membros. Apesar disso, há diversas limitações para a atuação do CNMP, por exemplo, ao Conselho não cabe a proposição de revisão de posições adotadas por membros do MP em medidas judiciais. O Conselho poderia, por outro lado, investigar a conduta dos membros do MP, sua diligência em realizar as atividades-meio e averiguar se houve algum descumprimento evidente diante da letra da lei.

A independência funcional é um tópico discutível inclusive dentre alguns membros do Ministério Público. Nesse sentido, Sampaio (2017), em seu trabalho, investiga o Plano Geral de Atuação do Ministério Público de São Paulo. Esse instrumento fixa metas prioritárias anuais que promotores e procuradores de justiça precisam considerar no exercício de suas funções. Por um lado, há uma discussão no MP acerca da necessidade e da legalidade desse tipo de plano, pois a independência funcional impediria que a instituição fixasse metas a serem seguidas por promotores no exercício de suas atividades-fim. Por outro lado, há integrantes da instituição que acreditam que o impedimento de qualquer tipo de interferência na atividade-fim é contraproducente e pode diminuir a potência da ação do MP. Isso porque, ao se tomar como referência apenas o texto da lei como direcionamento, membros do MP podem se posicionar de maneiras diversas em relação ao mesmo assunto, pois há leis que permitem interpretações conflitantes. Por exemplo, a Constituição elenca uma série de direitos fundamentais, dentre eles o direito à educação (art. 6º e 205) e o direito à saúde (art. 6º e 196). No entanto, há diversas maneiras pelas quais esses direitos podem se concretizar - essa decisão é muitas vezes tomada por diversas instâncias da administração pública. Dessa forma, como apontaremos com mais detalhe nos dois próximos capítulos, alguns promotores argumentam que as leis nem sempre oferecem as balizas necessárias para a atuação do MP, enquanto outros entendem que sim. Há promotores mais favoráveis a

¹³ Antes disso, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993) previa no seu art. 4º que a fiscalização financeira e orçamentária do Ministério Público deveria ser exercida pelo Poder Legislativo.

uma maior padronização, administrativa, de sua atuação, e outros que encaram com desconfiança esse tipo de estratégia institucional.

Nesse sentido, Kerche (2007) afirma que há uma ausência de mecanismos relevantes de *accountability* externa, o que conduziria à “blindagem” do MP contra a ingerência de políticos eleitos e de altos burocratas de outras instituições. De acordo com esse argumento, a debilidade do controle externo sobre o MP teria como resultado sua **autonomia institucional**. Em outras palavras, é difícil que o MP seja fiscalizado por outras instituições e instâncias de poder. Nesse sentido, o CNMP, que possui o controle da atuação administrativa e financeira do MP e dos deveres funcionais de seus membros pois possui dentre seus membros, poderia ser uma instância de fiscalização com alguma ingerência externa (KERCHE, 2017; 2018), pois possui membros externos ao MP. São eles: um juiz indicado pelo STF, dois advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dois cidadãos com notório saber jurídico (um indicado pelo Senado e outro pela Câmara dos deputados), totalizando cinco membros de instituições externas ao MP. No entanto, a representação do MP é superior, correspondendo a sete membros (quatro membros do Ministério Público da União - MPU e três membros dos MPs estaduais).

Além da maioria do conselho ser composta pelo MP, Kerche (2018), ao estudar na prática a atuação do CNMP, concluiu que é um órgão que reforça a autonomia e discricionariedade dos membros do Ministério Público, ao invés de reforçar mecanismos de *accountability* externa, pois o CNMP deve avaliar as denúncias relativas à conduta de promotores e procuradores. Entretanto, Kerche (2018) avaliou que a tendência é que os procedimentos institucionais protejam os integrantes do MP, visto que os atores-chave no processo são colegas de instituição do réu. Na prática, são aplicadas poucas sanções e as penas são brandas (ex. advertências).

Resumidamente: a Constituição de 1988 garantiu ao MP o papel de fiscal e guardião dos direitos da sociedade, ao passo que a atribuição da defesa dos interesses do governo foi dada Advocacia Geral da União (antiga Consultoria Geral da República). De acordo com Arantes (2002), se a autonomia não tivesse sido conquistada, o MP teria tido maiores dificuldades em se estabelecer neste novo papel, porque muito da desconfiança atribuída ao MP se dava por sua vinculação ao Poder Executivo.

O MP também influenciou a expansão de suas atribuições, tendo feito *lobby* a partir do final dos anos 1970 nesse sentido (ARANTES, 1999; 2002; SILVA, 2001). Esse lobby ocorreu em um momento em que a sociedade civil discutia, no Congresso Nacional

e na posterior Assembleia Nacional Constituinte, o papel do Poder Judiciário na resolução de conflitos sociais.

Silva (2001, p. 31) e Faria (1997; 2004) afirmam que durante os anos 1970 e 1980 ampliaram-se as críticas ao funcionamento do judiciário e à tradição normativa e formalista do direito brasileiro. As críticas ocorreram concomitantemente ao momento de explosão de litigiosidade (ou seja, aumento de processos), alçada no reconhecimento de novos direitos e “*ao aumento contínuo de demandas postas a Estados que reviam as políticas assistenciais e públicas diante da recessão econômica*” (SILVA, 2001, p. 34). No entanto, o Judiciário não estava conseguindo absorver essa explosão e lidar com essas novas demandas por justiça.

Uma das razões para tal inaptidão seria o fato de tanto o sistema judiciário quanto os instrumentos jurídicos serem informados por uma concepção liberal e individualista. De acordo com essa concepção, os litígios, ou conflitos judiciais, são entendidos como conflitos entre duas partes, geralmente no campo do direito privado, e que irão discutir assuntos que só dizem respeito aos seus respectivos interesses (SILVA, 2001, p. 34). Em teoria, essa discussão não afetaria nenhum outro direito além das pessoas que fazem parte do conflito.

Imaginemos uma situação em que uma pessoa encomenda uma cadeira de um artesão - ambas as partes combinam quais serão as cores, o material e outras características da cadeira, e todos esses combinados são registrados em um contrato. No entanto, quando a pessoa recebe sua cadeira, percebe que o material não é aquele que combinaram. As partes não conseguem resolver sozinhas o seu problema e levam esse conflito para o judiciário. No final, o juiz decide que a pessoa deverá receber uma nova cadeira feita com o material previsto no contrato. Nesse caso, a resolução do conflito não terá consequências relevantes para além do comprador (que deverá receber uma nova cadeira) e do artesão (que deverá confeccionar uma nova cadeira).

Por outro lado, há outros tipos de conflito cuja discussão e resolução não afeta apenas dois polos ou duas partes. Nesse sentido, a discussão de conflitos coletivos - aqueles que envolvem grupos, organizações, órgãos governamentais e segmentos populacionais - acaba por afetar muitas pessoas. Por exemplo, se uma empresa começa a despejar determinadas substâncias tóxicas em um rio, esse ato pode afetar toda a população que depende daquele rio e dos recursos naturais da região. Assim, por mais que eventualmente apenas uma pessoa daquela população acione o poder judiciário para resolver esse conflito, o que o juiz decidir vai também afetar muitos outros. Por exemplo,

se o juiz decidir que a empresa deverá instalar um filtro de água na casa dessa pessoa, o problema coletivo é resolvido pontualmente, pois eventualmente alguns agricultores ainda sofrerão com a diminuição da qualidade da água e do solo, e outros moradores também continuarão com água de pior qualidade.

Arantes (1999) afirma que os conflitos coletivos sociais têm o potencial de impulsionar mudanças na sociedade. Voltando ao exemplo do parágrafo anterior, aquela sociedade poderia se organizar de forma a fazer com que as empresas sejam obrigadas a desenvolver tecnologias que as façam não mais degradar o meio-ambiente (como tratar obrigatoriamente seus rejeitos antes de despejá-los), impulsionando uma mudança social. No entanto, usualmente, tais conflitos não teriam o judiciário como local de resolução ou de embate, pois, o sistema de justiça “*embora possa excepcionalmente ensejar mudança social, foi pensado e estruturado para ratificar direitos previamente forjados pela sociedade e positivados pelo direito estatal.*” (ARANTES, 1999, p. 94). O “lugar adequado” de resolução e de embate desses conflitos, no Estado Liberal democrático, seria nas instituições representativas (desde partidos até espaços dentro do governo). Muitos desses direitos, para serem concretizados, necessitam de ações administrativas complementares, no curso de políticas públicas complexas.

No entanto, grupos da sociedade civil passaram a identificar o Poder Judiciário como um espaço de luta e reivindicação de direitos (SILVA, 2001, p. 32).¹⁴ Dessa forma, os conflitos coletivos passaram a ser classificados como “novos conflitos” pelo o judiciário de matriz liberal - a novidade estaria justamente no fato de que essas demandas têm o potencial de afetar segmentos populacionais inteiros (SILVA, 2001, p. 34).

Apesar de alguns autores criticarem essa dicotomia entre direitos individuais e aqueles pertencentes a uma coletividade,¹⁵ esse debate fez com que fossem depreendidos esforços para definir o que seriam esses conflitos da coletividade e se eles poderiam ser de diferentes tipos. Mazzilli (1992), por exemplo, distingue “interesses e direitos

¹⁴ De acordo com Silva (2001, p. 32), esse reconhecimento ocorre em momento paralelo àquele em que grupos de esquerda e de oposição ao regime militar “*começaram a valorizar a esfera institucional, inaugurando práticas de intervenção e participação na administração pública.*”

¹⁵ Alguns autores, como Cappelletti (1977), criticam a dicotomia entre direitos individuais e direitos coletivos como direitos essencialmente diferentes. Na verdade, não seriam os direitos individuais que teriam entrado em crise, mas sim a “lide liberal”. Ações movidas segundo a compreensão liberal de lide (de inspiração romana) entram em crise quando se percebe que várias questões então tratadas como “lides liberais” (propriedade, segurança pública, habitação e moradia, acesso à saúde, etc.) também podem ser consideradas como “lides coletivas”. Significa dizer: alguns direitos próprios da matriz liberal também podem afetar coletividades, o que não era percebido no modelo liberal de adjudicação e decisão jurisdicional. Assim, o que ocorre, na verdade, não é uma simples “descoberta” desses direitos coletivos, mas sim uma transição de um modelo de justiça para outro.

coletivos” e “interesses e direitos difusos”. Para ele, os interesses e direitos coletivos seriam aqueles baseados em um vínculo jurídico que congrega uma coletividade facilmente identificável, a qual possui interesses em comum (ex. moradores de um condomínio). Os direitos e interesses difusos, por outro lado, consistiriam em direitos de grupos menos determináveis de pessoas, sem um vínculo jurídico preciso (ex. caso de consumidores lesados pela empresa que produziu determinado bem; grupo que viva sobre a mesma condição socioeconômica e é afetado por determinada política; habitar na mesma região). Esses novos tipos de interesse, como já mencionado anteriormente, rompem com a lógica jurídica de que um interesse ou direito estaria sempre ligado a um titular específico e determinável, e os instrumentos jurídicos da época não eram adequados para enfrentar esse tipo de demanda.

Nesse ínterim, há o desenvolvimento de diversas propostas para enfrentar essa questão e criar instrumentos jurídicos que possam “dar conta” desses problemas da coletividade. Arantes (1999, p. 85) e Silva (2001, p. 40), explicam que a Lei n. 6938 de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, foi um marco jurídico inicial para a normatização de direitos coletivos e difusos envolvendo demandas relacionadas ao meio ambiente. Em seu art. 2º, I, afirma-se que se considera “o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. Além de normatizar interesses difusos e coletivos, essa Lei também introduz novos instrumentos processuais que seriam mais adequados para a proteção de tais interesses (ARANTES, 1999). Nesse sentido, o MP é legitimado para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Essa lei, no entanto, foi criticada por duas razões (SILVA, 2001, p. 41): **(i)** ainda existia a necessidade de legislação que pudesse ser utilizada diante de outras violações de direitos difusos e coletivos, e não só daqueles de ordem ambiental; e **(ii)** a Lei deu exclusividade ao MP para a proposição de ações civis e criminais em defesa do meio ambiente. Grinover (1984), em especial, criticou tal exclusividade por duas razões. A primeira seria que o MP ainda estaria vinculado ao Poder Executivo (a Lei é de 1981), de modo que durante toda a ditadura havia defendido os interesses governamentais em detrimento dos interesses difusos e da coletividade, mesmo no plano legislativo. A segunda razão seria que o órgão responsável por lidar com eles deveria ter algum tipo de especialização, dada a complexidade das configurações desses conflitos - poderia haver, por exemplo, conflitos entre interesses de diferentes grupos, o que não tornaria nenhum

dos interesses em questão menos legítimo do que o outro. Dessa forma, era necessária especialização para esse tipo de conflito.

Essa crítica, de acordo com Silva (2001) e Arantes (2002), levou à criação de um grupo de especialistas¹⁶, o qual redigiu um anteprojeto de lei (que posteriormente se tornou o PL n. 3304/1984) cujo objetivo era ampliar o alcance da Lei n. 6938/1981 para incluir a proteção de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O Ministério Público também não seria mais o único capaz de propor ações civis - outras entidades, como associações civis, estariam na dianteira da defesa dos interesses difusos e coletivos perante o Poder Judiciário. O MP, por sua vez, poderia interferir sozinho como “fiscal da lei” ou ao lado de associações, de forma a controlar abusos.

O Ministério Público de São Paulo defendeu a modificação deste PL. Oficialmente, criticaram o fato de que ainda haveria a necessidade de incluir mais direitos difusos, como o direito do consumidor (SILVA, 2001, p. 46). Extraoficialmente, o MPSP fazia lobby para que pudesse manter parte de seu protagonismo (ou mesmo exclusivismo) nesse tipo de ação (ARANTES, 2002).

Assim, o MP criou o seu próprio anteprojeto (que posteriormente tornou-se o PL n. 3034/84), o qual restringiu a representação (capacidade processual) de associações da sociedade civil e ampliou as possibilidades de ação do MP. Quanto à restrição de representação das associações, de acordo com essas novas regras, apenas aquelas associações que estivessem constituídas há mais de um ano e cujo objetivo fosse compatível com o objeto da ação poderiam propô-la - em outras palavras, se a ação se referisse a uma violação ambiental, a associação deveria ter afinidade com o tema. Quanto à ampliação da possibilidade de intervenção, neste novo projeto, além de poder propor ações civis e criminais, o MP seria a única entidade capaz de constituir inquérito civil público. Resumidamente, o inquérito civil (que será melhor detalhado em tópico próprio) é um procedimento administrativo que permite a investigação de determinada violação. Através do inquérito civil é possível que agentes públicos e particulares sejam intimados (ou seja, obrigados, perante a lei) a depor, dentre outras funcionalidades.

O projeto do MP foi vencedor nessa disputa e foi ele que deu origem à Lei da Ação Civil Pública (ACP, Lei n. 7.347/1985). Silva (2001) explica que a tramitação do

¹⁶ De acordo com Arantes (2002) e Silva (2001), esse grupo teve origem em um seminário ocorrido na Universidade de São Paulo, em 1982, a qual a jurista Ada Grinover foi convidada a criar um grupo de especialistas que protegesse os interesses difusos, no geral. Assim, o grupo foi criado e resultou em um anteprojeto que se transformou no Projeto de Lei n. 3304/1984, o qual não foi aprovado.

PL do MP foi mais rápida do que a do PL redigido por especialistas, pois foi remetido diretamente ao Poder Executivo, que já o apresentou em sua versão quase final ao Poder Legislativo. A justificativa oficial foi a de que era um projeto mais abrangente do que o de especialistas quanto aos direitos difusos.

Na prática, as novas atribuições do MP permitiram que ele atuasse rotineiramente como fiscal de políticas públicas (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; CARVALHO TEIXEIRA, 2010), uma vez que passou a poder indagar membros da administração pública a respeito de suas atuações, além de poder contestar políticas implementadas por governos nos três níveis da federação e poder cobrar ações do poder público para que cessem as supostas violações.

A Constituição de 1988 consolida essas novas atribuições do MP e reconhece a normatização dos direitos difusos e coletivos, além dela mesma elencar uma série de direitos fundamentais que exigem algum tipo de ação administrativa, como o direito universal à saúde. Dessa forma, intensificou-se o movimento, que já havia sido feito por parte da sociedade civil, de levar problemas políticos ao Judiciário (SILVA, 2001). Esse movimento não é uma particularidade do Brasil. Veríssimo (2007, p. 60) explica que após os regimes de exceção na América Latina, houve um movimento razoavelmente homogêneo de constitucionalização de direitos sociais, mas ocorrido em sociedades marcadas por desigualdades, onde se notabiliza a escassez de recursos públicos utilizáveis.

Nesse contexto, membros do MP, os quais também gozam de independência e autonomia, passam a evocar diretamente passagens da Constituição para fundamentar suas ações e denúncias. Silva (2001) afirma que houve “inovação jurídica” do MP ao utilizar esse recurso. No entanto, muitas passagens da Constituição consistem em enunciados gerais, admitindo múltiplas interpretações e formas de serem concretizadas. Tomando novamente como exemplo o acesso universal à saúde, ele pode ser entendido de diversas maneiras e depende, em grande parte, da administração pública para ser concretizado. Muitos promotores, como forma de instigar a administração e o poder público (que consideram ser ineficientes), utilizam de sua interpretação particular acerca do acesso universal à saúde para obrigar ou não determinadas ações do poder público. Por vezes, as diversas interpretações da Constituição adotadas pelo MP são contraditórias, o que pode acabar por diminuir a potência de sua ação e mesmo a unidade da instituição (SAMPAIO, 2017).

O MP, ao longo das últimas três décadas, continua a ser o órgão do Estado responsável pela persecução criminal (propositura de ações penais), sendo obrigado a atuar nas ações penais públicas; tem atribuições civis como fiscal de determinados processos (ex. processos envolvendo incapazes); e passa a ser um dos principais defensores dos interesses sociais. Seus membros têm grande discricionariedade para definir o que são direitos sociais, desde que estejam estabelecidos em lei. Como a Constituição acabou por normatizar diversos direitos sociais, os membros do MP gozam de ampla base legal para atuar. A definição do que são direitos difusos e coletivos é ampla, o que faz com que o leque de atribuições do MP se torne extenso, excluindo poucos assuntos referentes à sociedade brasileira (KERCHE, 2007).¹⁷

Além disso, o MP adquiriu garantias equivalentes àquelas dos membros do Poder Judiciário, mas ao contrário de juízes, que precisam ser provocados para agir (no jargão jurídico, não podem “agir de ofício”), há diversas oportunidades para que os promotores tomem iniciativas sem serem provocados. Em outras palavras, para um juiz agir, alguém precisa trazer uma demanda a ele, não podendo, por sua própria vontade, agir diante de uma ilegalidade se não for provocado por terceiro (o autor da ação). É o princípio da “inércia judicial”. O promotor, portanto, possui tanto a liberdade de iniciativa quanto a independência e a baixa interferência de outros poderes (e até mesmo da sociedade) em sua atuação. - Como já explicado anteriormente, o CNMP, órgão de controle do MP, na prática é composto por maioria de membros do MP e são os membros do MP que possuem os maiores poderes (por ex. receber e aprovar denúncias relacionadas a promotores).

Segundo Arantes (2002), os constituintes teriam “endossado” a tese de que haveria necessidade de um poder fiscalizador independente, e foi o MP que ocupou esse espaço. No momento da Constituinte, ainda havia bastante desconfiança em relação ao governo, dado o fato de o país ter acabado de sair de uma ditadura na qual o Estado fora responsável por diversas ilegalidades, como a tortura e a perseguição política. Apesar do Ministério Público ter sido instituição vinculada ao Poder Executivo durante boa parte dos anos da ditadura, tendo apoiado diversas ações do governo, o MP conseguiu se desvincular do Executivo e ganhou gradativamente independência e liberdade de ação em diversos âmbitos. Dessa forma, Arantes (2002, p. 46) afirma que o MP soube se colocar como uma instituição necessária para ocupar o suposto “espaço vazio” entre a sociedade

¹⁷ De acordo com Kerche (2007, p. 260): “*De um crime passionnal ao desvio de dinheiro por parte de um burocrata, passando pela poluição de um rio ou pelo direito de um político se candidatar em uma eleição, quase todos os assuntos podem ser judicializados pela instituição.*”

e o Estado, responsabilizando-se cada vez mais pelo cumprimento das leis e da Constituição.

Ainda, na década de 2010, houve outros movimentos importantes de ampliação da atuação do MP (KERCHE, 2017; 2018), especialmente no que toca o campo criminal. Em 2011, o CNMP decidiu que os membros do MP poderiam promover, por autoridade própria, investigações de natureza penal, ao passo que essa competência estaria somente com a polícia pela Constituição. Essa questão foi regulamentada pelo STF apenas em 2015¹⁸, o qual manteve o entendimento de que o MP teria essa competência, em complemento ao papel da polícia. Kerche (2018) afirma que esse entendimento iria na contramão da vontade da Constituinte, cujo anseio teria sido o de distribuir os poderes durante a investigação: a polícia investiga, o Ministério Público acusa, o juiz decide.

Ainda, em 2017, o CNMP garantiu a discricionariedade do MP para desistir da persecução penal em troca da confissão de suspeitos em crimes sem violência ou grave ameaça, e com danos inferiores a vinte salários mínimos. Kerche (2018) argumenta que essa decisão contraria a forma com que o sistema penal é entendido no Brasil, pois vigora o princípio da estrita legalidade em matéria penal, pelo qual é obrigatória a instauração de processo diante de qualquer inquérito que conclua pela denúncia de um delito. A desistência da ação penal diante de uma confissão, como ocorre nos Estados Unidos (país no qual os promotores, em regra, são eleitos democraticamente), faz parte de um sistema que adota o princípio da oportunidade, pelo qual o promotor pode decidir quais casos devem ser julgados por um juiz a partir de critérios diversos da estrita legalidade (por exemplo, interesse público nos casos e nas eventuais condenações). Dessa forma, o CNMP garantiu tanto que o MP tivesse poderes de investigação quanto pudesse ter discricionariedade na escolha dos casos que irão à frente ou não (KERCHE, 2017). Anteriormente, apesar do MP ter discricionariedade em diversos outros aspectos, o promotor não poderia escolher quais casos seriam julgados pelo juiz a não ser que a investigação mostrasse evidências suficientes da não ocorrência do ilícito.

Portanto, esses movimentos que transformam o MP em novo ator político são, na visão de Arantes (1999; 2002), permeados por voluntarismo político, o qual também orienta a ação da instituição pós-1988. Dessa forma, pode-se enxergar relação entre ampliação das competências do MP e estabelecimento de sua independência e autonomia - a transformação em novo ator político não estaria completa sem esses dois elementos.

¹⁸ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563>, acesso em 15.12.2019.

O voluntarismo, como já mencionado brevemente, é uma ideologia composta de três elementos principais: (i) decepção quanto ao sistema representativo, o que acarreta diagnóstico pessimista acerca das instituições políticas tradicionais, de seu poder de transformar a sociedade - sendo também o poder público um grande violador de direitos (ARANTES, 2002, p. 132); (ii) hipossuficiência da sociedade civil, a qual se encontra fraca e desorganizada e incapaz de defender seus próprios direitos (ARANTES, 2002, p. 129); e (iii) a crença de que as mudanças sociais mais relevantes, nos últimos tempos, foram conquistadas graças às instituições de justiça e da própria atuação do MP.

Quanto ao elemento (i), a própria escassez de recursos públicos ou a afirmação de que não há recursos públicos ajuda a alimentar a crença na ineficiência do Estado. A crise da democracia representativa, e mesmo a memória do passado ditatorial recente, também se articulam para o fortalecimento desse tipo de diagnóstico.

Quanto ao elemento (ii), alguns autores do campo do direito público, como Veríssimo (2007), afirmam que, no caso do processo coletivo brasileiro, muitos dos interesses sobre bens coletivos acabam afetando grupos muito grandes e desorganizados, de forma que boa parte deles tem poucas ou nenhuma chance de ser protegido por iniciativa espontânea daqueles diretamente interessados em sua obtenção. Dessa forma, mesmo que reconheçam que a solução adotada pelo legislador foi excessivamente paternalista, no sentido de dar muito poder ao MP, a instituição ainda assim teria papel importante de atuação nas áreas em que há menor presença de movimentos de sociedade civil organizada. Nesse sentido, Vianna e Burgos (2002, p. 465), ao investigarem ações coletivas no Rio de Janeiro, concluíram que na área do consumo, 68,7% das ações foram ajuizadas por associações civis, enquanto na área da infância essa porcentagem não passou de 4%. Ou seja, por mais que, no processo coletivo, o MP seja privilegiado em relação a associações da sociedade civil por contar com mais instrumentos investigativos (como poder de instaurar inquérito civil público), e que o MP não precise da chancela social para representar determinado interesse coletivo (o que traz o risco de que sua interpretação legal não corresponda ao interesse da coletividade a qual ele representa), sua atuação é vista como importante, especialmente para áreas com menor organização e menores capacidades de mobilização.

Quanto ao elemento (iii), é importante apontar que, com o passar dos anos após 1988, muitos promotores se decepcionaram com o Poder Judiciário, pois este seria muito “moroso”, o que faria com que os conflitos se prolongassem por um longo período de tempo, prejudicando os envolvidos, e haveria uma dificuldade do reconhecimento e

recepção de ações envolvendo coletividades por parte dos magistrados (ARANTES, 2002). Isso faz com que a ACP, apesar de ter sido um instrumento festejado pelo MP, não seja sempre adotada como estratégia principal para fiscalizar e influenciar a administração pública, pois a via judicial nem sempre é a mais eficiente (ARANTES, 2002, p. 144). Assim, muitos promotores acabam por adotar saídas extrajudiciais para os problemas relacionados a políticas públicas, pois nem sempre se pode esperar o tempo necessário à resolução da ação.

Dada a grande variedade de formas de ação pelo MP, alguns estudos passaram a focar em como os membros do MP acabam por explorar essas possibilidades, sem necessariamente ter como ponto principal os desafios que derivam de uma discricionariedade excessiva dos promotores e existência de *accountability* limitada (COSLOVSKY, 2011). Apesar de no presente trabalho não ignorarmos a dimensão que vem da discricionariedade das ações do promotor, não iremos nos limitar a essa discussão. Enfoques alternativos à discricionariedade são interessantes porque acabam por identificar outras formas de atuação dos promotores que não o manejo discricionário de suas competências, permitindo que tenhamos mais elementos para constar na análise relacional.

Um dos exemplos desse tipo de trabalho é o estudo de Mueller (2006), que ressalta a importância da atuação do Ministério Público em políticas ambientais no Brasil, afirmando que muitas de suas ações são bastante eficientes no *enforcement* de proteção ao meio ambiente. Mueller (2006) afirma que apesar da existência de diversas instituições com características similares ao Ministério Público brasileiro ao redor do mundo, o MP tem algumas particularidades que impactam a eficiência na influência nas políticas públicas relativas ao meio ambiente. Algumas dessas particularidades são justamente: (i) a independência da instituição e de seus membros; (ii) insulação elevada em relação aos outros poderes; (iii) alto investimento em seus profissionais (na forma de altos salários) e disponibilidade de recursos financeiros e físicos (terem a sua disposição estrutura para auxiliar seu trabalho, como assistentes, estagiários, analistas, equipe multidisciplinar etc). Quanto ao último item, Coslovsky (2011), apesar de reconhecer a existência de altos salários, não concorda que os promotores tenham tantos recursos ao seu dispor. Para uma atuação “mais ativista” (por privilegiar a resolução de resolver conflitos coletivos e sociais) o autor afirma que há escassez de recursos disponíveis.

Coslovsky (2011) propõe, portanto, que o foco principal da análise do MP esteja na forma com que os promotores escolhem atuar. Para isso, evoca a classificação feita

por Catia Aida Silva (2001), a qual divide a atuação dos promotores de justiça, no âmbito da defesa de novos direitos e interesses coletivos e sociais, em dois grupos: os promotores de gabinete e os promotores de fatos. Iremos explorar mais adiante essa dicotomia.

No entanto, para a melhor compreensão da atuação do Ministério Público na esfera civil, criminal, e no controle e articulação de políticas públicas, é necessário entender com maiores detalhes quais são seus instrumentos de atuação, o que será desenvolvido na próxima seção.

3.2. Instrumentos de ação do Ministério Público

Nesta seção, faremos um breve panorama dos instrumentos postos à disposição do MP, para que em seguida possamos discutir as formas de atuação do MP à luz do conceito de ativismo institucional.

3.2.1. Ministério Público na Investigação criminal

A Constituição Federal, ao determinar que cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, indica que este deverá promover privativamente a ação penal pública. Para que um crime seja julgado, é necessário que se entre com uma ação perante o judiciário, e a depender do tipo do crime, o tipo de ação poderá ser diferente. No caso das ações penais públicas, considera-se que os crimes que dependem dessas ações para serem julgados se referem aos “bens jurídicos” mais importantes para a sociedade - crimes considerados como de menor importância, como a difamação, deverão ser julgados por meio de uma ação penal privada, que, não precisa ser necessariamente proposta pelo MP). Ações penais públicas são exclusivas do MP. Nesse sentido, em documento do CNMP sobre o MP e sua atuação criminal perante a LMP: “ *Entre a Polícia investigativa e o Poder Judiciário é que está o Ministério Público; e justamente porque é o titular exclusivo da ação penal pública, caberá a ele perseguir vigorosamente os culpados, em nome de todas as mulheres vitimadas que através da sua voz clamam por justiça.*” (CNMP, 2017, p).

Cabe ao MP analisar as provas colhidas pela polícia para fazer uma acusação, representando o Estado - ele tem a tutela do interesse de punir do Estado (*ius puniendi*). Durante o processo penal, alguns autores consideram o MP como “parte” especial (BADARÓ, 2014, p. 196) justamente por ele integrar a “acusação”. Em suma, com base nas provas recolhidas pela polícia, que constam no inquérito policial, o MP irá argumentar que houve o crime e que a pessoa que o cometeu deve receber uma punição estatal.

Durante o processo, o MP poderá fazer perguntas, chamar testemunhas e requisitar documentos para que se esclareçam determinados fatos.

Nesse sentido, Kerche (2017) explica que o MP atua sob o princípio da legalidade, pelo qual o promotor deve levar todos os casos apontados pela polícia ao julgamento do Poder Judiciário, desde que haja elementos suficientes para a acusação. No entanto, como apontado no tópico anterior, decisões recentes permitiram que o MP adotasse o princípio da oportunidade em alguns casos, segundo o qual a decisão de seguir adiante ou não o caso é do promotor, independente da força das evidências coletadas pela polícia. Esse princípio foi evocado em alguns casos de delação premiada, em que a acusação desiste do processo diante do recebimento de determinadas informações nos casos de crime em que não há violência grave. Assim, o MP ganha ainda mais discricionariedade - antes, ele não poderia escolher de forma tão explícita quais processos iriam ou não adiante.

Quanto ao papel do MP durante a investigação (ou seja, a fase administrativa conduzida pela polícia e que precede a decisão sobre a propositura da ação), há longa controvérsia, a qual não nos aprofundaremos neste trabalho. Como já citamos, Kerche (2018) argumenta que os constituintes tiveram como vontade distribuir os poderes entre diferentes entidades durante a investigação: a polícia investiga, MP acusa e o juiz decide a partir das evidências e argumentos levantados. Mesmo no art. 129, VIII, da Constituição, no qual se permite que o MP requirite diligências investigatórias e a instauração do inquérito policial, condiciona-se tal modo de atuação a que estejam indicados fundamentos jurídicos. Isso sugere que, pelo menos em princípio, ao MP não são atribuídas faculdades de investigação ou de defesa.

No entanto, em 2011, o CNMP decidiu que membros do MP poderiam promover por autoridade própria investigações de natureza penal, tentando pacificar a histórica controvérsia. Mazzilli (2005) argumenta que o MP foi adquirindo capacidades investigativas próprias, que não dependeriam diretamente da polícia. Um desses argumentos é a própria capacidade de instaurar um inquérito civil a partir da LACP. Mesmo que o inquérito civil não faça parte das competências penais do MP, ele efetivamente dá ao MP capacidades investigativas para determinados casos, previstos em legislação específica.

Mazzilli (2005, p. 2) argumenta que se o MP não tivesse a possibilidade de investigar ou de intervir no processo investigatório, ele não poderia identificar corretamente os responsáveis por lesões graves ou indicar quais são as provas necessárias de serem colhidas, o que representaria uma falha dentro de sua função de fiscal da lei e

da democracia. Nesse sentido, de acordo com Mazzilli (2005), em certa medida, o advogado, que está no polo da defesa, também faz atividades investigativas ao juntar documentos e pedir para que testemunhas deponham, de forma a defender o réu. Assim, o MP, no polo da acusação, também poderia atuar nessas formas de diligência.

Desse modo, podemos concluir que o MP também possui amplas atribuições no campo criminal, sendo que mesmo as expansões neste campo se justificaram com base na configuração do MP na Constituição Federal e em seu papel na defesa dos direitos difusos.

3.2.2 Instrumentos Civis do Ministério Público

Em sua atuação civil, o Ministério Público conta com alguns instrumentos oficiais, quase todos introduzidos pela LAC. Conforme explicado no tópico anterior, a Ação Civil Pública¹⁹ é um instrumento jurídico criado para a defesa dos direitos difusos e coletivo, e trouxe mudanças significativas para o direito brasileiro ao ampliar as possibilidades de atuação do Ministério Público (SILVA, 2001; ARANTES, 2002, 2007). Além do Ministério Público, podem propor essa ação a Defensoria Pública; entidades da Administração Direta e Indireta; e associações constituídas há pelo menos um ano que tenham relação com o tema da ação (pertinência temática).

A LACP determina que o MP poderá instaurar inquérito civil (IC) (Lei n. 7.347/1985, art. 8o, § 1º) e a Constituição Federal indica que são funções institucionais do MP promover tanto o IC quanto a ACP.²⁰ Ainda, o MP também pode celebrar termo de ajustamento de conduta (TAC, previsto no §6º do art. 5º da Lei n. 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CNMP n. 16/10). A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, LONMP (Lei n. 8625/1993) autoriza o MP a instaurar inquéritos civis e procedimentos administrativos, como apurações, realização de audiências, envio de ofícios e notificações a autoridades, requisitar sindicância, dentre outros.

O **inquérito civil (IC)** foi inspirado no inquérito policial (Silva, 2001), sendo um procedimento investigatório instaurado pelo Ministério Público para descobrir se um

¹⁹ A ação tem como objeto a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico, além da responsabilização por danos a interesses difusos ou coletivos, à ordem econômica, à ordem urbanística, à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, dentre outros direitos coletivos e difusos. Há questões que não podem ser objeto de ação civil pública, como questões tributárias e de contribuições previdenciárias.

²⁰ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

direito coletivo ou difuso previsto em lei foi violado, ou para averiguar irregularidades e denúncias em relação a entes públicos e privados.²¹ A partir do IC, o membro do MP pode solicitar perícia, fazer inspeções, ouvir testemunhas e requisitar documentos para firmar seu convencimento. Essas requisições podem ser feitas a qualquer organismo público ou privado, de forma que o MP tem poderes de obrigar autoridades públicas e privadas a prestarem informações e revelarem documentos, sendo que o não atendimento às demandas do MP pode acarretar o pagamento de multas e pena de prisão (ARANTES; LOUREIRO; COUTO; CARVALHO TEIXEIRA, 2011).

Inquéritos civis podem constituir procedimentos preliminares a uma ACP - a intenção é a de que a partir do momento em que o promotor coleta informações suficientes via IC, ele tem substratos para propor uma ação perante o poder judiciário. Nesse sentido, o fato de associações civis não poderem instaurar um IC faz com que estejam em certa desvantagem, pois as denúncias que apresentam diante do poder judiciário podem não ser tão bem fundamentadas, firmadas em fatos concretos, de maneira que precisam que outras entidades e instâncias realizem a investigação do ocorrido a partir do processo judicial. No entanto, ICs não necessariamente dão origem a ações judiciais. De acordo com Silva (2001), ao longo do IC, alguns promotores conseguem negociar e celebrar acordos com o poder público ou com réus e investigados, de forma que a ação judicial não se faça mais necessária.

Esses acordos extrajudiciais firmados entre o MP e os violadores de direitos são também chamados de TAC. O TAC tem força de título extrajudicial e tem a finalidade de impedir a continuidade da situação violadora, além de prever formas consensuais de reparar o direito em questão.

A vantagem desse instrumento é que ele produz efeitos práticos sem que seja necessária intervenção do Judiciário. Arantes, Loureiro Couto e Carvalho Teixeira (2011) apontam que esse instrumento é usado principalmente para casos que envolvem serviços de relevância pública, nos quais o TAC pode apressar a solução concreta dos casos, pois permite a adoção de medidas mais efetivas e rápidas. No caso de não cumprimento do acordo, sua força de título extrajudicial permite que o pedido de execução seja feito à Justiça, sem ser necessário mover uma ação de conhecimento, caso da ACP, para tal.

Entretanto, há evidências de que a celebração de TACs nem sempre se mostra uma solução para determinados problemas a longo prazo. Conceição (2012), em sua tese,

²¹ CONSELHO Nacional do Ministério Público. Portal de Direitos Coletivos. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/index.php/>. Acesso em 10 maio 2019.

analisa políticas voltadas para o alcance da igualdade social, especialmente aquelas voltadas ao mercado de trabalho. Nesse âmbito, estudou o Programa de Promoção de Igualdade de Oportunidade Para Todos, iniciativa do Ministério Público do Trabalho (MPT), o qual procurou levar organizações a adotar ações afirmativas em favor de negros, por meio da celebração de TACs, no qual elas se comprometeram a adotar ações para reverter o quadro de desigualdades raciais (CONCEIÇÃO, 2012, p. 52). O MPT teve mais sucesso em pressionar a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), muito em função de pressões de outros órgãos (como o Poder Legislativo) e da sociedade civil, além da visibilidade que essas iniciativas obtiveram junto à imprensa. Assim, lançou-se o Programa Febraban de Valorização da diversidade (CONCEIÇÃO, 2012, p. 151-170, p. 190-220). Conceição (2012, p. 214) analisou especificamente a implementação do programa em sete bancos, sendo que cinco haviam assinado TACs com o MPT. Dentre essas cinco organizações, apenas uma delas continuou com o programa após o momento em que a pressão do grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados Federais (na qual o MPT atuava).

Desta maneira, como muitos TACs tratam de intervenções pontuais, sem acompanhamento ao longo do tempo, nem sempre as mudanças exigidas por eles perduram à longo prazo. Ou seja, as medidas extrajudiciais, por não terem capacidade de *enforcement*, podem ser eficientes pontualmente, mas seus efeitos nem sempre perduram, especialmente na resolução de questões mais frequentes e estruturais.

3.3. Ativismo institucional e Ministério Público

Compreendida a configuração constitucional do Ministério Público, bem como seus meios institucionais de ação e decisão, esta seção faz um pequeno excursão sobre o conceito de ativismo institucional, especialmente em sua formação histórica. Em seguida, retornamos à questão específica do Ministério Público, para analisar o perfil dos promotores, suas diferentes formas de atuação, e assim propor possíveis conexões entre a instituição e o conceito de “ativismo institucional”.

3.3.1. O conceito de ativismo institucional

O ativismo tem sido estudado, na literatura jurídica, predominantemente sob a perspectiva do “ativismo judicial”. E isso por uma razão essencialmente histórica: o conceito de “ativismo” ingressa na teoria do direito, especialmente na teoria do direito constitucional, quando juristas norte-americanos, observando decisões da Suprema Corte,

cunharam a expressão “judicial activism” para designar decisões que iam além das competências tradicionalmente reconhecidas à Corte, baseando-se em motivações políticas e convicções pessoais de seus membros. Apesar dessa origem, nas últimas décadas, a palavra “ativismo” vem deixando de se referir apenas ao Poder Judiciário, designando esse mesmo padrão de conduta em outros espaços institucionais, burocráticos ou não (PETTINICCHIO, 2012, p. 501).

Desde a sua formulação inicial, por Arthur Schlesinger Jr. (1947), a locução “ativismo judicial” é cercada de polêmica. Apesar de não conter, em sua origem, qualquer teor de reprovação ou apologia (o que se queria era apenas descrever um padrão de conduta das Cortes distinto do habitual formalismo que caracterizava o estilo judicial norteamericano à época) a disputa teórica sobre o ativismo judicial logo se transformou em uma disputa política sobre qual a extensão e o papel da atuação judicial em relação à crítica e à transformação da sociedade.

Disputas desse tipo não são triviais nem estão encerradas. Elas tiveram início precisamente em um período-chave da evolução constitucional norteamericana, em que, no contexto da estabilização externa do pós-guerra, os movimentos da sociedade civil explodiram na política doméstica dos Estados Unidos, chegando, normalmente de forma desorganizada e difusa, nos tribunais locais e cortes superiores (CHAFE, 1980, p. 25).

E isso não se dá só de cima para baixo: o ápice desse processo histórico ocorre precisamente durante a denominada “Warren Court”, período situado entre 1953 e 1969, durante o qual prevaleceram as posições de uma maioria liderada pelo *chief justice* Earl Warren, ex-governador da Califórnia assumidamente “ativista”. A premissa institucional, nesse período, é a de que as instituições políticas, tais como o Congresso federal, os congressos estaduais e os poderes executivos locais, são sistematicamente falhos para solucionar problemas que envolvem a segregação, a realocação e o abuso de direitos de grupos vulneráveis (SCHWARTZ, 1996, p. 6).

São desse período decisões paradigmáticas, como as de *Brown v. Board of Education* (1954, inconstitucionalidade da segregação entre brancos e negros por legislações estaduais), *Mapp v. Ohio* (1961, inconstitucionalidade da utilização de provas no processo criminal que tenham sido obtidas por meios ilícitos) e *Gideon v. Wainwright* (1963, dever constitucional dos estados de garantir a todos os acusados em investigações ou processos criminais um defensor público), e *Reynolds v. Sims* (1964, “one man, one vote”, impossibilidade de livre determinação de distritos eleitorais, sem levar em conta o

número de eleitores em cada um, o que distorcia o sistema eleitoral em favor de distritos mais ricos e mais tradicionais).

Decisões como essas não foram recebidas sem críticas. O “ativismo” do período rompia com a postura historicamente “deferente” dos tribunais diante de decisões políticas, baseada no princípio jurídico do *judicial self restraint*.²² A guinada representada pelo conjunto de decisões que logo passou a ser identificado como “ativismo judicial” foi recebida pelos juristas com enorme perplexidade: em alguns casos, simpáticos aos resultados práticos das decisões, embora céticos quanto às suas premissas legais; em outros casos, simplesmente horrorizados (FALLON JR., 2004, p. 23).

O estranhamento não surpreende: o ativismo (judicial, institucional) rompe com a perspectiva formal de aplicação do direito moderno, baseada na deferência à lei e na adjudicação de conflitos individuais (a “lide liberal”, como já referimos), cujos efeitos produzem-se unicamente por provocação e se restringem às partes do processo (CAPPELLETTI, 1993, p. 50). O “ativismo” permite aos juristas pensar no direito como um instrumento, e a definição do que isso significa está no centro do debate sobre o papel das cortes – e do direito como um todo.

Tradicionalmente, esse debate acontece entre defensores de um modelo puramente instrumental – juízes decidem conforme suas preferências políticas, ideológicas e partidárias²³ – e defensores de um modelo contemporizado, que apontam diferentes graus de institucionalização de pautas programáticas (constituição, leis formais, regras informais, agendas institucionais, etc.).²⁴

O debate sobre ativismo coloca em choque, também, duas perspectivas sobre o sentido da constituição (WALUCHOW, 2007, p. 23-24). De um lado, a abordagem “procedimental”, majoritariamente contrária a comportamentos ativistas, valoriza os processos de discussão e deliberação que antecedem a mobilização do aparato judicial, seja por seu enraizamento democrático (ilustrativamente, ELY, 1981), seja por seus predicados morais (ilustrativamente, WALDRON, 2006). Por outro lado, a abordagem

²² A defesa paradigmática do *self restraint* judicial, especialmente de sua importância na tradição jurídica norte-americana, é feita pelo maior opositor de Earl Warren, o também juiz da Suprema Corte, Felix Frankfurter, aposentado em 1962. Para uma síntese de sua posição, ver Baker v. Carr (1962), voto dissidente do J. Frankfurter (“political questions”).

²³ Para a versão clássica desse argumento, ver SHAPIRO, 1964. No mesmo sentido, porém em uma apresentação mais moderna, ver SEGAL; SPAETH, 2002.

²⁴ Para uma apresentação clássica dessa posição moderada, ver DAHL, 1957. Outra versão relevante desse argumento se encontra em CASPER, 1977. Para uma atualização dessa posição, ver TAMANAHA, 2010.

“constitucional” enxerga na instrumentalização do direito potenciais de implementação de programas baseados em compromissos morais normativos, programas estes resultantes de uma “leitura moral da constituição” (ilustrativamente, DWORKIN, 1981).

Seja como for, essa discussão chega ao Brasil, e encontra na Constituição de 1988 seu tracionamento jurídico. A Constituição de 1988 prevê um delicado arranjo entre *polity* e *policy*, além de poderes extremamente amplos a duas instituições-chave nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte: o Poder Judiciário e o Ministério Público (COUTO; ARANTES, 2006, p. 52-53; ARGUELHES, 2014, p. 83-84).

Evitar ou impedir o ativismo não esteve na agenda da Assembleia Nacional Constituinte, de modo que a própria previsão dos poderes, competências e ações cabíveis a cada uma dessas instituições é, em si mesmo, um convite “quase irresistível” à atuação “ativista” (MENDES, 2017, p. 144). Ainda assim, aqui também não há consenso: se para alguns autores, como Barroso (2005, p. 41), o ativismo brasileiro é decorrência da própria arquitetura constitucional, e tem sido fundamental para várias conquistas da sociedade civil (que não teriam ocorrido pela via parlamentar), para outros autores, a exemplo de Ramos (2015, p. 302), esse mesmo fenômeno representa um problema insuperável de legitimação e consistência decisória, e revela o poder arbitrário que uma corte como o Supremo Tribunal Federal tem para decidir, em última instância, a extensão, a oportunidade e o conteúdo de suas próprias competências (SILVA, 2019, p. 108-109).

É preciso reconhecer, ainda, que o ativismo, nas últimas décadas, deixa de ser exclusivamente referido às cortes judiciais, passando a englobar um conjunto de instituições sociais ocupadas com a definição e implementação de políticas públicas. Daí se falar em “ativismo institucional” (SANTORO; MCGUIRE, 1997, p. 504). Ainda, mesmo quando se tratam de instituições com funções jurisdicionais (como o judiciário e o Ministério Público), seu ativismo nem sempre se manifesta através de ações judiciais. Dessa forma, é interessante a utilização da lente do ativismo institucional, a qual acreditamos conseguir captar outros espectros do fenômeno do ativismo. Em outras palavras, ativismo institucional e ativismo judicial nem sempre correspondem ao mesmo espectro de práticas.

3.3.2. Perfis de promotores e diferentes formas de atuação

Para compreender melhor o contexto das formas de atuação dos promotores e procuradores de justiça, é necessário explorar brevemente como iniciam na carreira e os

incentivos presentes para desenvolverem certas habilidades. Promotores compõem o primeiro grau da carreira, atuando em casos que, de modo geral, tramitam no primeiro grau dos tribunais de justiça (juízes). Procuradores de justiça compõem o segundo grau da carreira (recursal), cabendo-lhes atuar nos casos que, de modo geral, tramitam no segundo grau dos tribunais de justiça (câmaras de desembargadores). Procuradores de justiça também devem fiscalizar a atuação dos promotores (vínculo de subordinação), e podem compor os conselhos superiores de seus respectivos Ministérios Públicos. “Procuradores de justiça” nada têm a ver com os “procuradores de Estado”, que são os advogados, concursados, das pessoas jurídicas de direito público (procuradores municipais, procuradores estaduais e advogados da União). Todas as pesquisas aqui elencadas tratam primordialmente do Ministério Público de São Paulo, lugar do nosso estudo de campo.

Em pesquisa realizada pelo CNMP em 2018, constatou-se que o Ministério Público de São Paulo era formado por seiscentos e noventa e nove (699) membros do sexo feminino e mil duzentos e oitenta e dois (1282), totalizando mil novecentos e oitenta e um promotores (1981). Ou seja, são 35,5% de mulheres, e 64,7% de homens (CNMP, 2018, p. 167).²⁵ Quanto à forma de atuação desses promotores, temos por referência principalmente os estudos de Silva (2001) e Coslovsky (2011), os quais analisam como os promotores de justiça agem e se tornam mais próximos de interesses relacionados à direitos sociais.

Em primeiro lugar, Colosvsky (2011) afirma que no imaginário da sociedade, o promotor é alguém que defende os direitos da sociedade. Com base nessa visão, em nossa análise, por mais que Colosvsky (2011) não chegue a essa conclusão, podemos considerar que houve uma solidificação da imagem institucional que o MP tentou construir a partir da década de 1970. Essa associação entre promotores e a defesa de direitos sociais poderia levar à suposição de que: (i) pessoas com interesses neste tema teriam maior tendência a procurarem essa carreira; e (ii) durante o processo seletivo para a entrada no Ministério Público, tal afinidade em relação a direitos sociais seria um componente importante.

²⁵ Ainda, no caso de São Paulo, nunca houve mulheres ocupando cargos de Procuradoria-Geral ou de Corregedor-Geral desde 1988, apenas 6,7% dos cargos de assessoria direta do Procurador Geral de Justiça (cargo de confiança) foram ocupados por mulheres nos últimos dois cargos. Mulheres também foram minoria na composição das últimas duas comissões de concurso para ingresso na carreira, desde a data do relatório (a composição da comissão consistiu em uma mulher e cinco homens nos dois casos).

No entanto, não é isso que ocorre. Coslovsky (2011, p. 76), através de seu trabalho empírico, elucida que "*ao contrário do que se imagina, de que promotores seriam **ativistas** que escolhem essa carreira*", grande parte das pessoas entram nessa organização logo depois de terminarem a faculdade de direito, sem muita experiência prévia e sem possuírem interesses específicos relacionados à defesa de direitos sociais. Muitos escolhem a carreira pelo seu prestígio pelos benefícios correlatos (por exemplos, altos salários, inúmeros auxílios, estabilidade), em detrimento da possibilidade de ocuparem importante papel como ator social.

Sobre o ingresso na carreira, é importante pontuar que ele é realizado através de concurso público, com diversas fases. Na última edição do concurso para o ingresso de carreira em São Paulo,²⁶ os candidatos fizeram uma prova de múltipla escolha relacionados a diversos temas do direito, seguida de uma prova escrita. Apenas os candidatos que tiverem sucesso nas duas provas passam para a fase final, que é a prova oral. Ainda, os editais desses concursos usualmente preveem como um dos requisitos para entrada na carreira “ter boa conduta social e não registrar antecedentes criminais incompatíveis com o exercício da função”. Apenas depois de todas essas etapas e diversas comprovações é que o candidato se torna apto a ingressar na carreira.

Coslovsky (2011) analisou que, na prática, a banca não privilegia candidatos com afinidade em relação a direitos sociais. Pelo contrário, a banca dá preferência para aqueles candidatos que estariam mais dispostos a se conformar em detrimento daqueles com tendências a inovar (COSLOVSKY, 2011, p. 767). Essa tendência de inovar, para Coslovsky (2011), seria encontrada em promotores mais “ativistas”, os quais procuram formas “disruptivas” para a resolução de problemas. De qualquer forma, é possível que pessoas interessadas em direitos sociais procurem a carreira e prestem o concurso, mas esse interesse não será um fator relevante para a sua aprovação.

A partir desses achados, Coslovsky (2011) indagou se os estímulos para atuar com direitos sociais poderiam ser encontrados na formação desses promotores dentro do MP. Antes de passarmos a essa análise, é importante entender como ocorre a evolução de carreira nesta instituição.

Depois de serem aprovados no concurso e convocados, esses servidores recém empossados passam dois anos em período probatório, como substitutos, no qual não possuem algumas das garantias do cargo (e.g estabilidade, inamovibilidade) (SILVA,

²⁶ 93^a Concurso. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/concursos/membros/93_concurso. Acesso em 16.02.2019

2001, p. 77). Quanto a seu âmbito de atuação, esses promotores em período probatório são enviados para lugares onde há a necessidade de reposição funcional (substituição). Depois desses dois anos, eles são enviados a comarcas em cidades pequenas, a depender da disponibilidade.

No jargão técnico da carreira, cidades pequenas são referidas como “entrância inicial”. Depois, esses promotores são promovidos para cidades de médio-porte (entrância intermediária) e, posteriormente, podem escolher vagas em cidades grandes ou capitais (terceira entrância ou entrância final). Em cidades grandes, o promotor pode assumir mais de uma área de especialização. À medida que as cidades crescem, aumenta também o número de comarcas presentes e de cargos especializados. Após chegar na entrância final e passar por cargos na capital, o promotor poderá se tornar um procurador de justiça, que é o último degrau da carreira do MP.

Nas cidades pequenas, os promotores começam como "clínicos gerais" (SILVA, 2001, p. 5), cuidando de processos relativos a todas as áreas (civil, criminal, direitos difusos e coletivos) e atendendo ao público. Muitos promotores descrevem essa fase como uma "escola", pois acabam tendo contato mais próximo com a população e as autoridades locais, especialmente quando precisam encaminhar seus atendidos para os serviços públicos e servir de mediador nos conflitos entre autoridades locais e a população (SILVA, 2001). Em sua pesquisa, Silva (2001) constatou que independente do perfil de atuação dos promotores (mais interessados em questões sociais ou não), a atuação no interior é vista como importante justamente pelo trabalho mais próximo à população.

Nas cidades maiores, o atendimento é mais especializado, pois já há a presença de promotorias especiais, que atendem uma área ou tema específico (ex. violência doméstica, infância, consumidor, ambiental, dentre outros). Mesmo assim, os promotores não deixam de realizar atendimento ao público. Silva (2001) descreve que o que muda é a forma com que os fatos chegam aos gabinetes. Nas cidades menores, muitas das informações chegam aos gabinetes via os próprios envolvidos no conflito, enquanto em cidades maiores os promotores são informados pela imprensa, partidos, vereadores e organizações não governamentais, assim como por membros de conselhos municipais e de outras instituições ligadas à sua área de especialização.

Os critérios para passar de uma entrância a outra são dois: a existência de vagas em outras entrâncias e o interesse do promotor (se deseja ou não ir para determinado cargo). Em teoria, se um promotor desejar permanecer na entrância inicial durante toda sua carreira, isso é possível. Dessa forma, Silva (2001) explica que é difícil indicar um

tempo médio para que um promotor passe da entrância inicial até a entrância final - por exemplo, um promotor pode escolher ficar em um cargo na entrância intermediária enquanto não surgirem oportunidades em varas especializadas.

Caso haja mais de um promotor que deseje o mesmo cargo, os critérios para a promoção são dois: mérito e/ou senioridade. No entanto, raramente o critério de mérito é utilizado, e os promotores são promovidos de acordo com a senioridade no Estado de São Paulo (SILVA, 2001; COSLOVSKY, 2011). Isso significa que aquele que está a mais tempo na instituição terá preferência na escolha de um cargo. Por um lado, essa medida diminui as tensões e conflitos dentro da instituição, tendo em vista a dificuldade de estabelecer métricas homogêneas para avaliar o mérito de cada um. Por outro, essa medida garante, na prática, que as pessoas não sejam alocadas aos postos aos quais teriam maior afinidade ou talento para ocupar. Coslovsky (2011) ainda que não há nenhuma política oficial, sistema ou autoridade capaz de identificar "talentos" e oportunidades. Na maioria das situações, os promotores escolhem ou pela área de atuação de preferência ou pela cidade na qual gostariam de morar. Isso porque ocupar cargos no Ministério Público depende: (i) de sua vacância, ou seja, de algum promotor escolher sair daquele cargo ou se aposentar; ou (ii) da criação de cargos (como ocorreu com o GEVID, situação bem mais difícil de ocorrer). Quanto maior a cidade, mais concorrido são os cargos. Silva (2001) explica que a maioria de seus entrevistados começou a descobrir suas áreas de maior interesse em comarcas de segunda entrância e que, muitas vezes, para conseguir a alocação na capital, tiveram que renunciar a suas áreas preferidas, ao menos temporariamente.

Após esse panorama sobre a progressão de carreira no MP, permanece a pergunta de como os promotores passam a se interessar por causas sociais, dada a ausência de possibilidade de captar talentos ou direcionar as pessoas para atuarem nas matérias de maior afinidade. Coslovsky (2011) constatou que, nesse contexto, algumas das formas mais comuns de despertar esse interesse com as causas sociais vêm através da própria atuação na promotoria (promotores que acabam se envolvendo com matéria com que trabalham) e também perante iniciativas informais de tutoria, pelas quais promotores mais velhos ou procuradores recrutam mais jovens para ajudá-los em certos casos ou para participar de grupos de estudos. Isso nos leva a conclusão de que muito do interesse por questões sociais acaba ocorrendo por iniciativa própria (no sentido de já carregar esse interesse anterior ou desenvolvê-lo durante a carreira) ou por sorte de encontrar algum promotor disposto a realizar esse tipo de tutoria informal. Coslovsky (2011) dá bastante

importância ao recrutamento informal, pois promotores mais sêniores afirmaram em entrevistas que boa parte de seus colegas não está engajada em causas sociais e nem tem como preocupação primária a resolução de problemas sociais.

Para Coslovsky (2011), a inovação nas ações do MP viria a partir da articulação desses grupos e tutorias, pelos quais determinadas formas de ação seriam ensinadas. Nesse sentido, a possibilidade do MP de tutelar direitos coletivos a partir da LACP e dos instrumentos que ela oferece, além de inaugurar um novo tipo de intervenção por parte do MP nos conflitos sociais (SILVA, 2001, p. 90), também inaugura uma atuação por parte de promotores ligados à área dos direitos difusos, capaz de inclusive transcender o sistema de justiça, porque muito da sua atuação passa a ser em outros ambientes que não o judicial.

Dentro desse contexto, Silva (2001) analisou as diferenças entre a atuação de promotores mais ligados a defesa de causas sociais e direitos coletivos e a atuação daqueles que não o são, separando-os em dois tipos ideais: (i) o promotor de gabinete e (ii) o promotor de fatos.

O promotor de gabinete corresponde ao tipo ideal cuja atuação não seria tão focada na defesa dos direitos coletivos e sociais, enquanto o de fatos corresponderia a esse arquétipo. Importante ressaltar que esses tipos ideais são, como a locução evidencia, meros recursos analíticos, não encontrando correspondência exata, contínua ou ontológica na realidade - tanto que não é sempre fácil, na prática, identificar de forma precisa quem seria um promotor de gabinete e quem seria um promotor de fatos. Há promotores que se aproximam mais do perfil “de gabinete”, mas eventualmente adotam atitudes típicas daqueles “dos fatos”, e vice-versa.

A principal diferença entre o **promotor de gabinete** e o **promotor de fatos** é o modo como orientam suas ações. O **promotor de gabinete** dá prioridade para a resolução de problemas atrelados a casos individuais específicos. Isso porque o promotor de gabinete tenta fazer o possível dentro de suas atribuições para resolver os casos e processos que chegam a até ele, não tendo pretensão de resolver problemas coletivos estruturais e corrigir todos os programas em descompasso com a legislação. Nesse sentido, o contato com o público através dos atendimentos é elemento essencial do seu trabalho.

Essa lógica se mantém quando trabalha em conjunto com entidades do poder público ou associações da sociedade civil - o trabalho em conjunto apenas ocorre em função de casos específicos, de pessoas que procuraram a promotoria. O mesmo ocorre

na sua função de fiscalizar aparelhos públicos - o promotor realiza essas visitas e fiscalizações, mas elas acontecem com mais frequência quando sabe de problemas e irregularidades específicas que precisa ajudar a resolver.

Esse tipo de promotor chega a questionar a abrangência de suas atribuições na defesa de interesses coletivos e metaindividuais, por ser muito ampla, e pelo fato de os promotores já possuírem uma carga de trabalho bastante elevada. O promotor de gabinete procura trabalhar com aquilo que “tem na mão” (SILVA, 2001, p. 93) e fazer o possível dentro das limitações legais e dos problemas individuais que recebe. Assim, o promotor de gabinete não trabalha muito no sentido de promover inovação ou participar da criação de programas junto a outras entidades - ele até chega a participar de algumas iniciativas comunitárias, mas procura não estar tão próximo de entidades que não fazem parte ou não são associadas ao Ministério Público. Esse envolvimento é visto com cautela, pois acreditam que como devem fiscalizar essas entidades, devem assumir uma posição mais distante.

Quanto ao uso de instrumentos judiciais à disposição do MP, esse tipo de promotor está ciente das limitações do poder judiciário em receber demandas coletivas, de forma que apenas entra com ações civis públicas quando necessário. Quanto à utilização de instrumentos extrajudiciais, ele tenta usá-los apenas na medida necessária para instruir processos.

Já o **promotor de fatos** prioriza problemas de maior alcance e soluções coletivas para essas questões. Isso não significa que não atenda ao público ou dê atenção aos casos individuais - a alta valorização do atendimento ao público é um importante ponto em comum entre os dois tipos de promotores. No entanto, esse promotor prioriza as questões que afetam um grande número de pessoas ou que estejam ligadas a políticas e programas públicos.

Nesse sentido, as diligências em aparelhos públicos e parcerias com organizações é algo mais rotineiro. Dentro dessa relação, o promotor acaba estabelecendo negociações e também participando da elaboração de propostas (ex. propostas de alteração legislativa, propostas de organização de grupos da sociedade civil, dentre outros). Ao participar dessas instâncias, esses promotores acabam criando redes e conseguem fazer parte da articulação de forças locais e mobilizar recursos da comunidade.

Outro ponto em comum entre os dois tipos de promotor é o ceticismo em relação à receptividade do poder judiciário quanto a demandas coletivas. No entanto, a forma com que usam os instrumentos judiciais e extrajudiciais é diferente. O promotor de fatos não

se restringe a utilizar instrumentos judiciais predominante individuais. Quanto ao uso de instrumentos extrajudiciais, ele não se limita a mecanismos que instruiriam ajuizamento de uma eventual ação civil pública - esses instrumentos são utilizados como ferramentas de negociação perante autoridades públicas e privadas. Silva (2001, p. 97) explica: “*Ao instaurar um inquérito civil, o promotor dos fatos coleta provas e reúne dados que, em vez de resultarem numa ação civil pública, são utilizados para pressionar e convencer determinada autoridade, pessoa física ou jurídica a estabelecer um acordo judicial*”.

Nesse sentido, a autora afirma que o promotor de fatos não se vê somente como defensor dos interesses e direitos coletivos e metaindividuais, mas também como alguém em busca da resolução dos problemas sociais. Portanto, sua atuação vai além daquela do processo e, em alguns casos, o promotor requer a legitimação das suas ações na comunidade, atribuindo grande importância ao trabalho junto com as organizações não-governamentais, governamentais, dentre outras (SILVA, 2001, p. 28). Inclusive, Coslovsky (2011), ao investigar as ações dos promotores de fatos, afirma que que esses promotores buscam estratégias para otimizar seu tempo, tentando resolver de forma mais eficiente as questões processuais para dedicar mais tempo a causas coletivas.

Coslovsky, ao analisar a forma de ação de promotores de fatos, pergunta-se como eles conseguem promover inovações em um ambiente que, teoricamente, não as estimula. Como já vimos anteriormente, apesar de muito se falar sobre o Ministério Público como novo ator social, esse tipo de conduta nem sempre é estimulada dentro da instituição.

A atuação dos promotores de fato encontra dificuldades devido a algumas limitações, sendo as principais: (i) a ausência de recursos da administração pública para o exercício de funções dos promotores de fato; (ii) as respostas deficitárias do Poder Judiciário diante de demandas do Ministério Público; (iii) a necessidade de se adequar publicamente à visão que se tem do Ministério Público como instituição (que é construída e incentivada pelo próprio MP). Sobre o último critério, o autor afirma que há uma vasta gama de incentivos e orientações para que os membros do MP se apresentem como preocupados em defender a tecnicidade e a legalidade de suas decisões. A utilização da técnica jurídica como justificativa para suas ações dota-a de um véu de neutralidade, como se seu agir não fosse mais político por seguir as leis ou a Constituição.

Com relação à primeira dificuldade, a falta de recursos, Coslovsky (2011) afirma que apesar de os promotores contarem com um time de estagiários, assistentes administrativos e cartorários, são poucos os recursos que possuem se quiserem inspecionar aparelhos ou fazer trabalhos que não estão diretamente ligados aos processos

pelos quais são responsáveis - mesmo os promotores de fatos ainda devem lidar com a demanda de processos. Essa carga de trabalho é bem alta, o que faz com que tenham menos tempo para se dedicar a outros trabalhos.

Quanto à segunda dificuldade, os promotores enxergam que nem sempre o Judiciário é a melhor opção para a resolução de problemas, especialmente quando se precisa de respostas rápidas. Além disso, em princípio, podemos sugerir que a estrutura do Ministério Público estaria mais bem preparada para lidar com demandas judiciais, que com demandas que envolvem a fiscalização de políticas públicas ou a promoção de outros tipos de projetos, não diretamente relacionados com ações judiciais.

A terceira dificuldade está relacionada à forma com que o promotor percebe sua imagem, a de sua instituição e seu trabalho. Por exemplo, o promotor de gabinete (SILVA, 2001, p. 12) está consciente da dimensão política do Ministério Público e não se enxerga como articulador. Ele vê limites claros em sua atuação: não se sente à vontade para atuar como agente político, ou seja, cobrando continuamente do poder público a implementação de políticas e programas sociais. Além disso, como apontado anteriormente, o perfil dos ingressantes na carreira não é definido por seu ativismo ou por sua disposição em lidar com problemas coletivos. É importante dizer que durante os primeiros anos da carreira, os recém empossados promotores precisam cumprir uma série de metas e constantemente ouvem em cursos e treinamentos que devem fazer seu trabalho "sem causar problemas". Por fim, Coslovsky (2011) aponta que há uma preocupação dos membros do Ministério Público em se apresentarem como uma unidade, como instituição, o que será destrinchado a seguir.

Diante desse contexto, Coslovsky (2011) enumera fatores que poderiam explicar as razões pelas quais alguns promotores adotariam comportamentos mais "engajados", visto que o contexto, em um primeiro olhar, não favoreceria o desenvolvimento desse tipo de profissional.

Em primeiro lugar, esse perfil de profissional mais engajado, que se aproxima do promotor de fatos, é geralmente encontrado em profissionais mais velhos. Esses profissionais, com maior senioridade, acabam por recrutar promotores mais jovens para auxiliá-los em seu trabalho – assim, constroem-se tanto uma rede de apoio quanto redes de profissionais que possuem interesses em comum.²⁷

²⁷ Um exemplo desse tipo de organização é o Movimento do Ministério Público Democrático (MPD) (COSLOVSKY, 2011, p. 80). O Ministério Público Democrático (MPD) é uma associação fundada por membros do Ministério Público em 1991, tendo como um dos objetivos “promover o maior compromisso da Justiça para com o povo”. O MPD tem mais de 300 associados em 22 estados, com projetos votados à educação popular do direito, congresso direcionados aos operadores do direito e afirmam, categoricamente, que se engajam em movimentos da sociedade civil com o fim de fortalecer as instituições democráticas. Essas informações podem ser encontradas em seu site: <https://mpd.org.br/notas-publicas/>. Acesso em 01.09.2019.

Em segundo lugar, para conseguirem realizar as atividades mais “engajadas” que almejam, os promotores de fato necessitam de um tipo de estrutura diferente daquela oferecida pelo Ministério Público. Por isso, os promotores acabam por construir estruturas paralelas. Exemplos dessas iniciativas são a criação de meios para evitar serem soterrados pela carga de trabalho processual. Nesse sentido, esses promotores desenvolvem “layouts” de processos, de maneira a gastar menos tempo com cada peça individualmente, delegam funções a outros colegas e minimizam seu envolvimento com causas mais triviais (COSLOVSKY, 2011, p. 81).

Em terceiro lugar, os promotores de fatos aproveitam-se das estruturas internas do Ministério Público voltadas para a resolução de conflitos coletivos, que podem ser consultadas e oferecer apoio para casos mais complexos. Exemplos dessas estruturas são grupos especiais dentro do Ministério Público. De maneira mais informal, promotores de fato que estejam em posição de liderança também procuram organizar congressos, cursos, treinamentos para reforçar e divulgar o modo de atuação que preferem. Aqueles promotores que não estão em posição de liderança procuram juntar-se a grupos semelhantes, participar de eventos, dentre outras medidas.

Em quarto lugar, os promotores procuram construir relações com organizações da sociedade civil e com outros órgãos governamentais, – as alianças são meios de conseguirem alcançar seus objetivos. Em alguns casos, as alianças são formais, previstas em documentos oficiais (e.g. convênios com entidades do terceiro setor). Em outros, as relações são mais informais - promotores constroem relações e trocam favores com membros de outros órgãos do governo e da sociedade civil, direcionam recursos, o que faz com que muitos desses laços perdurem ao longo do tempo, não sejam momentâneos.

Esse esforço em construir estruturas (mesmo que informais) mais adequadas para a atuação de profissionais que se aproximam do perfil do promotor dos fatos não se dá sem conflitos. Coslovsky (2011, p. 82) afirma que as práticas dos promotores de gabinete representam o *status quo* da instituição. Deve haver um esforço para manutenção da unidade da instituição e para o uso de uma linguagem comum - em entrevistas, o autor identificou que muitos promotores de fato afirmam que se deve ter muito cuidado com relação à sua ética, à legalidade de suas ações, à transparência e à neutralidade política.

3.3.3. Relação entre perfil de promotores e ativismo

Como vimos, o ativismo institucional se constitui em ações que visam à promoção de projetos políticos ou sociais percebidos pelos membros de determinada instituição

como de natureza pública ou coletiva (ABERS, 2015, p. 148). A partir do estudo da literatura que referencia Ministério Público, podemos constatar que muito do aumento de suas atribuições e independência se deu em função de sua nova posição como “guardião de direitos”. A Constituição, no art. 127, explicitamente atribui a essa instituição a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Assim, as atribuições que o Ministério Público ganhou a partir da aprovação da LACP e de leis similares visam, em certa medida, promover projetos políticos ou sociais de natureza coletiva. Arantes (1999), inclusive, utiliza o adjetivo “engajado” para caracterizar a atuação do MP.

Essa primeira relação poderia levar, em um primeiro passo, a uma conclusão de que há correspondência entre ativismo institucional e as ações performadas pelo promotor de fatos, que é aquele mais preocupado com a defesa dos direitos coletivos e individuais. Em nossa pesquisa, vimos que geralmente há uma correspondência entre ações ativistas fortes à atuação do promotor de fatos, e de ações ativistas fracas ao promotor de gabinete. Ações ativistas fortes seriam aquelas em que ocorre maior inovação em relação às atribuições ordinárias do promotor, enquanto as fracas seriam aquelas em que há menor inovação – nesse sentido, haveria, por exemplo, uma melhoria de processos já existente, em nível micro.

Nesse sentido, promotores de gabinete podem, eventualmente, promover ações ativistas. Dentro de sua atuação nos processos, pode evitar, por exemplo, que a burocracia processual deixe o assistido desamparado. Por exemplo, há um determinado prazo para a finalização do inquérito policial e o oferecimento da denúncia. Às vezes, as delegacias não cumprem determinados prazos e alguns juízes pedem para que o processo seja arquivado. O Ministério Público pode se opor a esse arquivamento como forma de não deixar a vítima em situação ainda mais vulnerável. Também podem facilitar o acesso da população à justiça e a programas assistenciais.

Importante ressaltar que Silva (2001) não analisa as ações de promotores que trabalham com questões criminais majoritariamente, de forma que não os classifica como promotores de fato ou do processo. Como vimos anteriormente, muito da expansão das atribuições criminais do MP também foi justificada nessa sua função de guardião das leis e do interesse coletivo e social, de forma que é possível encontrar ações ativistas nas ações desses promotores, desde que elas visem promover um projeto social razoavelmente formalizado.

Desta forma, vimos que muitas das ações dos promotores podem ser analisadas a partir da lente de ativismo institucional. Nesse sentido, há um desafio adicional, visto que se poderia argumentar que o “ativismo” é inerente a sua função a defesa de determinados projetos políticos e sociais. Por isso, é importante determinar os critérios de análise.

CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA E ANÁLISE A PARTIR DE ENQUADRAMENTOS

Nesse capítulo, nosso objetivo é apresentar as estratégias metodológicas escolhidas para realizar nosso trabalho, assim como nos aprofundarmos no conceito de enquadramento e explicar como iremos mobilizá-los nos próximos capítulos. Antes disso, no entanto, faremos um exercício de reflexibilidade da pesquisa, o qual pode ser lido no próximo tópico.

4.1 A pesquisadora e a pesquisa

Em 2016, tive a oportunidade de ser coautora do livro “O Corpo é o Código” (VALENTE; NERIS, RUIZ; BULGARELLI, 2016), o qual investigou problemas relacionados à disseminação não consentida de imagens íntimas, fenômeno também conhecido como “pornografia de vingança” ou “revenge porn”, em inglês. No livro, além de termos analisado decisões judiciais para entender como o judiciário entendia esse problema e quais respostas dava para ele, as outras autoras entrevistaram diferentes agentes públicos, inclusive membros do GEVID. As promotoras com quem tivemos contato se mostraram muito interessadas e, inclusive, participaram da mesa de lançamento da pesquisa. O seu engajamento com o tema me chamou a atenção naquela época.

Posteriormente, quando ingressei no programa de mestrado em Administração Pública e Governo, em 2018, na Fundação Getúlio Vargas, tive a oportunidade de cursar diversas disciplinas. Em duas delas, no segundo semestre de 2018, uma ministrada pelo professor Mário Aquino Alves e outra pela professora Gabriela Spanghero Lotta, estudamos as relações entre Estado e movimentos sociais. Na disciplina da professora Gabriela, tivemos que ler Abers (2015), texto que me apresentou o conceito de ativismo institucional, o qual foi o tema de meu trabalho final para a conclusão do curso. No caso da disciplina do professor Mário, meu trabalho final foi sobre movimentos sociais e feminismo.

Todos esses insumos me ajudaram imensamente para definir meu tema e elaborar essa dissertação. Quando estava elaborando o trabalho sobre ativismo institucional, lembrei das promotoras do GEVID e pensei que talvez pudesse ser um tema interessante para explorar. Ao definir o tema de pesquisa com a professora Marta Ferreira Santos Farah, minha orientadora, apresentei a ideia, a qual ela aceitou, e logo em seguida fui

realizar uma entrevista-conversa exploratória com uma das promotoras, como será descrito no próximo tópico. Dessa forma, quando fui ao campo, eu já suspeitava que poderia haver algum tipo de ativismo baseada nessa minha experiência passada com o GEVID.

Mesmo com essa “suspeita”, o campo surpreendeu muito em sua complexidade, ainda mais quando fui conhecer os núcleos regionais do GEVID e a diversidade de posições e de situações com que se deparavam. Nossa pergunta de pesquisa inicial era “há ou não ativismo no GEVID?”. Na banca de qualificação, o professor Mário já havia alertado que talvez essa pergunta fosse binária e não permitisse explorar outros aspectos do ativismo. Esse alerta se confirmou no campo, de forma que efetivamente mudamos a pergunta. Ainda

Na disciplina ministrada pela professora Marta, também ministrada no segundo semestre de 2018, tive oportunidade de entrar em contato com muitas das referências bibliográficas que utilizo aqui, tanto referentes a políticas públicas quanto ao à virada argumentativa. Meu seminário e o trabalho final (realizado em parceria com meu colega Caio Momesso) exploraram a bibliografia acerca da virada argumentativa. Em conversas com a professora Marta sobre o projeto, ela sugeriu que eu utilizasse algumas das ferramentas apresentadas pelos autores desse campo tendo em vista os temas que eu estava explorando – estava interessada em entender como era a perspectiva dos membros do GEVID em relação a temas feministas, e como isso se traduziria na realidade. A partir da leitura atenta da tese de doutorado de Mariana Marcondes (MARCONDES, 2016), consegui refinar a utilização desses referenciais e entender melhor como poderia mobilizar esses conceitos, especialmente o de enquadramento.

Importante também apontar que eu me considero uma pessoa feminista, e que isso influencia muitas áreas da minha vida, inclusive relativo a alguns de meus interesses de pesquisa. Vem daí também o interesse em entender como questões ligadas ao combate da desigualdade de gênero podem afetar tanto a vida das pessoas comuns quanto o próprio Estado. É essencial fazer esse “disclaimer”, pois apesar do trabalho de pesquisa não se tratar de defender ou não posições feministas, (afinal, elas também trazem algumas limitações) mas de tentar entender as dinâmicas do campo e sua complexidade, é claro que minhas crenças pessoais e políticas acabam influenciando esse processo. Tentamos, nesse trabalho, ser o mais honestas, e transparentes possível.

4.2 Estratégias de pesquisa

Os núcleos do GEVID do Ministério Público do Estado de São Paulo, localizados na cidade de São Paulo, compõem a unidade de análise preliminar dessa pesquisa sobre ativismo institucional que surge dentro da burocracia. Trata-se de pesquisa qualitativa, cujo foco é estudo de caso instrumental, de acordo com a definição de Stake (1998), visto que um dos objetivos principais é trazer novos olhares para formas de ativismo institucional que nascem na burocracia, utilizando-se do enquadramento. Os enquadramentos que mais consideraremos nesse trabalho são os feministas, pois é esse o ativismo do MP que estamos investigando. Importante destacar que não temos aqui nesse trabalho a pretensão de apresentar definições definitivas acerca da mobilização do conceito de ativismo institucional e de enquadramento.

Iniciamos a pesquisa com as revisões de literatura acerca de: (i) ativismo institucional e literatura referente a movimentos sociais; (ii) literatura referente à construção dos conceitos de violência doméstica e de gênero e da influência do feminismo no Estado; (iii) literatura acerca da atuação do Ministério Público como promotor de projetos sociais. Os produtos dessas revisões e reflexões estão disponíveis, respectivamente, nos capítulos 1, 2 e 3. Essas revisões de literatura foram importantes para a construção de nossos enquadramentos e do desenho da pesquisa empírica.

A partir da revisão de literatura, formulamos as seguintes perguntas de pesquisa: (i) Como surge o ativismo no GEVID?; (ii) Como se dão os enquadramentos feministas dentro do GEVID?; (iii) Como se expressa o ativismo institucional dentro do GEVID?

Em relação à primeira pergunta (i), procuramos entender como surgiu o ativismo. Teria o ativismo surgido em função de burocratas que antes participaram de movimentos sociais e trouxeram preocupações atinentes ao ativismo feminista quando ingressaram na esfera estatal? Ou esse ativismo teria surgido por outras razões, durante seu trabalho como promotor de justiça?

Quanto à segunda pergunta, (ii), analisamos quais seriam os enquadramentos feministas e como eles se manifestariam nos núcleos do GEVID, assim como se haveria conflitos com enquadramentos não feministas.

Por fim, a partir da terceira pergunta (iii), classificamos as ações ativistas e procuramos investigar quais seriam adotadas pelos promotores.

Para a pesquisa empírica, baseamo-nos, primordialmente, na análise de documentos e na realização de entrevistas com promotores do GEVID aprofundadas e semiestruturadas, além de entrevistas-conversas (SPINK, 2008). Em abril de 2019, foi

realizada uma conversa exploratória, na qual fizemos alguns questionamentos à promotora em questão sobre sua atuação e sobre como funcionava o GEVID, de forma a avaliar, preliminarmente, se a pesquisa seria viável. Também acompanhamos em abril e em junho de 2019. Também se acompanhou duas ações do GEVID referentes ao Projeto Acolher, e o acompanhamento de uma reunião em abril 2019 realizada com representantes das entidades que compõem a rede de atendimento, promovida pelos próprios promotores.

Em junho de 2019, acompanhamos audiência pública na Câmara Municipal com o tema “Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres na cidade de São Paulo: não ao desmonte e as precarizações!”, promovida pela vereadora Juliana Cardoso (PT). A audiência pública teve como objetivo discutir a situação dos serviços de enfrentamento à violência, especialmente os Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM), que estariam sofrendo com cortes de verbas e faltas de funcionários na atual gestão. Foram representantes da sociedade civil, vereadores, acadêmicos e a Defensoria Pública. O GEVID foi convidado, mas não compareceu e enviou uma nota justificando sua ausência. Nessa nota, explicou que estava ciente do problema, tanto que essa questão era objeto de investigações e negociações em curso com o poder público. Assim, como o poder público ainda estaria dentro do prazo para enviar respostas aos questionamentos do GEVID, julgaram que seria melhor não participarem nesse momento da audiência. Também em junho fomos a outro evento, desta vez sobre feminicídio e políticas de proteção da mulher na Assembleia Legislativa de São Paulo, no qual participou uma promotora do Núcleo Central do GEVID, assim como outros membros do Poder Legislativo, representantes da Secretaria de Segurança do Estado, Defensoria Pública e membros da sociedade civil. O objetivo de ir a esses eventos foi averiguar como os membros do GEVID se relacionavam com representantes do poder público e da sociedade civil, além de entender como seriam seus posicionamentos públicos.

Em novembro de 2019, realizamos oito entrevistas com membros atuais e antigos do GEVID. Desses oito, sete atuam atualmente no GEVID (de um total de 20 promotores) e um corresponde a pessoa que já atuou no GEVID Trata-se de seis mulheres e dois homens. Os promotores que atuam no GEVID na segunda fase são dos seguintes núcleos: Núcleo Central; Núcleo Norte; Núcleo Oeste; Núcleo Sul II, Núcleo Leste II.

Assinou-se, com os entrevistados, um compromisso referente a manutenção de seu anonimato. Nesse termo, identificamo-nos, demos formas de contato e explicamos brevemente o objetivo da entrevista, que seria entender o trabalho dos GEVIDs regionais.

Permitimos que os promotores pudessem manifestar seu direito de arrependimento quanto às entrevistas até o dia 31 de janeiro de 2020, o qual nenhuma utilizou. Como trata-se de um universo pequeno de indivíduos, optamos por não identificar o sexo dos promotores, de forma que eles são referidos como Promotor(a) 1, Promotor(a) 2, Promotor(a) 3, Promotor(a) 4, Promotor(a) 5, Promotor(a) 6, Promotor(a) 7 e Promotor(a) 8. A ordem dos números não possui relação com sua antiguidade na instituição ou a ordem nas entrevistas. Ainda, em alguns trechos desse trabalho, não identificaremos nem mesmo os promotores pelos seus números, quando expressam opiniões e posicionamentos pelos quais seria mais fácil identificá-los e quando externam suas críticas em relação à instituição.

Para a realização das entrevistas semiestruturadas, nosso roteiro perpassou os seguintes aspectos: (i) sua trajetória e o que motivou a trabalhar no Ministério Público; (ii) se já trabalhava na área de violência doméstica; (iii) quais os motivos que os levaram a escolher trabalhar no GEVID; (iv) como formaram-se suas convicções acerca da questão de violência doméstica e gênero; (v) o que consideraria como violência doméstica e de gênero; (vi) quais seriam as raízes do problema da violência doméstica e de gênero; (vii) quais seriam os desafios particulares de sua atuação e de sua região; (viii) se eles acreditavam que impactavam a vida das vítimas e de qual forma; (ix) se participavam de outros grupos e redes além do GEVID; (x) se acreditavam que a área era valorizada pela instituição; (xi) como era o relacionamento com outras pessoas do GEVID; (xii) qual tipo de trabalho preferiam realizar. Adicionalmente, por se tratar de uma entrevista semiestruturada, foi possível realizar perguntas adicionais ou particulares ao assunto abordado pelo promotor. As perguntas também não foram realizadas sempre nessa ordem. O objetivo dessas perguntas era conseguir apreender quais os enquadramentos adotados pelos promotores (como será mais bem explicado na próxima seção) e se seria possível aproximar sua atuação com os estereótipos de promotores de fato e de gabinete. Esse roteiro teve como inspiração as análises de Marcondes (2019) e Banaszak (2010).

Realizamos também entrevistas-conversas (SPINK, 2008), além de entrevistas semiestruturadas. Em algumas das visitas a campo, acompanhamos os promotores em outros compromissos, como aulas, palestras e audiências. Nessas ocasiões, fizemos perguntas com base no que estava acontecendo no momento, para tentar entender melhor sua rotina e dinâmica de trabalho. Foi possível também conversar, informalmente, com profissionais do Setor Técnico em algumas dessas visitas.

Após análise prévia do material, vimos que havia diferença entre fases do GEVID, de forma que dividimos a análise entre a **primeira fase** do GEVID (desde sua constituição, em 2008, até 2016) e a **segunda fase** (de 2016 até os dias atuais). Além da diferença que constatamos nas formas de atuação, também possuíamos materiais diferentes para a análise de cada caso do GEVID.

Desta forma, para a primeira fase, só conseguimos entrevistar uma das promotoras que lá atuava desde o início. Além disso, analisamos materiais oficiais do Ministério Público, materiais produzidos pelos membros do GEVID e materiais que eram referenciados nos documentos do Ministério Público, como documentos referentes ao prêmio Innovare, reportagens e documentários. Para encontrar esses materiais referentes ao Ministério Público, utilizamo-nos da ferramenta de busca em seu próprio site, utilizando-se das palavras chave: GEVID e violência doméstica.

Na segunda fase, analisamos também entrevistas e documentos oficiais. No entanto, como a maioria dos materiais referentes ao GEVID foi produzido durante a primeira fase do GEVID, para entender as mudanças de enquadramentos, demos preferência às entrevistas. Dessa forma, consideramos que na primeira fase foram produzidos determinados enquadramentos e que, na segunda fase,

Para realizar a análise dos enquadramentos, identificamos tipologias de enquadramento possíveis na literatura e, posteriormente, a partir dos resultados da pesquisa, aprimoramos essa tipologia. Fizemos a análise das entrevistas, vídeos e documentos via software de pesquisa qualitativa Atlas/ti. Dessa forma, identificamos trechos que correspondiam a perguntas do roteiro (MARCONDES, 2019), e também a outros elementos identificados durante nossa revisão de literatura.

4.3 Enquadramento

Os estudos de políticas públicas sofreram diversas mudanças ao longo do século XX. Farah (2018), em seu texto “Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade” traça a narrativa de transformações de paradigmas, apontando como em suas origens, o campo se baseou predominantemente no paradigma positivista. A ação do Estado era concebida como uma ação puramente racional e a definição dos problemas e soluções era visto como um processo lógico (FARAH, 2018), não influenciado por fatores políticos, ideias e valores. Nesse sentido, Capella (2011, p.175-177), em análise do trabalho de Miller e Fox, afirma que essa

perspectiva se pretende ser uma leitura fiel da realidade e que a administração pública seria neutra, de forma que é passível de várias críticas.

A partir dos anos 1980, alguns questionamentos a esse paradigma começam a ganhar mais força. Afirmava-se que outros elementos deveriam ser considerados na análise e que a adoção de outros paradigmas seria um ganho para o campo da administração. Esse movimento é usualmente descrito como “virada argumentativa” (FISCHER; FOREST, 1993; CAPELLA, 2011; FARAH, 2018), pelo qual questiona-se a abordagem puramente, adotando-se um paradigma que alguns chamam de pós-positivista. Sobre o uso do termo pós-positivista, Capella (2011) afirma que apesar de muitos associarem esse movimento como ligado a correntes “pós-modernas”, “pós-estruturalistas”, “pós-positivistas”, essas denominações, não são utilizadas para referenciar uma escola de pensamento estruturada, mas sim para se referir à crítica de certos pressupostos positivistas, como a racionalidade dos atores e a neutralidade das decisões técnicas e governamentais. Muitos dos estudos que se associam a essa virada destacam a importância da linguagem e do contexto das interações humanas para a forma com que é construída a realidade social.

A emergência do novo paradigma da virada argumentativa também está ligada a mudanças ocorridas nas últimas décadas nas democracias contemporâneas, em que novos atores passaram a participar da estrutura de governança (VAITSMAN, LOBATO E ANDRADE, 2013) e em que os problemas são concebidos como mais complexos. Os problemas públicos seriam “wicked problems” (FARAH, 2018), ou seja, colocado de maneira bem simplista, os problemas públicos são permeados de ambiguidade e nem sempre possuem uma resposta certa ou fácil de ser implementada. Nesse sentido, os novos paradigmas ofereceriam novas ferramentas para entendê-los fora do paradigma positivista, pelo qual busca-se respostas exatas a esse problema.

Não são só as respostas para os problemas públicos que seriam afetados pela adoção de novos paradigmas. De acordo com Muller (2000), a forma com que os problemas públicos são construídos não é neutra e sua definição acaba por mediar as relações entre Estado e sociedade, exercendo também função de fabricação da ordem social. Para melhor ilustrarmos essa ideia, utilizaremos exemplo que apresentamos no Capítulo 2, sobre o histórico do desenvolvimento da discussão sobre violência contra a mulher e violência de gênero, e como essas questões afetaram a construção desta questão como problema público. Foi em grande parte graças aos movimentos feministas e de mulheres que a questão da violência doméstica e familiar começou a ser reconhecida

como um problema público, pois antes esse problema era naturalizado por muitos e não considerado como merecedor da tutela estatal. Após diversas articulações e campanhas, foi possível convencer determinados setores da sociedade que se tratava de um problema público e que teria determinados diagnósticos e prognósticos, indicando também ações que acreditavam ser cabíveis para combatê-los. A forma com que o poder público reconheceu o problema público também importa, pois acabou por realçar alguns aspectos do problema, enquanto outros foram ignorados por algumas instancias. Em alguns casos, reconheceu-se que a violência doméstica era um problema, mas nem sempre se admitiu o aspecto “gênero” do problema da violência doméstica, de forma que as respostas oferecidas podiam não o considerar. Ainda, há outros aspectos do problema da violência doméstica que são apontados por alguns movimentos sociais. A depender de outras características das mulheres, como raça e classe, elas podem experimentar a violência de forma diversa, de maneira que nem sempre as mesmas respostas podem ajudar na mesma medida a todas as mulheres.

A partir desse exemplo, podemos constatar que tão relevante quanto o problema que é reconhecido como tal, também importa analisarmos o que não é reconhecido como problema. A partir das interações entre Estado e diferentes setores da sociedade, há disputas e negociações constantes sobre o que é ou não reconhecido como problema, e quais são seus diagnósticos e prognósticos. O estudo do processo de disputa é importante porque reconhece que os problemas públicos não estão “dados”, eles já não estão prontos para que os agentes públicos apenas se aproximem deles e os descubram (MULLER, 2000), eles são construídos através dessas negociações e disputas dentro da sociedade (MARCONDES, 2019).

Uma das formas de se estudar as disputas de significados acerca de problemas públicos se dá através do uso de enquadramentos, os quais são concebidos como “esquemas” ou “pacotes interpretativos” (GAMSOM; MONDIGLIANI, 1989), pelos quais agregam-se perspectivas ou pontos de vistas utilizados para organizar, interpretar e conferir sentido a uma realidade complexa (REIN; SCHÖN 1993; MARCONDES, 2019).

Na sociologia, o trabalho de Goffman adaptou esse conceito (TANNEN, 1993, p. 3) e, de acordo com Alves (2013), o introduziu em seus trabalhos como estruturas cognitivas que guiam a percepção e a representação da realidade. De acordo com esse entendimento, enquadramentos seriam estruturas sociais que são desenvolvidas de forma inconsciente durante o processo comunicativo. São esquemas interpretativos que localizam, identificam, etiquetam e percebem o que está acontecendo no mundo.

Braun (2015) afirma que os enquadramentos são muito utilizados para estudar os movimentos sociais desde os anos 1980. No campo das públicas, esse conceito passa a ser mais utilizado a partir da virada argumentativa. Especificamente para as políticas públicas, os estudos que utilizam o enquadramento visam a acessar expectativas e crenças subjacentes a políticas públicas (MARCONDES, 2019, p. 35). Verloo (2004, p. 6) afirma que os enquadramentos de políticas públicas podem ser definidos como princípios organizativos (*organising principles*) que transformam informações fragmentadas ou incidentais em um problema de política estruturado e coerente, pelo qual uma solução é apresentada de forma implícita ou explícita. Dessa forma, os enquadramentos podem ajudar na compreensão dos problemas públicos e nos diagnósticos que são dados a eles.

Verloo (2004, p. 8) destaca que os enquadramentos são construídos e reconstruídos através de processos de negociação entre atores sociais e políticos através do uso de ferramentas simbólicas. Não necessariamente o poder público irá adotar o enquadramento de aderido por determinado setor da sociedade ou movimento social, de forma que ele pode passar por transformações – mesmo dentro dos próprios movimentos sociais, há disputas e os seus enquadramentos sempre estão passíveis de serem transformados, visto que enquadramentos não são estruturas rígidas (MARCONDES, 2019). Quando essas mudanças ocorrem, considera-se que houve um “reenquadramento”.

Importante destacar que mesmo que a dimensão dos enquadramentos evocada durante algumas das etapas de negociação seja simbólica, a dimensão simbólica irá afetar a realidade e vice-versa. Isso porque a dimensão simbólica leva à materialização de políticas públicas, as quais consideram que determinado objeto (e não outro) é um problema público. Conforme discutimos anteriormente, a definição do que é um problema tem implicações para a construção das políticas e seu impacto. Por essa razão, Marcondes (2019) afirma que as dimensões simbólicas e materiais dos enquadramentos são indissociáveis, mas que separá-las para fim de análise pode atender a fins didáticos.

Braun (2015) argumenta que há várias formas de que os pesquisadores identifiquem os “enquadramentos” na realidade, e que sua utilização não significa automaticamente a vinculação a uma determinada corrente teórica. A autora explica que haveria dois tipos de epistemologia que guiarão a utilização dos enquadramentos. Há a **epistemologia representativa** (*representational epistemology*), a qual representa uma continuidade de paradigmas positivistas, dado que se assume que o pesquisador neutro (*disengaged*) tenta prover uma correta representação de uma realidade independente. Um dos exemplos utilizados por Braun para ilustrar essa aplicação é o uso dos

enquadramentos como fatores explicativos, pois não há um abandono do modelo do ator racional, pelo qual os atores usam os enquadramentos para avançar sua própria agenda e o enquadramento estaria sob controle do ator, não havendo a consideração de que os enquadramentos dominantes possam afetar as percepções dos atores, por exemplo.

A outra **epistemologia** é chamada de **participativa**, pela qual considera-se que a construção dos enquadramentos é afetada, moldada e definida com sua interação com a realidade social. Essa epistemologia é coerente com a análise apresentada por Verloo (2004), pois afirma-se que enquadramentos estão em constante construção e também passam pelo ato de “reenquadrar”, e esse processo envolve disputas.

Tendo em vista que nossa pesquisa tem como objetivo a investigação de crenças subjacentes a políticas e problemas públicos, a partir da investigação acerca do ativismo institucional, o enquadramento nessa perspectiva faz-se uma abordagem adequada. Dessa forma, temos como objetivo investigar as crenças subjacentes ao projeto político a ser defendido pelos promotores ativistas, assim como os efeitos que esses aspectos simbólicos possuem na realidade. Consideramos que os enquadramentos de determinado projeto social (no nosso caso, o projeto social de redução de desigualdade de gênero ou feminista) são pressupostos para a existência de ativismo. Analisaremos o processo de reenquadrar dos agentes do Ministério Público e como esses processos se relacionam com os outros tipos de enquadramento.

Inspirados na análise de Marcondes (2019), consideraremos a dimensão simbólica e material dos enquadramentos, quais são: (i) quais crenças subjazem as ações ativistas ou não dos promotores, em relação à igualdade de gênero; (ii) quais são as materializações desses enquadramentos. Para Marcondes (2019), considera-se que a materialização desses enquadramentos corresponde à aderência de agendas feministas (ex. criação de projetos de conscientização acerca da violência de gênero) e na criação de condições institucionais para a existência de enquadramentos feministas (ex. aprovação de marco regulatório ou criação de instituição). Não utilizaremos necessariamente a criação de condições institucionais e da aderência de agendas, mas consideraremos que os enquadramentos possuem dimensões simbólicas e materiais.

O enquadramento já foi utilizado em outros trabalhos que estudam políticas públicas e enquadramentos de gênero, como em Bacchi (2005), Verloo e Lombardo (2007) e Marcondes (2019). Marcondes (2019) explica a utilidade da aproximação desses dois campos, o de política pública e o de estudos de gênero:

As análises de enquadramentos de políticas públicas apontam que perspectivas de gênero, interseccionadas com outras relações sociais, permeiam a construção de uma narrativa que articula a construção de problemas públicos (diagnóstico) a uma definição do curso da ação estatal (prognóstico), ainda que isso seja imperceptível. (MARCONDES, 2019, p. 45).

Marcondes (2019, p. 46) ressalta que os enquadramentos feministas comportam gradações, nuances e contradições, de forma que sua adoção não é linear e não conflituosa. Ainda, há a disputa com enquadramentos não feministas e, constantemente, há um processo de negociação que pode resultar em reenquadramentos. Os reenquadramentos que, por mais que levem em consideração alguns aspectos de prognósticos e diagnósticos feminista, também acabam adotando perspectivas não feministas.

Além disso, as perspectivas feministas são diversas (BACCHI, 2005; MARCONDES, 2019). Podem ou não se restringir a mulheres, assim como podem abarcar ou não relações de gênero. Por exemplo, para o feminismo interseccional, que tem origem no feminismo negro, deve-se considerar que mulher não é uma categoria universal, e que há marcadores sociais da diferença, como raça, que fazem com que a opressão de gênero, para algumas mulheres, seja vivida de maneira diferente do que para outras (CRENSHAW, 2002; LORDE, 2019).

Para a construção dos enquadramentos a partir da perspectiva de gênero referentes a problemas e diagnósticos, utilizamos a literatura que investiga o desenvolvimento dos debates em torno da violência contra a mulher/violência de gênero, assim como algumas das discussões legislativas sobre a formação da Lei Maria da Penha. Os enquadramentos feministas que estamos aqui apresentando foram construídos, majoritariamente, por movimentos sociais de mulheres e feministas. Ao afirmarmos que os enquadramentos são pressupostos para as práticas e ações ativistas institucionais, estamos indicando que o projeto social que tais práticas consideram foi também construído por esses movimentos sociais, mesmo que indiretamente.

Nas próximas seções, trataremos com maiores detalhes sobre os enquadramentos principais que analisaremos na pesquisa, inclusive os feministas.

4.4 Alguns enquadramentos possíveis para a violência doméstica e familiar e para as ações do Ministério Público

Nessa seção, construímos algumas tipologias de enquadramentos referentes ao ativismo feminista e às práticas do Ministério Público. Importante pontuar que não exaurimos todas as possibilidades de enquadramentos feministas.

O enquadramento parte do pressuposto de que há múltiplas interpretações possíveis durante o processo de concepção e implementação de políticas públicas (VERLOO, 2004), sendo que o objetivo não é buscar aquele que seja o mais “correto”. Outro objetivo é enxergar as dinâmicas de poder que mediam as negociações dos enquadramentos. Dessa forma, enquadramentos não são estanques, estando constantemente sujeitos ao processo de reenquadrar durante as disputas e negociações.

A análise de enquadramentos inclui a identificação de dois elementos principais, seguindo a estrutura proposta por Verloo (2004), Verloo e Lombardo (2007), Bacchi (2015) e Marcondes (2019): (i) o diagnóstico do problema público (ou seja, qual é o problema); e (ii) o prognóstico do problema público (quais seriam as soluções possíveis deste problema).

A partir da revisão de literatura, do texto da lei e dos achados no campo desta pesquisa, chegamos a três tipos ideais de enquadramentos feministas, e dois tipos de enquadramentos não feministas, que estariam associados a certo senso comum (MARCONDES, 2019). Nesse sentido, Lindstedt (2017) explica que é importante considerar, ainda mais em uma perspectiva relacional, que as pessoas que compõem movimentos sociais e instituições estão inseridas em um mundo em que já há códigos culturais pré-existentes, e não apenas aqueles referentes aos enquadramentos que são analisados nos trabalhos. Nossa forma de contornar esse problema foi o de inserir nessa análise não apenas os enquadramentos que são partes de ações ativistas, mas também outros enquadramentos não feministas que se destacaram em nossa revisão de literatura. Não temos aqui a ambição de mapear todos os códigos culturais ou elementos relevantes que podem influenciar a formação de enquadramentos e os processos de reenquadrar, mas tentamos mapear alguns elementos que consideramos que estavam em disputa com enquadramentos feministas.

Começamos pelos enquadramentos não feministas. O primeiro trata-se do **“Violência doméstica como problema da esfera privada”**, pelo qual a violência doméstica não é reconhecida como um problema público. É um fenômeno que se limitaria

à esfera privada, natural, e que não mereceria intervenção estatal ou pública. Seu prognóstico é justamente a ausência de intervenção estatal.

Já o enquadramento **“Conciliação da família”** enxerga a violência doméstica como um problema e que ele merece intervenção estatal para ser resolvido, mesmo que seja um problema pertencente à esfera privada. No entanto, a raiz desse problema não está na desigualdade de gênero e sim no desequilíbrio das relações familiares, que podem ter razões diversas (SANTOS 2015). Para solucionar esse problema, deve haver intervenção estatal, cujo objetivo é o alcance do reequilíbrio familiar como objetivo máximo, para que a família volte a conviver em harmonia. Esse enquadramento também será referido como “familista”.

	Violência doméstica como problema da esfera privada	Conciliação da família
Problema público (diagnóstico)	Violência doméstica é um fenômeno natural, restrito à esfera privada.	Violência doméstica e violência contra a mulher são fenômenos preocupantes, que ocorrem por um desequilíbrio das relações familiares.
Solução (prognóstico)	Ausência de intervenção estatal, por se tratar de um problema privado das famílias e natural	Intervenções que tentem oferecer meios de conciliação para a família, de forma que cessem as brigas e a violência.

Quadro 4 - Tipologia de perspectivas não feministas de enquadramentos possíveis quanto à violência doméstica

FONTE: Elaboração própria

Romeiro (2007), em sua pesquisa, explica que apesar de os membros do judiciário que trabalhavam nos JECRIMs afirmarem que consideravam que a violência doméstica era um problema e que teriam valores ligados à igualdade de gênero, o que observou em seu campo foi que eles constantemente adotavam postura conciliatória sem levar em consideração o elemento gênero e apelavam para estereótipos de gênero. Dessa forma, os enquadramentos são importantes e serem considerados em sua dimensão simbólica e material, de forma a entender quais são as dinâmicas e disputas em jogo em determinados espaços.

Nos enquadramentos feministas, afirma-se que a violência doméstica é um problema que deve ser levado em consideração pela esfera pública e não pode ser

naturalizado. No entanto, a violência doméstica seria um problema não apenas pela existência de uma eventual agressão, mas também por suas raízes, que levam em consideração as desigualdades históricas de gênero na sociedade.

O primeiro enquadramento feminista que identificamos foi **“Feminismo contra a dominação e o patriarcado”**. Apesar de termos explicado que a teoria da dominação masculina e a do patriarcado possuem diferenças importantes, não parece haver rigor teórico na forma que com esses termos são incorporados em alguns discursos ou dentro de políticas públicas. A justificativa do projeto de Lei que deu início à LMP afirma que “A violência intrafamiliar expressa dinâmicas de poder e afeto, nas quais estão presentes relações de subordinação e dominação.” e há outros materiais, como cartilhas da Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (COPEVID, 2011), que relacionam subordinação à ordem patriarcal. Nesse sentido, Santos e Izumino (2005) já haviam alertado para o fato de que nem sempre essas teorias foram absorvidas por grupos feministas com rigor teórico.

Consideramos, então, os pontos em comum entre elas. O problema diagnosticado por esse enquadramento é o das desigualdades de gênero, a qual é percebida majoritariamente como desigualdades entre homens e mulheres, construídas historicamente, que fariam com que mulheres vivessem em situação de dominação/subordinação em relação ao homem, acarretando formas de violência doméstica e familiar. A resposta a esse problema seria a intervenção estatal no sentido de promover políticas que ajudassem a superar essa construção histórica, oferecendo ampla gama de serviços a mulheres, como assistência social, psicológica e jurídica, além de promover medidas educativas na sociedade quanto à posição da mulher.

O segundo enquadramento pode ser chamado de **“Gênero como performance”**, no sentido de que ele não considera que a violência de gênero é apenas opressão de um sexo pelo outro, mas que pode se originar a partir dos papéis ou performances de gênero. Apesar de se reconhecer que há desigualdades históricas entre homens e mulheres, considera-se que a violência de gênero pode abarcar outras dinâmicas de gênero que não estão estritamente relacionadas e divididas entre questões de homens e questões de mulheres. Por essa razão, questiona-se o binarismo e a definição de mulher a partir de suas características biológicas. Nesse sentido, pode haver violência de gênero em relações entre mulheres, e as proteções legais contra violência doméstica devem incluir também mulheres transgênero. O prognóstico deve considerar também programas e serviços que

reconheçam que não apenas o homem pode ser perpetrador de violência, e no qual haja expansão da categoria mulher para além da mulher cisgênero.

O terceiro enquadramento é o do **“Feminismo interseccional”**. A partir dele, no diagnóstico do problema público, devem ser articuladas às relações de gênero outras relações sociais, como a de classe e a de raça (MARCONDES, 2019, p. 69). O termo interseccional nasceu dentro do feminismo negro e alguns o utilizam exclusivamente para se referir a raça. No entanto, aqui o utilizaremos como um termo guarda-chuva para se referir a outras desigualdades. Nesse sentido, a solução do problema (prognóstico) deve ser capaz de respeitar e responder a essas outras relações, pois “mulher” não é uma categoria homogênea (CARNEIRO, 2003), e as consequências da violência de gênero em sua vida estarão articuladas a partir dessas outras relações.

O quadro abaixo sintetiza os três tipos:

	Feminismo contra a dominação ou patriarcado	Gênero como performance	Feminismo interseccional
Problema público (diagnóstico)	As mulheres vivem em situações de dominação em relação ao homem e precisam de incentivos e cuidados para que isso possa ser amenizado	A violência contra a mulher não ocorre apenas dentro de relações entre homens e mulheres. Questiona-se também o entendimento sobre o que constitui a categoria mulher	Desigualdades no ambiente doméstico perpassadas por outras relações, para além de gênero
Solução (prognóstico)	As soluções podem ser variadas, como projetos de conscientização acerca da violência de gênero (tanto da sociedade quanto das vítimas) e assistência jurídica, psicológica e social a mulheres vítimas de violência	Projetos de conscientização acerca da possibilidade da incidência de violência de gênero em outras relações que não a entre homem e mulher, assistência a mulheres em relações homoafetivas e assistência a mulheres transexuais	Soluções que levem com conta em particularidades da violência sofrida quando se considera raça e outras relações de desigualdade (ex. crianças, deficientes, idosas, categoria profissional)

Quadro 5 - Tipologia de perspectivas de enquadramentos feministas para o enfrentamento à violência doméstica e de gênero

FONTE: Elaboração própria

Os agentes públicos responsáveis pela implementação de políticas relacionadas à violência de gênero podem ou não aderir a enquadramentos feministas ou familistas. Em alguns casos, há aderência parcial aos dois grupos de enquadramentos.

Durante muito tempo, as feministas lutaram para que seus enquadramentos fossem reconhecidos e incorporados pelo Estado. Houve incorporação parcial em diversos momentos, como descrito no Capítulo 2, com a criação de conselhos para mulheres, de serviços específicos para mulheres em situação de violência e através da aprovação da LMP (SANTOS, 2015; CARONE, 2018). A LMP estabelece algumas atribuições para o Ministério Público desempenhar como agente público responsável por enfrentar a violência doméstica e de gênero, tais quais: (i) intervir nas causas cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher (LMP, art. 25); (ii) requisitar medidas protetivas (LMP, art 19); (iii) requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, quando necessário (LMP, art. 26); (iv) fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, adotando, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas; (v) cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher; (vi) agir na defesa dos interesses e direitos transindividuais (art. 37).

Nesse sentido, durante a pesquisa, acabamos por identificar que haveria um enquadramento geral quanto ao *modus operandi* do Ministério Pública na área criminal, o qual é modificado a partir da aderência a enquadramentos feministas e ações ativistas. Em seu enquadramento tradicional, como parte acusadora do processo penal, o MP tem como objetivo exercer o poder de polícia estatal ao oferecer elementos suficientes ao juiz para que aquele quem não cumpriu a lei possa ser considerado culpado e punido. A partir do enquadramento feminista, há uma modificação nessa atuação, pelo qual o foco passa a incluir a vítima, e não apenas o agressor. Nesse sentido, deverá o MP garantir que a vítima esteja protegida e que ela tenha condições mínimas para sair da situação de violência. O quadro pode ser visto abaixo:

	MP como acusador	MP com foco na vítima
Problema público (diagnóstico)	O MP é uma das representações do poder de polícia estatal, sendo sua principal função durante o processo criminal procurar	Há o reconhecimento de que, para a resolução do problema da violência doméstica, não basta punir o agressor e que a vítima está em uma posição na qual

	elementos suficientes para compor a acusação	não consegue sair dessa situação sem intervenção estatal
Solução (prognóstico)	O MP deve atuar tendo como foco a punição dos responsáveis por terem cometido atos criminosos	O MP deve ter como foco oferecer condições para que as vítimas possam sair da situação de violência, como o oferecimento de medidas protetivas, de ações preventivas e que fortaleçam a mulher

Quadro 6 - Tipologia de enquadramentos do MP dentro de sua ação criminal

FONTE: Elaboração própria

No próximo capítulo, passaremos à análise das ações e dos enquadramentos adotados pelo GEVID em diferentes momentos de sua história.

CAPÍTULO 5 – CRIAÇÃO E PRIMEIRA FASE DO GEVID

Os próximos capítulos tratarão da análise empírica da atuação do GEVID. Decidimos por dividir essa análise em duas partes, nos capítulos 5 e 6. Decidimos por essa divisão, pois vimos que há divergências importantes entre momentos do GEVID, sendo que o primeiro vai de 2010 a 2016, e o segundo de 2017 até os dias atuais.

No presente capítulo, o quinto, trataremos da criação do GEVID e seu contexto, assim como a análise do que denominaremos como a primeira fase do GEVID. Como já mencionamos, essa primeira fase vai de 2010 (ano em que o GEVID passou a atuar de forma mais organizada, apesar de ter sido criado em 2009) até 2016, ano no qual a sua estrutura passa por grandes transformações. Após tratar da criação do GEVID, analisaremos também se há presença de ações e práticas ativistas e como elas se manifestam. Analisaremos aqui o ativismo institucional cujo objetivo é a redução da desigualdade de gênero, de forma que seu pressuposto é a aderência a enquadramentos feministas, em primeiro lugar, e o desenvolvimento de ações que representem uma melhora ou inovação quanto às atribuições ordinárias do MP.

Antes de passar ao exame da história do GEVID, é importante explicar o contexto de criação de diversas promotorias e grupos especializados pelo Ministério Público em todo o país, pois a criação do GEVID insere-se nele.

5.1 Criação de promotorias e grupos especializados no Brasil

A Lei Maria da Penha (LMP) determinou a criação e reconfiguração de diversos órgãos para tratar especificamente da mulher em situação de violência de gênero no ambiente familiar e doméstico. Como foi descrito no Capítulo 2, essa lei pode ser considerada, em parte, uma conquista de movimentos feministas e de mulheres. Esses movimentos reivindicaram, pelo menos desde o final dos anos 1970, o reconhecimento da violência doméstica como um problema público e respostas adequadas para que o Estado pudesse enfrentá-lo. O Poder Judiciário e seus órgãos correlatos foram alvos de críticas durante o debate legislativo que resultou na LMP, pois também lidariam com a violência doméstica e de gênero de maneira inadequada (CARONE, 2018). Uma das soluções apresentadas foi a criação de varas especializadas em violência doméstica.

A LMP determinou que o MP atuasse de forma mais intensa junto ao judiciário, recomendando que seu atendimento também se especializasse para esses casos, além de ter ganhado outras atribuições. Contudo, a criação desses órgãos não é automática e

depende de inúmeros fatores, tais quais: a vontade dos agentes locais, orçamento disponível, recursos humanos, treinamento dos agentes, conscientização acerca da questão da violência doméstica e de gênero, dentre outros.

Outros órgãos estatais foram fundamentais para a efetiva criação de serviços especializados no âmbito do Poder Judiciário. Por exemplo, a Secretaria de Políticas de Mulheres (SPM), que foi responsável pela organização do texto da LMP, destinou verbas à criação de programas que pudessem auxiliar no combate à violência contra a mulher e de gênero a partir do Programa 0156 - Prevenção e Enfrentamento de Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011). Esse programa era responsável por, dentre outras ações: (i) auxiliar na implementação do sistema nacional de informações sobre a violência contra a mulher; (ii) ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; (iii) capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência; (iv) formação da Central de Atendimento à Mulher. Houve também ações intersetoriais, que não foram diretamente coordenadas pela SMP, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI),²⁸ do Ministério da Justiça, criado em 2007 pela Lei 11.530/2010. O programa prevê a articulação e o apoio financeiro para a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, suas equipes multidisciplinares, assim como as promotorias especializadas e para ações que visem a capacitação dos aplicadores do direito para a correta aplicação da LMP (BRASIL, 2013, p. 106).

Houve mudanças na organização no MP para atender às determinações da LMP em âmbito nacional e estadual. No âmbito nacional, houve a criação da Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica (COPEVID). A COPEVID foi criada em 2011 como parte de uma articulação de promotores e procuradores da Justiça e da República, de origens diversas, que tinham como objetivo promover a disseminação de boas práticas locais (encabeçadas pelos Ministérios Públicos estaduais) de combate à violência doméstica para a organização de uma estratégia conjunta de atuação do Ministério Público (COPEVID, 2015, p. 3). A COPEVID ainda existe e sua função é exercer o papel de órgão de articulação nacional do MP em violência doméstica e familiar contra a mulher. Como exemplo dessa atuação, a COPEVID emite enunciados com relação à interpretação da LMP, de forma a auxiliar promotores em sua atuação.

²⁸ De acordo com Couto et al. (2018), a intervenção da SMP foi no sentido de impedir que se adotasse uma perspectiva familista no PRONASCI.

As primeiras discussões quanto à criação da COPEVID encontram-se registradas nos Anais do I Encontro Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados e da União sobre a implementação da LMP, ocorrido em dezembro de 2009. Essa iniciativa foi promovida pela SPM em conjunto com a Secretaria da Reforma do Judiciário e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do MP (CNPJG).

No âmbito estadual, muitos Ministérios Públicos estaduais criaram órgãos especializados em violência doméstica e familiar com auxílio do PRONASCI (BRASIL, 2013). Esses órgãos especializados podem ter formas distintas de estruturação e organização dentro de cada MP. O quadro abaixo mostra que há grande variação na criação de órgãos especializados nos Ministérios Públicos estaduais. A LMP entrou em vigor em 2006 e a criação de órgãos especializados ocorreu ao longo de mais de uma década²⁹:

	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	s/d
AC						V										
AL																G
AP							V									
AM				V												
BA		G			V											
CE				V		G										
DF	G		V													
ES					V G											
GO			V		G											
MA					V											
MT		V		G												
MS						V										
MG			V													G
PA		V					G									
PB							V									

²⁹Para a formulação deste quadro, utilizamos a Revista da Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica (COPEVID), de 2015, (COPEVID, 2015), a qual descreve ações de promotorias em quase todos os Estados da federação até então. Utilizamos também o relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, de 2013, que teve como finalidade “investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência” (BRASIL, 2013). Além disso, fizemos investigações em cada Estado para verificar as datas de criação e nome das entidades quando não eram apresentados na Revista ou no relatório.

PR								G								
PE						V G										
PI			V					G								
RJ						V										G
RN						V	G									
RS				V G												
RO				V												
RR																
SC																V
SP				G				V								
SE							G									
TO								G								

Quadro 7 - Variação dos arranjos institucionais dos serviços especializados de promotoria no Brasil

FONTE: Elaboração própria

Na linha vertical, temos todos os estados brasileiros e na horizontal uma coluna para cada ano, de 2005 até 2019. Na última coluna, “s/d” se referem aos estados em que não conseguimos identificar a data de criação.

LEGENDA: G = Criação de grupos, núcleos ou centros de apoio especializados; V = Criação de promotoria ou cargo especializado para atuação em vara especializada

O único caso em que houve a criação de órgão especializado anteriormente à LMP foi no Distrito Federal. Após a entrada em vigor da LMP, os estados foram aos poucos criando seus órgãos especializados.

Houve também variação entre os estados quanto às configurações constitucionais escolhidas para o enfrentamento da violência doméstica e de gênero. Como a organização do MP em cada estado varia, para fins didáticos, separamos esses órgãos em dois tipos, de acordo com a legenda do Quadro 7: (G) criação de grupos, núcleos e centros de apoio; (V) criação de promotorias ou cargos especializados em varas especializadas.

Grupos, centros de apoio ou núcleos costumam ser criados por procedimentos normativos internos ao MP estadual em questão, os quais podem criar grupos para lidar com assuntos diversos, os quais são considerados importantes para a instituição (por exemplo, criação de grupos especiais para acompanhamento de ações envolvendo crime organizado ou lavagem de dinheiro). Nesses órgãos, promotores são alocados para trabalharem em determinada função ou tema, mas não possuem a garantia da inamovibilidade. Ou seja, podem ser demovidos dos cargos ou os cargos extintos por decisão dos órgãos superiores do MP estadual.

Por sua vez, a criação de promotorias especializadas implica em uma alteração na legislação estadual para a criação de novos cargos, os quais são fixos. Usualmente, há um concurso interno dentro do MP estadual para o preenchimento desses cargos, e quem os ocupar serão seus titulares. Ser titular de um cargo significa que o promotor goza de todas suas garantias constitucionais com plenitude, destacando-se a inamovibilidade. Em outras palavras, o promotor só pode ser demovido de seu cargo por sua própria vontade, o que dá maior estabilidade para os promotores que ocupam esse tipo de posição.

No caso do GEVID, foi criado, primeiramente, em 2009, um núcleo, que posteriormente, em 2012, foi transformado em grupo de atuação especial. Em 2016, houve a criação das promotorias especializadas com cargos fixos. Nas seções seguintes, iremos explorar os elementos que influenciaram a criação do GEVID e o desenvolvimento de suas práticas.

5.2 GEVID: como se desenvolve o ativismo na construção e nas práticas do GEVID?

Essa seção tem como objetivo reconstituir a história da construção institucional do GEVID e explorar quais fatores podem ter influenciado em sua criação. Uma das primeiras perguntas a serem respondidas quanto a criação do GEVID seria se haveria um ativismo anterior a ele, que teria influenciado sua criação e colaborado para o desenvolvimento de suas práticas.

Em nossa análise, adotamos como pressuposto que ações e práticas ativistas feministas devem: (i) ter aderência a enquadramentos feministas ou que promovem a igualdade de gênero; e (ii) ir além das atribuições ordinárias dos burocratas, apresentando algum grau de inovação (FERREIRA, 2016). A inovação pode representar desde uma melhoria às funções ordinárias até mesmo a criação de atribuições que estão distantes das originais,

Quanto às atribuições ordinárias do promotor no enfrentamento à violência doméstica, a LMP determina que o MP deverá: (i) intervir nas causas cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher (LMP, art. 25); (ii) requisitar medidas protetivas (LMP, art 19); (iii) requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, quando necessário (LMP, art. 26); (iv) fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, adotando, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas; (v) cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher; (vi)

agir na defesa dos interesses e direitos transindividuais envolvendo violência doméstica e de gênero contra a mulher (LMP, art. 37).

Para a construção dessa análise, foram analisados documentos oficiais do MPSP e GEVID, além de entrevistas em mídias diversas que seus promotores deram ao longo dos anos. Além disso, foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com promotores do GEVID, entre membros atuais e antigos, sendo entrevistados membros do Núcleo Central, Núcleo Sul II, Núcleo Norte, Leste II e Oeste.

Em 2009, foi criado o Núcleo de Combate à Violência Doméstica (NVD), com a alocação de uma promotora para coordená-lo, de acordo com Promotor(a) 7. No entanto, apenas em setembro de 2010, com a mudança de sua composição, é que ele começa a atuar efetivamente e desenvolver projetos variados. A função do Núcleo era atender aos casos de violência doméstica e familiar que eram encaminhados ao Fórum Central na Capital. Posteriormente, em 2012, o Núcleo foi transformado em Grupo e o GEVID passou a estar presente em outras regiões de São Paulo, junto a outras varas especializadas.

Como já foi explicado anteriormente, até então, os cargos do GEVID não eram fixos e poderiam ser extintos por decisão interna do MP. Entre 2015 e 2016, foi criada a da Promotoria de Justiça de Enfrentamento à Violência Doméstica na Capital, e foram criados cargos fixos e permanentes para as promotorias de violência doméstica.

Abaixo, apresentamos quadro com a sequência dos acontecimentos que levaram a criação do GEVID:

2006	Aprovação da LMP Determina a integração de órgãos ligados ao Poder Judiciário, assim como a criação de serviços especializados, para atuar em relação à violência contra a mulher.
2008	Criação da primeira vara especializada da Capital SP no Fórum Central (Barra Funda) (Provimento TJSP 1584/2008) O efetivo funcionamento da vara só se inicia em 22/01/2009, de acordo com documento ³⁰ da COMESP (Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar) Criação do Núcleo de Combate à Violência Doméstica (NVD) no MPSP Antecessor ao GEVID
2010	Mudança na composição e na forma de atuação NVD Direcionamento dos projetos para atuação trivalente (vítima, agressor e sociedade). Estruturação do Setor Técnico do MP com a chegada da primeira assistente social.

³⁰ TJSP e COMESP. Projeto de Divulgação das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher do Estado de São Paulo de 28 de agosto de 2013.

2011	<p>Instalação de outras seis varas especializadas na capital SP pelo TJSP Criação de varas especializadas na Região Oeste em setembro/2011. Criação das demais varas (Região Norte; Região Sul 1; Região Sul 2; Região Leste 1; Região Leste 2) em novembro/2011</p>
2012	<p>Criação do Grupo Especial de Atuação de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) (Ato Normativo MPSP 736/2012) Criação do GEVID em maio de 2012 pela Procuradoria Geral, com atribuição de promotores ao Núcleo Central (Foro Criminal Central) e estabelecimento de núcleos regionais junto às demais varas especializadas da capital, com a seguinte composição:</p> <p><u>GEVID Núcleo Central</u>: três promotores de justiça, três assistentes jurídicas, dois estagiários no Setor Jurídico. No Setor Técnico, quatro assistentes sociais e uma psicóloga</p> <p><u>Demais núcleos (Núcleo Norte; Núcleo Sul I, Núcleo Sul II, Núcleo Oeste, Núcleo Leste I, Núcleo Leste II)</u>: dois promotores de justiça e um assistente jurídico</p>
2015	<p>Criação do Núcleo de Gênero (Ato Normativo MPSP 914/2015) É vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Políticas Criminais e Institucionais, atuando como órgão estratégico no enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher no Estado de São Paulo.</p> <p>Criação da figura do Promotor de Justiça de Combate à Violência Doméstica a partir da aprovação da Lei Complementar do Estado de SP 1.268/2015, com 30 cargos. Há uma modificação legislativa, na Lei Orgânica do MP SP, para que os cargos permanentes possam ser criados.</p>
2016	<p>Criação efetiva da Promotoria de Justiça de Enfrentamento à Violência Doméstica na Capital (Ato Normativo 960/2016) Abril de 2016. Criação de 20 cargos de promotoria, com atribuições criminais e em interesses difusos.</p> <p>Ato da Procuradoria Geral de Justiça MPSP 142/2016 Dezembro de 2016. Homologa a fixação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de Enfrentamento à Violência Doméstica, com a seguinte composição e divisão de atribuições:</p> <p><u>Núcleo Central</u>: criação de quatro cargos. Atribuições criminais, de atendimento ao público e da defesa dos direitos difusos que tenham abrangência geral em toda a expansão territorial da Capital, inclusive as ações civis públicas e suas audiências.</p> <p><u>Núcleo Leste I</u>: criação de dois cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p> <p><u>Núcleo Leste II</u>: criação de quatro cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p> <p><u>Núcleo Norte</u>: criação de três cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p> <p><u>Núcleo Oeste</u>: criação de dois cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p> <p><u>Núcleo Sul I</u>: criação de dois cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p> <p><u>Núcleo Sul II</u>: criação de três cargos. Atribuições criminais e de atendimento ao público.</p>
2017	<p>Provimento de vinte cargos de Promotores de Enfrentamento à Violência Doméstica</p>

Quadro 8 - Cronologia do desenvolvimento de varas e promotorias especializadas em São Paulo

FONTE: Elaboração própria

Na primeira parte desta seção, trataremos da história da criação do NVD e do Núcleo. Na segunda parte, trataremos da criação do GEVID e de sua configuração como Grupo Especial em 2012.

De acordo com o relatório da COPEVID (2015, p. 92), o Ministério Público criou o Núcleo de Combate à Violência Doméstica (NVD) em 2008. Essa criação ocorreu após o Provimento 1584/2008 do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), que estruturou o Juizado Central da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher a partir de convênio firmado pelo Ministério da Justiça (MJ).³¹

Em entrevista, Promotor(a) 1 afirmou que a movimentação inicial no TJSP ocorreu graças à recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que o Poder Judiciário de cada estado criasse varas especializadas em violência doméstica, em 2007.³² Essa recomendação ganhou maior força em São Paulo a partir da criação da Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COMESP). De acordo com Promotor(a) 1, esse órgão pressionou o TJ-SP quanto à necessidade de criação de varas especializadas. As varas foram criadas a partir dessa provocação e também do convênio firmado com o MJ (PRONASCI), o qual alocou verbas para que isso fosse realizado.

Por sua vez, a criação do NVD teria sido uma resposta ao surgimento dessa vara especializada, pois a estrutura do MP deveria ser compatível e simétrica em relação à organização das varas do judiciário. Quando perguntados se houve uma pressão de outros órgãos (como algum equivalente ao COMESP dentro do MP) para a criação do NVD, nenhum dos promotores soube responder.

Inicialmente, a criação de órgãos especializados tanto no TJSP quanto no MP foi vista com ceticismo por membros de ambas as instituições, pois havia dúvidas quanto à existência de demanda que justificasse essa reorganização do Poder Judiciário:

Quando o grupo foi criado, inicialmente, as pessoas falavam: "Ai, mas não vai ter demanda para isso, imagina, uma coisa especializada... nem precisa", e aí, conforme o grupo foi criado, a demanda foi sendo gerada, porque isso é muito comum, e aí a demanda foi aparecendo.

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

A criação de promotorias especializadas como resposta à modificação da estrutura do judiciário não é uma ocorrência incomum. Em 2013, Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), sobre a investigação da situação da violência contra a mulher no Brasil constatou que na maioria dos casos no país a existência de promotorias especiais ou de grupos especializados de promotores em violência doméstica estaria condicionada à existência de varas especiais correspondentes (BRASIL, 2013).

³¹ No Provimento 1584/2008, está assinalado que os custos de criação da vara especializada ficaram a cargo do Ministério da Justiça (MJ), a partir de convênio firmado. Tal convênio trata-se do PRONASCI.

³² Recomendação n. 9 de março de 2007 do CNJ.

Em nosso levantamento, pudemos apenas encontrar três exceções: a promotoria especializada em Cuiabá (MT); em Salvador (BA) e no Distrito Federal (DF). Cuiabá (MT) teve a Primeira Promotoria de Justiça especializada, iniciando seus trabalhos no mesmo dia em que a lei entrou em vigor, no dia 11 de setembro de 2006. Já em Salvador (BA), o Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher (GEDEM) foi criado em 2006 e começou a atuar antes mesmo da organização das varas especializadas no judiciário. Por fim, na promotoria do Distrito Federal, há o Núcleo de Gênero Pró-Mulher desde 2005, ou seja, já possuía grupo antes mesmo da promulgação da LMP.

Não há muitas informações sobre o trabalho do NVD até setembro de 2010, quando é alocada uma nova promotora responsável, escolhida pelo Procurador Geral de Justiça do Estado. O NVD foi inicialmente colocado junto à vara especializada no Fórum Central da Barra Funda, na cidade de São Paulo.

5.2.2 Construção de atuação ativista no NDV e do GEVID

5.2.2.1 NVD (2010-2012): construção de ação preventiva

Em 2010, em setembro, uma nova promotora foi indicada para coordenar o NVD, o qual se estruturou de forma mais organizada no Fórum da Barra Funda. Em outubro, já se iniciaram os atendimentos individuais às vítimas de violência doméstica - prática que não era realizada anteriormente. Ainda em 2010, em dezembro, o MPSP celebrou um convênio próprio do tipo PRONASCI com o Ministério da Justiça (MP SP, 2012; MP SP 2014) com o objetivo de apoiar “a estruturação, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, das Promotorias de Justiça dos Foros Regionais da Capital, das Promotorias Especializadas do interior e do Núcleo de Apoio e Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher na Capital para a efetivação da Lei Maria da Penha” (MP SP, 2014).

A celebração desse convênio permitiu a realização de alguns projetos, como a impressão de cartilhas com informações sobre a violência doméstica e a LMP. O convênio esteve válido até 2013 (MP SP, 2014).

Em 2011, foi indicada uma segunda promotora para trabalhar no NVD e, no início de 2012, uma terceira. A determinação de novos cargos e das pessoas aptas a ocupá-los foram decididos pelo Procurador Geral de Justiça do Estado (PGE), de acordo com Promotor(a) 7.

Ao entrevistarmos uma das promotoras que fez parte dessa configuração inicial do NVD, perguntamos se haveria alguma razão para a indicação dessas três pessoas. Essa

promotora disse que não poderia afirmar com certeza, mas que acreditava que isso deveria à atuação prévia de algumas dessas profissionais na área criminal e em direitos humanos, além de algumas atuarem na área acadêmica como professores universitários. Ainda, quando perguntada se já havia trabalhado com casos envolvendo violência doméstica e de gênero anteriormente, respondeu:

Sim, antes da lei Maria da Penha eu já trabalhava especificamente com vara criminal (...) O que aconteceu é que a **violência doméstica foi nomeada com a Lei Maria da Penha**, mas essa categoria já existia. Eu trabalhei com violência doméstica, já trabalhava muito antes da LMP, mas não só com isso.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Contudo, o interesse maior pela questão da violência contra mulher e de gênero foi aumentando à medida que as promotoras se envolviam com o trabalho do NVD e, posteriormente, com o GEVID.

Uma novidade para a organização das promotorias com atribuições criminais foi a criação de um serviço multidisciplinar, com a composição do Setor Técnico, com psicóloga e assistentes sociais. Isso não existiria em outras promotorias criminais. Sobre isso, discorreu Promotor(a) 7:

Por exemplo, logo depois da criação do núcleo, as assistentes sociais foram designadas para trabalhar lá. E isso era **algo novo no MP**, assistentes sociais no GEVID. **Eram assistentes sociais trabalhando na área criminal, nós não tínhamos isso**. Isso porque as equipes multidisciplinares trabalham na área civil. No criminal nós não tínhamos isso.
(Promotor(a) 7, novembro de 2019)

O Setor Técnico imprime um caráter multidisciplinar às ações do GEVID. Parte dessa multidisciplinaridade liga-se à inclusão da vítima como fator central na atuação do campo da violência doméstica, fator que transforma a atuação do Ministério Público. Promotor(a) 1 afirmou que, em razão do ineditismo dessa iniciativa, houve questionamentos sobre como seria a atuação de assistentes sociais na área criminal. Assim, decidiu-se que elas iriam, primeiramente, participar dos atendimentos individuais e encaminhar as vítimas à rede de serviço (INNOVARE, 2012).

Além disso, houve necessidade de se pensar em como iriam conduzir o trabalho do Núcleo, visto que não havia muitos parâmetros no qual se basear. A atuação do MP com base da LMP era diferente de sua atuação em outras áreas criminais, pois havia também atribuição da defesa de direitos difusos. Nesse sentido, afirmou:

(...) Então, no início, nós estruturamos a atuação tridimensional. O GEVID, ele foi pensado, em sua **essência**, em seu planejamento **a partir dessa atuação**. Essa atuação tridimensional envolve: a vítima, o agressor e a sociedade no geral. (...) Então a gente decidiu que iam ter três partes de atuação principais. (...) A partir dessa organização, aos poucos, foram surgindo os projetos.
(Promotor(a) 7, novembro de 2019)

Dessa forma, decidiram estruturar sua atuação em três eixos distintos: vítima, autor da violência e sociedade. No eixo vítima, foram organizadas ações voltadas ao atendimento individual das vítimas de violência, com preocupação especial com seu acolhimento e conforto. Além disso, foram organizadas ações educativas, de fortalecimento da mulher e de prevenção à violência a partir dos Projetos Audiência Magna, Acolher e na elaboração de materiais educativos, como a cartilha “Mulher, Vire a Página”. As ações de fortalecimento e educativas tinham como objetivo informar as vítimas sobre as questões atinentes à violência de gênero e doméstica, ensiná-las a identificar sinais e situações nas quais pudessem estar inseridas, além de informá-las sobre seus direitos e o conteúdo da LMP.

No eixo autor de violência, foram organizados projetos de encaminhamento de agressores para programas de reeducação. No eixo sociedade, foram organizados eventos de conscientização para a sociedade no geral e capacitação jurídica no enfrentamento à violência doméstica e de gênero para outros promotores e corpos técnicos de órgãos públicos. Especificamente quanto à os corpos técnicos, desenvolveu-se o Projeto Instruir. Resumidamente, esse projeto consiste em realizar palestras para a capacitação de profissionais das mais diversas áreas que atuam com vítimas de mulheres vítimas de violência. O objetivo é explicar o que é violência doméstica e familiar, ressaltando seu recorte de gênero, além de explicar o funcionamento da LMP. Para a capacitação de promotores de outras cidades do estado de São Paulo, desenvolveu-se o Projeto Interior.

As primeiras ações do NVD no eixo vítima tiveram como objetivo conhecer mais profundamente a demanda de violência doméstica e quais seriam as necessidades específicas de um serviço especializado e multidisciplinar, a partir do eixo vítima. Os atendimentos individualizados ao público se iniciaram em outubro de 2010 e durante todo o ano de 2011, além de atendimentos relacionados a assuntos de violência doméstica em geral, foi feito um levantamento específico do perfil das vítimas de abuso sexual infantil intrafamiliar, de forma específica e aprofundada, pois havia poucas informações sobre esse tipo de delito.

Esses levantamentos iniciais permitiram com que as promotoras entendessem a demanda e identificassem alguns problemas, tais quais (INNOVARE, 2012; GEVID, 2013b): (i) subnotificação de casos de violência doméstica; (ii) atendimento inapropriado das vítimas por diversos órgãos do setor público, mal instruídos quanto às causas da violência doméstica; (iii) retratação das vítimas durante o inquérito ou ação penal nos

casos em que era possível fazê-lo; (iv) padrão comportamental agressivo dos autores da violência, que leva à reiteração desse tipo de violência; e (v) operadores do Direito e agentes públicos imbuídos de valores preconceituosos que não levariam as vítimas a sério, acabando por dar razão ou não penalizar agressores.

A partir dessas experiências, as promotoras constataram que para o enfrentamento efetivo desse tipo de violência (envolvendo relações de afeto), teriam de atuar de forma distinta do que usualmente era feito dentro do MP (atuação via processos individuais, defesa dos direitos difusos ou fiscalização do poder público). De acordo com Promotor(a) 1, uma preocupação que cresceu ao longo da atuação do NVD era a de que a abertura de um processo contra o agressor significa a violência já consumada. Percebeu-se que havia necessidade de construir frentes educativas, preventivas e de fortalecimento da mulher, de forma a tentar coibir a violência antes de ela ocorrer ou escalar. Essa preocupação permeou o atendimento individual e inspirou a realização de outros diversos projetos pelo Núcleo. Do relatório sobre as atuações do NDV, em 2012 :

Constatou-se que para o enfrentamento efetivo desse tipo de violência tão peculiar, que envolve relações de afeto, o **Ministério Público deveria repensar sua atuação, para além daquela tradicional, puramente processual**. O cotidiano demonstra que lidar com a violência doméstica significa enfrentar dificuldades como a subnotificação dos casos, o atendimento inapropriado das vítimas pelos setores públicos, mal instruídos quanto às causas da violência doméstica, a frequente retratação das vítimas durante o inquérito ou ação penal, o padrão comportamental agressivo dos autores da violência, que leva à reiteração e operadores do Direito e agentes públicos imbuídos de valores preconceituosos que referendam a violência. (INNOVARE, 2012, p.1)

Essa preocupação, de acordo com Promotor(a) 7, fez com que surgisse, a partir de junho de 2011, o Projeto Audiência Magna. As promotoras convocavam as vítimas de violência doméstica que haviam decidido não prosseguir com a acusação para oferecer orientação jurídica adicional a elas e entender as razões pelas quais essas mulheres desistiam de oferecer denúncia. Na época, a lei demandava que as vítimas tivessem que confirmar seu interesse em denunciar seu agressor. Posteriormente, esse entendimento foi alterado a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), decidindo-se que a vítima não deveria confirmar seu desejo de processar o agressor. Após essa decisão, o projeto Audiência Magna foi transformado no Projeto Acolher, o qual tem o objetivo de apresentar às vítimas de violência doméstica informações sobre a LMP e a quem elas podem recorrer. Ainda, foi elaborada a cartilha “Mulher, Vire a Página” com informações sobre a LMP e o que é violência doméstica e de gênero em linguagem simples.

Promotor(a) 4 e Promotor(a) 8, ao refletirem sobre a estruturação do GEVID, afirmaram que o próprio foco na vítima, sem considerar as ações preventivas e educativas, já representaria mudança considerável no modo de atuar na área criminal do Ministério Público. Tradicionalmente, o papel do MP em sua atuação criminal é o de acusar a pessoa que descumpriu a lei, juntando proas e argumentos suficientes para exercer o poder de política do Estado e indicar possibilidades de punição. Nessa atuação, as vítimas não possuem grande papel e sua importância para o MP se restringiria à coleta de provas e de testemunhos. Em entrevista, Promotor(a) 4 descreveu como usualmente é a situação das vítimas:

“Quando eu era promotora substituta, eu trabalhei muito tempo no fórum da Barra Funda, e me chamava muito a atenção o fato de que, **naqueles corredores imensos, as vítimas da violência não só domésticas, mas as vítimas no geral, eram deixadas lá como se fossem coisas.** Aquilo me chamava a atenção (...) as vítimas vão para audiência, e **elas sequer sabem o que está acontecendo,** (...) , não sabiam de nada.”

(Promotor(a) 4, novembro de 2019)

Promotor(a) 8, que não atuava na época do NVD, mas que conhecia a história de formação do grupo, afirmou que essa atuação diferenciada, de dar maior importância e atenção à vítima, tornou-se um legado pelo qual o GEVID é conhecido até hoje:

(...) a gente não tem esse olhar de acompanhar a vítima [referindo-se à atuação do MP e a sua própria atuação em outras áreas, antes de ingressar no GEVID]. Inclusive essa é **uma situação nova dentro do Ministério Público ...que foram as promotoras do GEVID que começaram com esse trabalho e que tem um mérito** (...) São muito elogiadas por isso, **porque elas começaram a se preocupar com a vítima.** E hoje em dia, **até os promotores criminais que não trabalham violência de gênero estão começando a voltar o olhar para a vítima no processo.** Porque a verdade é que a vítima, depois que o fato ocorre, é completamente abandonada. Ela vem para uma audiência e não sabe nem o que vai acontecer, ninguém conversou com ela, ninguém explicou, ela tem medo de encontrar esse agressor novamente. Foram essas promotoras lá que começaram a trabalhar [com isso].

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Apesar da LMP dar grande destaque à mulher em situação de violência doméstica, não cabe ao MP necessariamente dar assistência a ela fora nos âmbitos do processo e de realizar pedidos de medidas protetivas. Por essa razão, o cuidado com a vítima pode representar uma transformação em relação à atuação ordinária do MP e isso configuraria uma mudança de seu enquadramento de atuação na área criminal. Em sua forma de atuação na área criminal mais tradicional, seu foco é punir o agressor.

Em entrevista concedida ao Jornal da Gazeta em Setembro de 2012, logo depois do NVD ser transformado em GEVID, uma das promotoras que compunham o Núcleo falou sobre violência doméstica na sociedade e como o Ministério Público costumava

atuar nesses casos. Ao final da entrevista, a apresentadora perguntou se, caso a vítima resolvesse voltar com o agressor, seria recomendável avisar o MP ou isso não seria “da conta” de ninguém. Diante desse questionamento, a promotora respondeu que era desejável que a vítima notificasse o MP e apontou como enxerga o papel do MP perante a mulher e o agressor:

O que conversamos quando fazemos reunião com as vítimas é que **ninguém busca a separação do casal, da família**, mas nós enxergamos o processo como uma oportunidade. **O processo em si não rompe o ciclo da violência**. As **penas** associadas ao **crime de violência doméstica são muito curtas**, muito pequenas. Ainda que o agressor cumpra as penas, ele volta para o mesmo núcleo familiar e continua com aquele padrão comportamental violento, ou ele constitui um novo relacionamento. É importante que se diga o processo em si, não resolve, **há a necessidade de uma atuação multidisciplinar, um trabalho de fortalecimento, orientação dessa mulher e de reeducação desse agressor**. E isso só se consegue quando a vítima insiste e vai até o final.

(...)

É importante que se **diga que a sociedade também marginaliza a vítima**, a mulher, que volta para o relacionamento abusivo, violento. Aquela mulher que não consegue romper, a sociedade também vê essa mulher com mitos, do tipo “ela gosta mesmo é de apanhar”. **O que precisa ser feito é fazer um trabalho com a sociedade para entendermos que a mulher que vive nesse relacionamento e não consegue sair, ela não dispõe de mecanismos**, sejam eles psicológicos ou financeiros, para sair desse relacionamento.

(JORNAL DA GAZETA, 2012)

Primeiramente, a entrevista reforça a importância dada pelo NVD a atuações que não se restrinjam ao processo, pois considera-se que o processo não é capaz, por si só, de resolver a situação da vítima. O processo é necessário, pois é por meio dele que a mulher conseguiria encontrar a ajuda e a tutela do Estado, mas essa atuação processual torna-se mais eficiente se acompanhada de medidas preventivas e educativas. Destaca-se nesse sentido a atuação multidisciplinar, a qual auxilia o MP em seu trabalho de fortalecimento e orientação da mulher, além da reeducação do agressor.

Ainda, apesar da entrevista mencionar que o objetivo da intervenção do MP não é separar o casal, nossa interpretação é a de que essa fala não traz um olhar puramente conciliatório para as relações familiares, o que poderia caracterizar a aderência a um enquadramento familista. Isso porque o objetivo da intervenção do MP não é acabar com o conflito pontual, que gerou a violência, e promover a convivência harmônica acima de

tudo. Através do trabalho em frentes múltiplas, de defesa e fortalecimento da vítima, reeducação do agressor e educação da sociedade, haveria a busca pela transformação das relações, de modo a tentar superar as desigualdades de gênero (CUNHA, 2007).

Em nossa interpretação, as ações e entendimentos do NVD alinham-se a enquadramentos feministas, principalmente ao “Feminismo contra a dominação ou patriarcado”, visto que se reconhece que há assimetria nas relações entre homens e mulheres, e que há necessidade de intervenção de terceiros para auxiliar na saída dessa situação (diagnóstico). Esses terceiros podem ajudar no processo de conscientização sobre a dominação a qual está submetida, da qual se origina a violência. Eles podem também representar a intervenção estatal via oferta de serviços, auxílio jurídico ou a persecução do agressor. As expressões materiais desse enquadramento foram a organização de atendimentos, o esforço de compreensão acerca da demanda das vítimas, e criação de projetos como Instruir e Acolher, cujos detalhes serão melhor explicados na próxima seção, além da elaboração de cartilhas. Importante destacar também que uma das promotoras do NVD participou de articulações com a COPEVID e do desenvolvimento de sua cartilha sobre violência doméstica e de gênero.

Podemos argumentar que essas ações têm como objetivo concretizar um projeto social ou coletivo feminista, cujo objetivo é a redução da desigualdade de gênero. Como já mencionamos, muitas das ações do NVD transformam e extrapolam as atribuições ordinárias do MP, o que caracteriza inovações em diferentes níveis. Há, portanto, a construção de ações ativistas. Por exemplo, no Capítulo 1, Quadro 3, elencamos algumas possibilidades de ações ativistas, como a criação de cartilhas ou outros documentos em linguagem inclusiva (FERREIRA, 2016), o que ocorre aqui. A criação de projetos e as ações preventivas ganham mais importância e capilaridade quando da transformação do Núcleo em GEVID, como será exposto na próxima seção, de forma que o caráter ativista dessas ações é ressaltado. Importante ressaltar que esse ativismo representa uma espécie de “re-enquadramento” da forma de agir do MP, o qual costuma focar seus esforços na acusação e não no auxílio e apoio à vítima.

Ainda, consideramos que o desenvolvimento dos projetos e das cartilhas se tratam de expressões de ativismo forte, pois constituem inovação alta em relação às atribuições originais do MP.

Pelo que pudemos investigar, as promotoras, as quais promovem as ações ativistas, não fizeram parte de movimentos sociais antes de sua entrada no MP. A promotora que entrevistamos e que foi parte do NVD afirmou que apesar de já haver

trabalhado com violência doméstica, não tinha especial afinidade com o tema anteriormente. Desta maneira, uma interpretação possível é a de que o ativismo foi desenvolvido durante o trabalho e o exercício da função, ele nasce dentro do estado, possibilidade que é indicada por Banaszak (2010) e Abers (2015).

Ainda, a criação do NVD não pode ser atribuída à ação de promotores ativistas comprometidos com a redução da desigualdade de gênero, e sim a outros fatores, como a criação da vara especializada na Barra Funda. No entanto, como veremos na próxima seção, o sucesso do trabalho do GEVID possibilitou sua expansão e a luta para que tivesse maior institucionalização, no sentido de se tornar mais permanente no arranjo do Ministério Público paulista.

5.2.2.2 Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica do Ministério Público (GEVID) – 2012-2015

Durante o ano de 2011, foram implementadas outras varas especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher pelo Poder Judiciário na capital, no TJ-SP, além da vara localizada no Fórum da Barra Funda, criada em 2008. Há a criação de outras seis varas especializadas em diferentes regiões da cidade de São Paulo (Região Norte; Região Sul 1; Região Sul 2; Região Leste 1; Região Leste 2).

Em resposta à expansão das varas especializadas, há também uma expansão do NVD, o qual passa a se chamar Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica - GEVID. Essa expansão se deu através do Ato Normativo 736/2012 (MP SP, 2012), emitido em maio de 2012, da Procuradoria Geral de Justiça, pelo qual o GEVID substitui o NVD. O Ato Normativo 736/2012 esclarece que as promotorias especializadas devem seguir um modelo orgânico simétrico em relação às varas especializadas. Assim, uma vez criadas as varas, as promotorias também devem se expandir. Isso é mencionado de forma explícita no Ato Normativo:

CONSIDERANDO a implantação de Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher pelo Tribunal de Justiça e a conveniência de adotar-se modelo orgânico simétrico (...)
(MP SP, 2012)

O NVD passou então a ser um Grupo de Atuação Especial. De acordo com a LO/MPSP, Grupos de Atuação Especial podem ser constituídos para a consecução dos objetivos e diretrizes definidos nos Planos Gerais de Atuação e nos Programas de Atuação do MP do Estado. No caso em questão, não foi possível encontrar referência específica ao enfrentamento da violência doméstica nos Planos Gerais de Atuação do MPSP de 2011

ou 2012. Uma explicação possível, baseado no texto do Ato Normativo, é que a criação desse grupo é justificada pela atuação do MPSP na defesa de direitos humanos.³³

Em entrevistas, Promotor(a) 7 e Promotor(a) 1 apresentaram outros fatores que poderiam ter incentivado a criação do Grupo e a expansão do GEVID, que são: (i) o aumento crescente de casos de violência doméstica e a necessidade de mais promotores especializados para cuidar desses casos; (ii) o reconhecimento da importância das ações do NVD.

Há algumas manifestações de órgãos superiores no MPSP que dão suporte à interpretação desses promotores. Por exemplo, em ata da reunião de outubro de 2011, do Conselho Superior do Ministério Público, órgão de Administração do MPSP,³⁴ lê-se:

Em seguida, passou-se às Comunicações dos Senhores Conselheiros. Obedecendo-se a ordem de votação da presente reunião manifestou-se inicialmente a Dra. Vânia Maria Ruffini Penteadó Balera, que parabenizou as Promotoras de Justiça Dras. [nome de duas promotoras que eram do NVD], designadas para atuar no Núcleo de combate à violência doméstica e familiar, pelo excelente trabalho desenvolvido e pelo lançamento da cartilha denominada “Mulher”. Aderiram a tal manifestação os Conselheiros Antonio Carlos da Ponte e Edgard Moreira da Silva.
(CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2011, p. 2)

Na ocasião da conversão do NVD em Grupo Especial, houve comunicação ao Conselho sobre evento para sua comemoração:

COMUNICAÇÕES DO SENHOR PRESIDENTE – O Dr. Márcio, inicialmente, convidou a todos para o evento de comemoração da criação do grupo de Enfrentamento da Violência Doméstica do Ministério Público do Estado de São Paulo (GEVID), no qual haverá a distribuição da cartilha “Mulher Vire a Página” de orientação às vítimas de violência doméstica. A cerimônia ocorrerá no dia 20 de setembro, às 13:30, no Mezanino da Estação Barra Funda da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).
(CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012, p. 3)

O Ato Normativo de 2012 menciona expressamente os resultados positivos como justificativa dessa expansão:

CONSIDERANDO que a repressão eficaz às violações a tais direitos e, em especial, a prática de qualquer tipo de violência por questão de gênero e ou

³³ CONSIDERANDO que a Constituição Federal atribui ao Ministério Público a defesa do regime democrático, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127); (...) CONSIDERANDO que, nos termos do art. 2º da Lei 11.340/06, toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

³⁴ Esse órgão é responsável por regulamentar o processo eleitoral para a escolha do Procurador-Geral de Justiça, determinar regras referentes a concursos para a entrada no MP, sugerir recomendação de promotores para ocuparem determinados cargos, deliberar sobre a remoção de membros do MP, autorizar o afastamento de membros do MP para funções acadêmicas ou que impliquem em sua ausência por longos períodos, dentre outras funções.

em ambiente doméstico, exige do Ministério Público a adequação de seus órgãos, especialmente para a definição de políticas globais de repressão e prevenção, concentração de dados, tratamento uniforme da matéria e aproveitamento de experiências já empreendidas com resultados positivos. (MP SP, 2012, p. 1)

Em revista da COPEVID, afirma-se que:

A transformação do ‘NVD’ em ‘GEVID’ não significou apenas uma transformação de cunho semântico, mas instituiu uma atuação ampla e direcionada ao enfrentamento das múltiplas e complexas expressões da violência contra as mulheres, desde a repressão ao crime até a prevenção da violência, voltada ao desenvolvimento de ações integradas com o Poder Público e sociedade civil para a proteção e defesa dos direitos das mulheres. (COPEVID, 2015, p. 92)

De forma a atender à nova distribuição de varas especializadas, foram criados um Núcleo Central e seis Núcleos Regionais. Abaixo, indicamos a distribuição dos núcleos na capital:

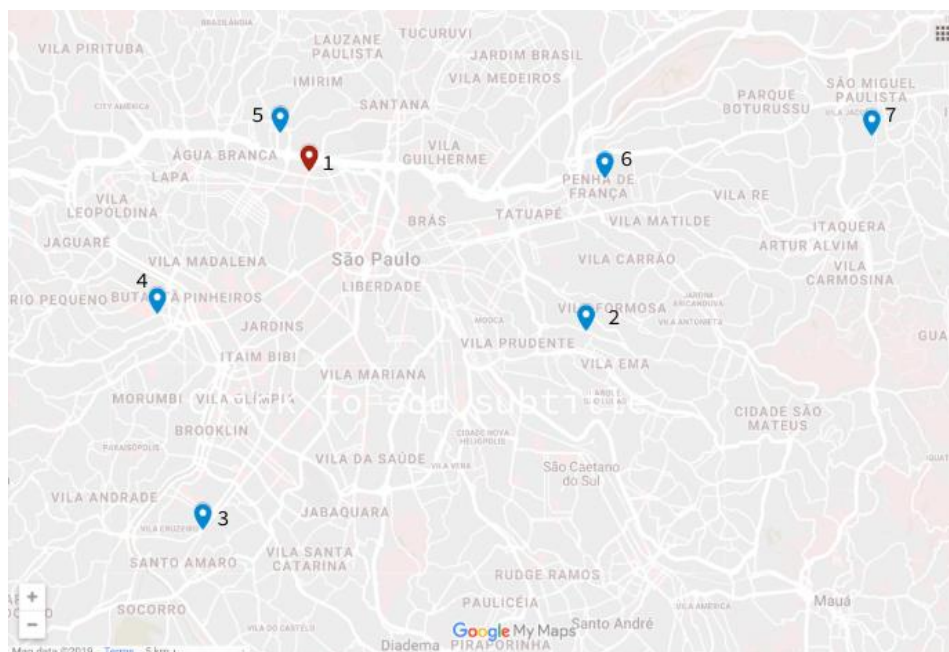


Figura 1 - Distribuição dos Núcleos do GEVID no Município de São Paulo. Elaboração própria a partir de ferramentas do GoogleMaps

Legenda: 1 - Núcleo Central (Barra Funda); 2 - Núcleo Sul I (Jabaquara, Ipiranga e Vila Prudente); 3 - Núcleo Sul II (Santo Amaro e Paraisópolis); 4 - Núcleo Oeste (Butantã, Lapa e Pinheiros); 5 - Núcleo Norte (Santana e Nossa Senhora do Ó); 6 - Núcleo Leste I (Penha de França e Tatuapé); 7 - Núcleo Leste II (Itaquera e São Miguel Paulista).

O Núcleo Central continuou a ser no local onde estava o NVD (Fórum Barra Funda). Nele, continuaram a atuar as três promotoras que trabalhavam originalmente no NVD (GEVID, 2013b). Junto delas, trabalhavam três assistentes e dois estagiários jurídicos, além dos profissionais do Setor Técnico, o qual contava com quatro assistentes

sociais e uma psicóloga. Nos novos núcleos regionais, passaram a atuar um promotor de justiça e um assistente jurídico em cada (GEVID, 2013b).

Sobre a divisão de competência entre os diferentes núcleos, todos eles possuíam atribuições criminais referentes às infrações encaminhadas para suas varas e de fiscalização do poder público, assim como a atribuição de entrar com ações relativas a direitos difusos. Sobre sua composição, o Ato Normativo que criou o GEVID determina que o grupo será integrado pelos Promotores de Justiça com atribuição criminal para os delitos de violência doméstica, designados pelo Procurador-Geral de Justiça (PGE), após consulta aos órgãos de execução abrangidos por sua atuação. Na prática, o preenchimento dessas vagas se dá por manifestação de interessados, e sua designação é confirmada pelo PGE. Promotor(a) 5 explica:

(...) um grupo funciona na base de uma designação. O Procurador Geral vai lá por critérios que ele pode definir e fala: “Olha. Vou designar A, B e C para trabalhar com isso”. De repente daqui um tempo ele podia mudar isso: “Vou designar outras pessoas”.
(Promotor(a) 5, novembro de 2011)

Não foi possível mapear, com precisão, o trabalho de todos os promotores que atuaram nesta fase do GEVID (seriam nove promotores em todos os núcleos). Além das promotoras que permaneceram no Núcleo Central, foi possível mapear a atuação de outras duas promotoras através de suas redes sociais e reportagens. Uma delas já trabalhava com o tema e desenvolvia seus próprios projetos voltados ao combate de violência doméstica, trabalho com vítimas, conscientização de agentes públicos, dentre outras iniciativas. A outra desenvolveu projetos de cunho preventivo durante sua atuação no GEVID, mas não foi possível apreender se tinha atuação pretérita na área de violência doméstica e de gênero.

Além do envolvimento nas atividades do GEVID, uma das promotoras do Núcleo Central tinham colunas eventuais em veículos de comunicação na qual trataram de temas relacionados à violência contra mulher (SANTOS, S.C.T, 2015; 2016). Ainda, o GEVID, em 2014, participou de campanha para a aprovação da Lei do Femicídio pelo Senado (COMPROMISSO E ATITUDE, 2014), com o lançamento de uma petição virtual para que qualquer pessoa pudesse assinar e manifestar seu apoio a essa aprovação. As promotoras argumentaram que a tipificação do crime de feminicídio trará ganho imenso para a sociedade, contribuindo tanto para a coleta de dados relativo ao assassinato de mulheres no Brasil, o que auxiliaria na adoção de políticas públicas mais efetivas, quanto

para que os julgamentos dos assassinatos de mulheres deixem de atribuir à vítima a culpa pelo crime (FERNANDES, 2015).

Adicionalmente, em 2015, foi criado o Núcleo de Gênero. O Núcleo de Gênero não é um órgão de assistência ao GEVID ou trabalha obrigatoriamente em parceria com ele, é um órgão que pode desenvolver seus próprios projetos. Apesar dessa ausência de subordinação, a criação do Núcleo de Gênero foi motivada por uma das promotoras que havia integrado o GEVID. Essa promotora sentiu a necessidade de criação de um espaço que pudesse ser dedicado exclusivamente ao desenvolvimento de projetos e ações preventivas. De acordo com Promotor(a) 7, a demanda foi levada pela própria promotora ao PGE da época, Márcio Fernando Elias Rosa, que concordou com a criação deste núcleo e hoje ele faz parte da assessoria da Procuradoria. No release da criação (MP SP, 2015), afirma-se que essa iniciativa surgiu durante a gestão deste Procurador-Geral com o “olhar para os direitos das mulheres, e que surge logo após a criação das Promotorias de Justiça Especializadas no Combate à Violência Doméstica”.

Assim, o Núcleo de Gênero intensifica os trabalhos relacionados à temática de gênero, objetivando desenvolver trabalhos de integração, capacitação e desenvolvimento de projetos dentro do próprio MP. Sua atuação é mais estratégica e complementar à do GEVID. Um exemplo desse tipo de ação foi a implementação do Projeto Guardiã Maria da Penha. Esse projeto foi inicialmente implementado no Núcleo Central do GEVID em 2014 e o Núcleo de Gênero foi o responsável por levá-lo aos outros núcleos regionais do GEVID e para outras cidades do estado de São Paulo posteriormente.

Abaixo, apresentamos quadro sintético com todos os projetos do GEVID desenvolvidos entre 2010 e 2015:

Eixo Vítima	Eixo Sociedade	Eixo Agressor
Projeto Audiência Magna (2011-2012) e Projeto Acolher Cartilha “Mulher, Vire a Página” Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família Guardiã Maria da Penha	Projeto Instruir Projeto Interior	Encaminhamento dos autores de violência para grupos de agressores Tempo de Despertar

Quadro 9 - Distribuição de ações do GEVID (primeira fase)

Fonte: Elaboração própria

Todos esses projetos eram considerados como pertencentes a uma ação chamada “Promotoria Mulher Cidadã”, a qual inclui, como já explicado na seção anterior, olhar com foco na vítima, do qual decorre o desenvolvimento de ações preventivas e educativas. Assim, na primeira fase do GEVID, há a continuidade e aprimoramento de muitos dos projetos que já haviam sido desenvolvidos durante o NVD e a criação de novos projetos que continuam a reforçar esses pontos, como o Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família e o Guardiã Maria da Penha, que serão melhor detalhados nos próximos tópicos.

Há a continuação também dos cuidados com a vítima durante o atendimento regular e nos momentos em que há contato com ela. Essa preocupação se traduz na construção de ambientes acolhedores para as vítimas, para que se sintam à vontade para falarem da violência que sofreram, sem julgamentos excessivos. De acordo com Promotor(a) 1e Promotor(a) 7, alguns profissionais do direito acabariam por julgar as vítimas por diversas razões, como uma eventual demora em denunciar a agressão ou violência, ou por ter escolhido continuar com o companheiro após intervenção estatal. Em nossa interpretação, nessa fase do GEVID, o cuidado não se traduz em paternalismo, pois há respeito à autonomia das vítimas e tenta-se oferecer elementos para que ela se fortaleça, na medida do possível. No entanto, dada a influência a presença da ideologia do voluntarismo político (ARANTES 2002), pelo qual se considera que a sociedade é hipossuficiente e necessita da intervenção do MP, reconhecemos que é possível que essa preocupação possa se converter em paternalismo em outros casos, mas não foi isso que constatamos aqui.

Para melhor apresentar as formas de ação do GEVID, nos subtópicos seguintes, detalharemos o conteúdo dos: (a) atendimentos individuais; (b) Audiência Magna e Projeto Acolher; (c) Cartilha “Mulher, Vire a Página”; (d) Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família; (e) Guardiã Maria da Penha; (f) Projeto Instruir; (g) Materiais utilizados no Projeto Acolher e Instruir; (h) Projeto Interior; (i) Encaminhamento de agressores para grupos específicos e Tempo de despertar.

a. Atendimentos individuais

Os atendimentos individuais começaram a ser realizados em outubro de 2010 e inicialmente se preocuparam em entender qual era a demanda das vítimas de violência doméstica. Nesse primeiro momento, de acordo com Promotor(a) 7, entre 2011 e 2013,

foi dada uma atenção particular às vítimas que haviam sofrido crimes contra a dignidade sexual. Os assistentes sociais foram parte fundamental desse processo, pois identificavam as condições de vida dessas mulheres, coletando dados que foram essenciais para a elaboração de outros projetos e ações. Relatório Social elaborado a partir dessa iniciativa, enviado ao Senado, afirma que:

Desenvolveu-se um trabalho inovador de atendimento individualizado de vítimas de violência doméstica, em especial nos casos de crimes contra a dignidade sexual, em que os Assistentes Sociais que compõem o Setor Técnico do Núcleo realizam atendimentos para identificar as condições de vida das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, trazendo uma amostragem da realidade em que estão envolvidas e das situações que podem interferir no andamento dos autos.
(GEVID, 2012, p. 23)

De acordo com Promotor(a) 7, procurou-se organizar um atendimento humanizado, de que forma que a vítima criasse consciência acerca da gravidade da agressão e que pudesse ser orientada a não mais aceitá-la. Nesse sentido, lê-se no relatório enviado ao Senado:

O processo não quebra o ciclo da violência, pois mesmo que agressor e vítima rompam o relacionamento, o agressor se unirá a uma nova mulher e dará início a um novo ciclo. Também a vítima deve ser orientada para não tolerar a violência, pois não é responsável nem culpada pelo episódio de agressão.
(GEVID, 2012, p. 10)

Dessa forma, as principais finalidades do atendimento podem ser resumidas nos seguintes pontos: (i) constatação dos fatos (ou seja, averiguar como a violência tinha ocorrido, visto que nem sempre os fatos eram coletados ou tratados de maneira correta por outros órgãos públicos; (ii) avaliar a necessidade de medidas protetivas (se a vítima estava em risco); (iii) encaminhamento à rede de serviços e orientações sobre como proceder nos casos de violência e quais seriam os próximos passos a tomar. Todo esse processo era permeado por uma preocupação de acolhimento, como já ressaltado no tópico anterior.

b. Audiência Magna e Projeto Acolher

A **Audiência Magna**, de acordo com Promotor(a) 7, foi o primeiro projeto do NVD. No momento em que foi elaborado, em 2010, a vítima obrigatoriamente deveria representar, ou seja, sinalizar que gostaria que a ação tivesse continuidade após a queixa na delegacia. Por essa razão, o projeto era voltado a mulheres que haviam desistido de prosseguir com o processo e às que ainda poderiam desistir da representação.

Durante os atendimentos, o Núcleo constatou que muitas das mulheres desistiam da representação pelos seguintes motivos (INNOVARE, 2012): (i) desconhecimento da LMP; (ii) crença de que a polícia ou as autoridades não iriam ajudar ou intervir; (iii) falta de conhecimento sobre como proceder nas delegacias ou em outros serviços; (iv) crença de que os companheiros mudariam de comportamento com o tempo; (v) demora da tramitação do processo, de forma que as vítimas acabavam por fugir de suas cidades. Promotor(a) 7 afirmou que após alguns atendimentos, as mulheres falavam que teriam tomado atitudes diferentes se tivessem mais informações sobre a LMP desde o início do processo.

Diante desse diagnóstico, a realização da Audiência Magna procurou: (i) explicar para as vítimas seus direitos a partir da LMP e conscientizá-las acerca do que pode ou não constituir violência doméstica; (ii) ressaltar a importância da representação e a dificuldade de se quebrar o ciclo de violência sem intervenção do Estado, sendo que apenas o registro do Boletim de Ocorrência não seria suficiente para fazer cessar a violência (GEVID, 2012, p.11); (iii) orientação sobre como proceder diante de novas agressões.

Ao final da audiência, as vítimas eram conduzidas a atendimento individual, no qual iriam confirmar – ou rever - sua intenção de não oferecer representação. Elas também deviam responder um questionário anônimo, em que relatavam os motivos da retratação. Essas informações eram utilizadas para orientar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e de políticas públicas de atendimento.

O formato da audiência também era um ponto importante na realização do projeto. Promotor(a) 7 afirmou que os integrantes do NVD e, posteriormente, do GEVID, se esforçaram para pensar em um formato de exposição que fosse de fácil compreensão, ao mesmo tempo em que se fomentava acolhedor. A principal mensagem a ser passada era a de que as mulheres não estariam sozinhas no enfrentamento da violência, e que há onde buscar apoio. Como forma de sensibilização, apresentavam-se depoimentos de outras mulheres que passaram por situações parecidas, explicando as diversas formas de violência doméstica às quais as mulheres poderiam estar sujeitas. Esse último tópico era importante, pois a LMP não trata apenas de violência física, mas também de outras formas de violência, como psicológica e patrimonial. Nesse sentido, Promotor(a) 7 relatou que, naquela época, havia um desconhecimento ainda maior em relação aos tipos distintos de manifestação de violência.

Ainda quanto à criação de um ambiente acolhedor, durante audiência eram oferecidos brindes e lanches. No relatório do prêmio Innovare (INNOVARE, 2012), afirmou-se que muitas vezes eram as próprias promotoras e membros do Poder Judiciário que assumiam os custos do lanche, o que sugere que esse projeto não contava com orçamento suficiente para ser executado.

A primeira edição do Audiência Magna ocorreu em 20 de junho de 2011 (MP SP, 2011), em evento promovido pelo MP, pelo TJ-SP e pela Defensoria Pública, no Fórum da Barra Funda. Compareceram quarenta e três vítimas. Posteriormente, em 2012, houve decisão do STF a qual estabeleceu que a maioria das infrações que ocorrem no âmbito da violência doméstica não necessitariam de representação da vítima. Em outras palavras, não há necessidade de que a vítima confirme que deseja prosseguir com o processo. Este terá continuidade, independente da manifestação da vítima. Promotor(a) 7 contou que, a partir dessa decisão, decidiu-se encerrar a Audiência Magna e reformulá-la. Por essa razão, a Audiência Magna foi descontinuada pelo NVD e substituída pelo Projeto Acolher.

Mesmo com o fim do projeto por parte do NVD, encontramos uma notícia da realização desse projeto em 2014, na Promotoria de Justiça do Núcleo de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher da Grande São Paulo II (MP SP, 2014), que cuida dos casos no município de Taboão da Serra. Nessa outra promotoria, que não faz parte do GEVID, esse projeto foi utilizado para orientar as vítimas de crimes relativos à violência doméstica que ainda necessitavam de representação, como para alguns tipos de ameaça. Isso mostra que os projetos podem se espalhar e influenciar ações em outros territórios.

Já o **Projeto Acolher** teve sua primeira edição em 2012 e continua até os dias atuais em vários GEVIDs, de acordo com Promotor(a) 7 e Promotor(a) 1. Sua elaboração levou em conta a devolutiva dos atendimentos individualizados, que indicava que as mulheres em situação de violência gostariam de saber das informações pertinentes à LMP no começo do processo penal. Em relatório enviado ao Senado, as promotoras que integravam o NVD apontaram a necessidade de antecipar a ação do MP:

Esta **realidade** [a de que muitas mulheres desistem do processo ou simplesmente fogem do agressor, indo para outras cidades] **demonstrou que a ação do Ministério Público nos casos de violência doméstica contra a mulher precisa ser antecipada para que as vítimas tenham acesso à orientação, proteção e assistência logo no início do inquérito.** De modo que estas mulheres, empoderadas de cidadania e direitos, possam colaborar de maneira mais incisiva no andamento dos autos, na medida em que se sintam **fortalecidas** e em segurança para vivenciar cada fase da investigação e do processo judicial.
(GEVID, 2012a, p. 15)

O projeto procura intervir nos problemas ao enfrentar a dificuldade de responsabilização dos agressores, oferecendo informações sobre a LMP e violência doméstica, além de apresentar a quais entidades e serviços as mulheres podem recorrer. O projeto teria o potencial de “interromper e prevenir a reincidência de situações de violência doméstica e familiar” (GEVID, 2012a, p. 2). Promotor(a) 1 descreveu o projeto como:

A gente tem o Projeto Acolher, que é o projeto com as vítimas, que a gente chama essas vítimas no começo do inquérito policial **para conscientizar do processo**, da importância de prosseguir - **porque muitas vezes a mulher não tem essa fortaleza de prosseguir**.
(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

O público-alvo do projeto é formado por mulheres, a partir de 14 anos de idade, que registraram Boletim de Ocorrência (B.O) nas delegacias por violência doméstica nos últimos meses (GEVID, 2013a, p. 4). São enviadas cartas para essas mulheres, convidando-as para os encontros. Além de explicações sobre os direitos que constam na LMP, são apresentados às participantes os serviços da Rede de Atendimento à Mulher. Há também orientação sobre o ciclo de violência doméstica e questões de gênero. Esses encontros acontecem uma vez por mês, e são conduzidos por servidores (promotores e outros funcionários que integram as equipes multidisciplinares) do Ministério Público.

Portanto, o Projeto Acolher consiste na prestação de informação e orientação jurídica às mulheres sobre a questão da violência doméstica e familiar, procurando “fortalecer” a mulher desde que a mulher entra em contato com o Estado, o que geralmente ocorre no primeiro atendimento na delegacia. Procura-se fornecer substratos para que ela possa prosseguir com o processo, da melhor forma possível. O projeto continua até hoje em alguns núcleos do GEVID. No GEVID Central, as reuniões do Projeto Acolher ocorrem mensalmente.

c. Mulher, Vire a Página

A cartilha "Mulher, Vire a Página" teve sua primeira edição elaborada em 2011, utilizando-se de verba oriunda do convênio PRONASCI com o Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário (INNOVARE, 2012). Esse convênio esteve vigente entre 2011 e 2013 (MP SP, 2014) e subsidiou a estruturação do GEVID e impressão de outros materiais.

A elaboração da cartilha baseou-se em projeto similar da Promotoria de Justiça do Mato Grosso do Sul, assim como no manual “Enfrentando a Violência Contra a

Mulher”, de 2005, da SPM e no miniguia de Serviços da, à época, Coordenadoria da Mulher da Prefeitura do Município de São Paulo (GEVID, 2018).

A cartilha procura informar, de forma simples e direta, aspectos da LMP e quais são os recursos disponíveis para as mulheres em situação de violência.

Na primeira parte da cartilha, são enumeradas razões pelas quais a mulher possui dificuldades em sair de uma situação de violência doméstica, como: medo de romper o relacionamento, vergonha de procurar ajuda e ser criticada, esperança que o parceiro mude o comportamento, sentir-se sozinha e sem apoio, medo de ser vista como “mulher sem marido” perante a sociedade, dependência econômica dos parceiros para o sustento da família; e aborda-se o fato de que nem todas estariam preparadas para viver processo de separação. Nesse sentido, a cartilha busca passar a mensagem de que não se deve julgar a mulher que está em situação violenta, pois trata-se de situação complexa, e há vários motivos que impedem com que ela consiga romper com a situação de violência.

Explica-se também o ciclo da violência, que é uma situação a qual muitas vítimas de violência doméstica estariam sujeitas, em que oscilações entre situações violentas e tentativas de reconciliação se repetiriam ao longo do tempo. Esse ciclo seria composto por três fases, de acordo com a cartilha. A primeira seria a fase de evolução da tensão, com condutas ameaçadoras do parceiro, agressões verbais e eventual destruição de objetos na casa. Enquanto isso, a vítima se mostraria paciente, sentindo-se responsável pelas explosões do agressor e buscando justificativas para seu comportamento violento (cansaço, álcool, desemprego). Na segunda fase, a agressão física, no qual a vítima sentir-se-ia fragilizada, ansiosa, com medo e sem controle da situação. Na terceira fase, o agressor adotaria um comportamento gentil e amoroso, mostrando arrependimento em face das suas ações passadas devido ao medo de ser deixado pela vítima. Diante disso, a vítima acredita na mudança do comportamento do agressor e confia que os episódios de violência não se repetirão. Aos poucos, a tensão acaba por voltar e retorna-se à primeira fase - por isso a violência é cíclica. Em seguida, ocorrem novamente incidentes de agressão, os quais têm a tendência de serem cada vez mais violentos a cada novo ciclo.

A cartilha então apresenta algumas maneiras de se antecipar os sinais de violência, para que as mulheres fiquem atentas. Alguns sinais trazidos pela cartilha são:

1. Comportamento controlador: o companheiro estabelece controle sob suas decisões, lugares que frequenta, roupas, dentre outros aspectos de sua vida;

2. Rápido envolvimento amoroso: a relação se torna demasiada intensa em um curto intervalo de tempo, e na qual o parceiro pode, eventualmente, reagir de forma negativa caso a vítima peça para seguir com mais calma. O parceiro daria declarações como o fato de que sua vida não teria mais sentido sem a vítima, e se sentiria culpada por resistir a seus pedidos em alguma medida;
3. Desenvolvimento de expectativas irreais com relação à parceira, afirmando que ela precisa preencher todas as necessidades dele; comportamentos que isolam a mulher em relação a seus amigos e família; o potencial agressor mostra-se facilmente insultado com o que considera injustiças contra si;
4. Comportamentos cruéis com crianças e animais (nesse ponto, também citam comportamentos e desejos violentos na relação sexual como possível sinal);
5. Abuso verbal;
6. Negação de outros abusos no passado e responsabilização de antigas parceiras.

A partir disso, é oferecido um teste para que a vítima verifique sinais de que pode estar correndo risco, com perguntas como (GEVID, 2018, p. 14): ele controla o tipo de roupa que você usa?; ele tenta lhe afastar de amigo(as), parentes e vizinhos?; ele diz que você não precisa trabalhar/estudar?; você já teve medo de ficar sozinha com ele?; as brigas e agressões estão ficando mais frequentes e mais graves?; ele destrói suas roupas e outros objetos pessoais?; ele ameaça seus parentes e amigos?; nas tentativas de término do relacionamento ele lhe persegue e insiste em ter mais uma chance?; ele diz que se você não for dele não será de mais ninguém?. Ao final do teste, afirma-se que se a mulher respondeu a pelo menos uma dessas questões, deve procurar um dos serviços da rede de atendimento às mulheres, que estão elencados na cartilha.

Alerta-se também para o fato de que a violência se reproduz de geração em geração, de forma a destacar que a violência doméstica não ressoa apenas na mulher agredida, mas também em seus filhos. Aqui, há a mobilização da entidade familiar como argumento, mas sem uma abordagem familista (SANTOS, 2015). Isso porque não se coloca como ponto principal a necessidade de a mulher buscar a conciliação familiar. A família é mobilizada para mostrar que a violência pode ter consequências negativas não

apenas para a mulher: há consequências negativas para a mulher, os filhos e para o homem que pratica a violência.

Na discussão dos fatores que explicam a existência da violência contra a mulher, coloca-se que a comunidade finge que não vê o que ocorre e não cobra uma mudança de comportamento do homem, e que na sociedade predomina um modo de viver em que “os homens julgam ter mais direitos e poder do que as mulheres e sobre as mulheres” (GEVID, p. 2012b).

Por fim, há a apresentação de alguns ditados populares que reforçariam a violência contra mulheres (como “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”, “apanha porque merece”, “ruim com ele, pior sem ele”) e questiona-se a normalização dessa violência pela sociedade. A cartilha elenca algumas perguntas para a reflexão, como: por que aceitamos piadas de mau gosto contra as mulheres?; se todos comem, dormem e sujam, por que só as mulheres têm que cozinhar, limpar e arrumar?

Ao, final da cartilha, há uma listagem de endereços e contatos de serviços da rede de São Paulo.

Na edição de 2018 da cartilha (5a edição), na apresentação, há o adendo de que a LMP se aplica:

(...) às relações entre homens e mulheres e também às relações homoafetivas entre mulheres. Contudo, você perceberá que o texto da cartilha foi escrito como se o autor de violência doméstica fosse sempre um homem, isto porque, a maioria dos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres é praticada por homens, o que torna necessária a consolidação de ações e estratégias que deem visibilidade a esta forma de violência para erradicá-la. (GEVID, 2018).

Além disso, traz uma seção específica sobre as diferenças entre homens e mulheres. Explica-se que mesmo diante da existência de diferenças biológicas entre o corpo do homem e da mulher, essas diferenças não justificariam as desigualdades de poder, prestígio e liberdade entre ambos os sexos. Em entrevista com Promotor(a) 7, afirmou-se que devemos questionar o que é que constrói a categoria mulher, pois mulheres transexuais também seriam mulheres. No entanto, isso não aparece no material ou não existe um material específico que aborde essas questões.

Destacam-se alguns dados que ressaltam como algumas dessas desigualdades que seriam injustas, como diferenças de renda (mulheres com ensino superior completo receberiam menos rendimentos do que homens com a mesma escolaridade), trabalho doméstico (as mulheres passariam quase o dobro do tempo dos homens, em média, cuidando das tarefas domésticas); e a própria violência, pela qual mais de 80% das vítimas

de estupro no Brasil seriam mulheres e mais de 80% dos feminicídios foram cometidos por parceiros ou ex-parceiros.

Explica-se que tais desigualdades são fruto de relações de gênero, isto é, o modo com que as sociedades constroem, ao longo da história, o que seria masculino e feminino. A violência doméstica e familiar contra as mulheres é considerada violência de gênero por estar embasada em uma relação desigual de poder entre o homem e a mulher.

Outra mudança em relação à edição de 2012 é que enquanto a bonequinha usada para retratar a mulher em situação de violência é branca, na edição de 2018 são mostradas mulheres de várias cores e origens raciais, como pode ser visto abaixo:



Figura 2 - Comparação das capas da cartilha “Mulher, Vire a Página”. A primeira corresponde à edição de 2012, enquanto a segunda corresponde à edição de 2018
Fonte: GEVID (2012c) e GEVID (2018)

No entanto, esse elemento, o das imagens, é o único que traz alguma referência ao fato de que as mulheres podem ser diferentes ou que, a depender da raça, a violência pode ter contornos distintos.

Essa cartilha é utilizada, de forma indireta, em quase todos os projetos do GEVID ou mesmo em núcleos nos quais não há o desenvolvimento de projetos. Ela é entregue no contexto do Projeto Acolher, mas também durante atendimentos e em outros projetos. No geral, é um material bastante elogiado nas entrevistas por sua linguagem simples.

Ainda, em 2013, o GEVID, em parceria com o Centro de Apoio ao Migrante (CAMI), houve o lançamento da versão em espanhol dessa cartilha. Essa parceria foi

feita após a identificação, por parte do GEVID, da alta quantidade de casos envolvendo mulheres latinoamericanas. Além da adaptação do conteúdo, para essa versão houve modificações gráficas, de forma que a “bonequinha” tivesse feições associadas às etnias nativas latino americanas, como pode ser visto abaixo:



Figura 3 - Versão em espanhol da cartilha "Mulher, Vire a Página"
FONTE: GEVID (2013b)

d. Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família

O Núcleo GEVID Leste II da capital construiu o “Projeto Prevenção da Violência Doméstica com o Programa Saúde da Família” em 2014, em parceria com a Coordenadoria Regional de Saúde Leste, da Secretaria Municipal de Saúde da Capital (INNOVARE, 2015; MP SP, 2015).

Em documentário sobre o projeto (MP SP, 2015), a promotora idealizadora chama atenção para a necessidade de intervir de forma preventiva, evitando com que a violência aconteça ou se agrave, já que o processo significa uma violência consumada. Tendo em vista essa situação, a promotora tentou pensar em formas e serviços que pudessem alcançar as pessoas mais facilmente do que o Poder Judiciário. Ao conversar com seu pai, que era médico de família, a promotora teve a ideia de tentar acessar essas mulheres através do Programa de Saúde da Família. Afinal, na maioria das situações, a violência doméstica ocorre dentro de casa, local ao qual as agentes de saúde têm acesso regular.

O projeto promove ações para capacitar os agentes comunitários do Programa de Saúde da Família. A estratégia é aproveitar o contato e a posição estratégica dos agentes de saúde para disseminar informações que possam proteger as mulheres da violência de

gênero no ambiente familiar, além de promover a aproximação com a rede de atendimento e defesa da mulher. Nas visitas das agentes de saúde, entrega-se em todas as residências a cartilha “Mulher, Vire a Página”, independentemente de haver suspeita de ocorrência de violência doméstica ou não. Essa medida faz com que, em alguns casos, as mulheres tragam espontaneamente dúvidas sobre eventuais violências que já sofreram ou testemunharam. Em um dos depoimentos do documentário, uma mulher afirma que só descobriu que estava sofrendo violência depois de ler a cartilha.

Informar melhor as mulheres fez diferença nos atendimentos da região, pois em muitos casos de violência doméstica a mulher é encaminhada aos serviços ou à delegacia graças à denúncia por parte de vizinho ou familiar e, diante das autoridades, não saberia explicar a razão de estar lá.

Durante o documentário, o Procurador-Geral de Justiça do Estado da época afirma que:

“Esse projeto representa um Ministério Público MP resolutivo dos conflitos sociais - não bastaria a declaração formal de desejar promover justiça, é preciso encontrá-la [a justiça] e assistir sua concretização. O MP, nesse caso, sai de seu trabalho de trabalhar ‘só na consequência’.”
(MP SP, 2015)

Outro aspecto do projeto é reforçar a importância e a potencialidade do Ministério Público na articulação e na integração da rede de enfrentamento à violência contra mulheres, implementando ações que proporcionem às mulheres atendimento humanizado e qualificado (INNOVARE, 2015). Desenvolvem-se ações de cunho preventivo que incidem: “*nos padrões sexistas e nas relações desiguais de gênero vigentes na vida social, para prevenir a emergência de situações de violência que, em casos extremos, podem resultar em feminicídios, ou seja, em assassinatos de mulheres em virtude de elas serem mulheres*”. (MP SP, 2015). A Representante da Casa Anastácia, Centro de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM) na zona leste, afirmou que o projeto fez com que aumentasse seus atendimentos e a procura aos serviços do CDCM.

Em dois anos de execução, o projeto contribuiu, de acordo com o GEVID Leste II (da época), para: (i) aumento do número de notificações de violência no âmbito dos serviços de saúde; (ii) o aprimoramento do fluxo de encaminhamentos entre os serviços de saúde do CDCM; (iii) fortalecimento do trabalho dos agentes de saúde, inclusive colaborando com o aumento da autoestima desses agentes, pois passariam a enxergar o projeto e a si mesmos como vetores de potencialização das informações e cuidados (INNOVARE, 2013)

O projeto expandiu-se para outros municípios e, em fevereiro de 2018, tornou-se política pública fixa através de lei no Município de São Paulo (MP SP 2018) e também nas cidades de Guarulhos, Bragança Paulista, Leme e Ubatuba. Na capital, a implementação das ações do projeto teve como responsáveis a Secretaria Municipal de Saúde, articulada com a Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres, garantida a participação do GEVID.

Uma das questões salientadas no relatório do Innovare (2015) é justamente o fato de que o projeto depende da sensibilidade individual dos promotores de justiça para a sua execução, por falta de previsão legal, apesar de estar consolidado no âmbito da política institucional do MP. Veremos, no entanto, que após a saída da promotora responsável do GEVID Leste II, com a criação dos cargos fixos, o projeto continua a ser realizado na região, mas nenhum dos promotores entrevistados se responsabiliza diretamente por ele.

e. Guardiã Maria da Penha

Em 2014, o projeto Guardiã Maria da Penha foi instituído no Núcleo Central, em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana. De acordo com Promotor(a) 1 e Promotor(a) 7, havia uma dificuldade em fiscalizar se as medidas protetivas estavam sendo realmente cumpridas. Medidas protetivas são uma das ferramentas mais importantes que o MP tem a sua disposição, na visão de Promotor(a) 1 e Promotor(a) 7, pois elas podem determinar (LMP, art. 22): (i) a suspensão ou restrição do porte de armas do agressor; (ii) afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; (iii) proibição de determinadas condutas, como o contato com a ofendida, seus familiares ou testemunhas e frequentar os mesmos lugares que a ofendida; (iv) restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores em alguns casos; (v) prestação de alimentos provisionais ou provisórios. Dessa forma, as medidas protetivas são grande ferramenta para proteger a vítima, mas sua eficácia deve ser garantida.

Diante desse cenário, idealizou-se projeto cujo objetivo foi a fiscalização das medidas protetivas de urgência e os responsáveis por realizá-la são a guarda metropolitana em São Paulo. Para essa fiscalização, há: (i) capacitação da guarda civil; e (ii) acompanhamento das medidas protetivas de urgência por parte dos guardas.

De acordo com Promotor(a) 7, depois da capacitação, as equipes da guarda metropolitana recebem cópias das medidas protetivas e realizam a primeira visita. Nesta visita há uma avaliação do grau de risco em cada caso, de forma que os casos mais graves (com maior risco de morte e lesão corporal grave) possuem acompanhamento mais

intenso. As visitas são realizadas de maneira periódica, sendo que relatórios sobre elas são encaminhados para o GEVID.

Posteriormente, em 2019, o Núcleo de Gênero auxiliou na expansão do projeto para todos os núcleos e diversas cidades do interior.

f. Projeto Instruir

O Projeto Instruir (GEVID, 2012b) consiste na realização de palestras expositivas para a formação jurídica e capacitação de profissionais que atuam com mulheres vítimas de violência, dentre elas funcionários/as de Centros de Referência da Mulher, Centros de Cidadania e Defesa dos Direitos da Mulher, Casas abrigo e Casas de passagem; e também de profissionais que trabalhem em serviços específicos para a população feminina ou em locais onde seja grande a presença de mulheres, como Unidades de Saúde e de Saúde da Mulher, serviços de atendimento a vítimas de violência sexual, creches e escolas, Centros de Referência de Assistência Social, entidades de classe. Na metodologia, descreve-se que a "*violência doméstica será abordada como uma questão de violência de gênero alimentada e ocultada por uma sociedade que ainda é patriarcal e machista*" (GEVID, 2012b, p. 3). O projeto surgiu em decorrência da demanda de profissionais que atuariam nesses serviços, pois não sabiam sobre as possibilidades apresentadas pela LMP, de forma que isso prejudicava seus atendimentos, pois deveriam auxiliar as mulheres a tomar medidas corretas diante de situação de violência.

O projeto instruir possui uma apostila de capacitação jurídica. Nela, há conteúdos que estão na apostila "Mulher, Vire a Página", tais quais: (i) fatores que levam a mulher a continuar em situação de violência; e (ii) explicação sobre o ciclo de violência. Especificamente sobre a explicação do ciclo de violência, procura-se alertar as profissionais de que é possível que a vítima reate com seu parceiro ao longo do processo judicial. No entanto, se houver reconciliação sem a adequada reeducação do agressor e mudança de postura da mulher, provavelmente o ciclo de violência se reiniciará. Portanto, os profissionais que lidam com violência doméstica e familiar devem estar atentos e aptos a orientar a mulher nessa fase, para que não ocorram novos episódios no futuro (GEVID, 2012c).

Em seguida, há uma seção na qual explica-se quais crimes fazem parte do universo da violência doméstica; explica-se como é o inquérito policial, o processo penal e como se dão as audiências. Informa-se o que ocorre com o réu durante o processo, situações nas quais ele pode ser preso, mas que o usual é que permaneça em liberdade até que seja

definitivamente condenado. Há um tópico apenas sobre medidas protetivas e o que seria a violência de gênero e as formas de violência elencadas na LMP (violência física, violência psicológica, violência sexual, violência patrimonial e violência moral). Há um tópico no qual se afirma explicitamente a impossibilidade de aplicar os ritos da lei dos juizados especiais criminais (discutidas no Capítulo 2) para casos de violência doméstica e familiar. De acordo com esses ritos, há a aplicação de mecanismos de mediação e conciliação, além do caso não ser apurado por profissionais especializados. Elucida-se quais são as medidas de reeducação do agressor e como encaminhá-lo a um programa dessa natureza.

Por fim, há uma compilação de perguntas e respostas mais usuais, com o fato de que não houve necessariamente um aumento de número de casos de violência doméstica após a LMP, mas sim o aumento de vítimas que denunciaram os agressores; o fato de que dificilmente o agressor muda seu comportamento sozinho, e que necessitará de ajuda para romper um padrão que muitas vezes é adquirido desde a infância; reforça-se que as crianças de um lar violento têm tendência a repetir o padrão aprendido de agressividade (para homens) ou tolerância à violência (mulheres); que não há necessidade de testemunhas presenciais para processar o agressor; como se comprova o envio de emails ou mensagens de texto ameaçadores ou ofensivos; que muitos dos atos de violência e libidinosos não deixam marcas.

Também se menciona a questão de estupro de crianças, questão que está ausente em muito dos materiais analisados. Indica-se que podem ser aplicadas as medidas da LMP para casos de estupro de crianças.

Por que nos crimes de estupro contra a criança, ela costumava voltar atrás?
Os estupradores de crianças, em regra são primários, gentis, solícitos, trabalhadores, muitas vezes religioso e gozam de boa reputação social, razão pela qual os adultos costumam duvidar da palavra da criança.
(GEVID, 2012c)

Apesar dessa menção ao final, em nossa interpretação, há uma predominância nos materiais de exemplos que se referem à relação conjugal, apesar desta última não ser o único tipo de relacionamento no qual pode haver violência doméstica e familiar contra a mulher.

g. Materiais utilizados nos Projetos Acolher e Instruir

Nas descrições dos Projetos Acolhere e Instruir são elencados alguns filmes, músicas e documentários a serem utilizados como forma de sensibilização dos ouvintes

para a questão de violência doméstica. Desses materiais, destacam-se: (i) o rap “Rosas”, do Grupo Atitude Feminina; e (ii) o documentário “Fale sem Medo”, do Instituto Avon.

A música trata de uma relação amorosa que se torna violenta e abusiva gradativamente. No início, somos apresentadas ao eu-lírico, uma mulher que vê o relacionamento amoroso como uma saída para outros problemas de sua vida, o que faz com que abra mão dos estudos, da família e de amigos. Os primeiros versos são “Hoje meu amor veio me visitar/ E trouxe rosas para me alegrar / E com lágrimas pede pra eu voltar”. Ao decorrer do rap, a mulher passa pelas fases de deslumbramento do relacionamento até os primeiros sinais de violência (“ele ficou diferente, a princípio irritado”).

A música revela a escalada da violência, até que se chega em ponto crítico (“Vários socos na barriga/ Lá se vai a esperança / O sangue escorre no chão, perdi minha criança / Aquele monstro que um dia prometeu me amar / Parecia incontrolável eu não pude evitar”) e, finalmente, que entendemos o significado do primeiro verso, que também é o refrão da música: o companheiro na verdade levava rosas ao cemitério (“Agora eu to feliz ele veio me visitar / É dia de finados, muito tarde para chorar”). Antes dos últimos versos, a vítima se questiona sobre o que teria acontecido se o tivesse denunciado ou o deixado de lado, no entanto, quando começa a refletir sobre as atitudes e agressões de seu companheiro já era tarde demais. Isso porque quando começa a refletir já está em estado crítico, prestes a falecer no hospital.

Em conversa informal na fase exploratória do campo, uma das promotoras citou esse rap e disse que geralmente ele comovia e impressionava a plateia por apresentar a escada da violência de forma gradual, mostrando situações com as quais as mulheres poderiam se identificar. As imagens que acompanham o vídeo também são fortes e vão acompanhando as mudanças na música: primeiro, temos imagens mais felizes e, à medida que a violência aumenta, somos apresentados a imagens mais fortes de violência e agressão.

O documentário “Fale sem medo” pode ser exibido no Projeto Instruir. O foco também é na relação conjugal. Explica-se o ciclo da violência, trazendo dados sobre agressão de mulheres em contexto doméstico e tenta-se enfrentar alguns mitos relacionados à violência doméstica, como o fato da mulher que apanha merecê-lo. Há a apresentação de um depoimento de mulher que já esteve em situação de violência, intercalado com intervenções de especialistas que contextualizam de maneira técnica o que a mulher relata em sua história pessoal. Nesse sentido, um dos especialistas afirma:

(...) a mulher acredita que pode mudar seu companheiro, se sente responsável pela família, pela casa... (...) Como então pode tomar uma atitude brusca, como romper o casamento? (...) Então ela se sente muito responsável e é até nessa relação que acaba se isolando, se calando e aguentando a violência por anos a fio”.

(INSTITUTO AVON, 2009)

O documentário frisa que não há um estereótipo de mulher que estaria mais ou menos sujeita à violência doméstica. Essa forma de violência estaria presente em todas as classes, apesar de poder se manifestar de forma diferente. Nesse sentido, a mulher que depõem durante todo o documentário afirma que sentia vergonha e incredulidade ao ver naquela situação de agressão, pois era uma pessoa independente e trabalhadora, o que não se encaixaria com a imagem de vítima de violência doméstica que tinha em sua cabeça. Ela diz:

Morria de vergonha e não conseguia conceber como é que eu, uma pessoa que fez faculdade, que trabalha desde os 17 anos, tinha uma equipe [no trabalho] e tinha que gerenciá-la bem, fazer eles produzirem... Como que eu fazendo tudo isso não conseguia resolver esse tipo de problema dentro de casa.

(INSTITUTO AVON, 2009)

h. Projeto Interior

Esse projeto visa levar instruções e informações acerca da implementação da LMP para cidades do interior paulista. O objetivo é conscientizar os promotores e operadores do direito de outras cidades acerca das particularidades que envolvem o enfrentamento da violência doméstica, assim como enfatizar que as políticas de enfrentamento à violência doméstica devem ter por “meta principal o rompimento do ciclo da violência e o atendimento às pessoas envolvidas nesse ciclo” (GEVID, 2012a, p. 17).

A primeira edição do Projeto Interior ocorreu em abril 2012, em São José do Rio Preto (GEVID, 2012a; INNOVARE, 2012). Além de promotores, esse evento reuniu advogados, funcionários e técnicos do serviço social da região. Foi distribuído material específico para promotores substitutos, de forma que isso pudesse ajudar no atendimento das vítimas e implementação de medidas que ajudam a enfrentar o problema da violência doméstica nas cidades em que trabalham.

i. Encaminhamento para grupo de reeducação de agressores e Tempo de despertar

Em parceria com o Poder Judiciário e a Defensoria Pública (GEVID, 2012a, p. 17), foi desenvolvido projeto para sensibilização de agressores e encaminhamento destes e grupos de acompanhamento especializados. O Poder Judiciário celebra, então, convênios e parcerias com entidades da sociedade civil que estariam habilitadas a oferecer

esse tipo de serviço e grupo de reflexão de homens. O papel do Poder Judiciário seria realizar eventos em que os agressores assistem à exposição de psicólogos atuantes nos grupos reflexivos da Capital e recebem informações sobre esses grupos e material de apoio.

Nesse sentido, em entrevista ao Jornal da Gazeta, de Setembro de 2012, uma das promotoras à frente do recém-criado GEVID explicou como é visto o homem agressor pela sociedade:

O agressor da violência doméstica é muito diferente do autor da violência urbana propriamente dita. Ele traz um padrão comportamental, muitas vezes aprendido na infância, violento. **Ele muitas vezes, aliás, na maioria das vezes, não acredita que está praticando crime algum quando ele bate na mulher.** Essa é a forma que ele aprendeu de se relacionar com o sexo oposto. (...) Na maioria das vezes. **É muito difícil para a sociedade enxergar muitas vezes um homem que tem reputação ilibada, um trabalhador, que paga seus impostos, como um abusador, como um agressor dentro do lar.** É por isso que a sociedade muitas vezes não acredita que aquele homem respeitável, dentro de casa, é um agressor, é violento.
(JORNAL DA GAZETA, 2012)

Esse excerto da entrevista representa a forma com que o MP vê o problema referente ao homem em situações de violência doméstica. Dessa forma, o homem agressor reproduziria padrões os quais viveu e que considera normais. A entrevista destaca o fato de que a sociedade nem sempre enxerga a violência doméstica como um problema sério, e há dificuldades na conciliação da imagem do agressor como alguém capaz de realizar atos bárbaros.

A questão de a violência doméstica ser uma questão “cultural” ou social também aparece em outro trecho da entrevista, na qual a promotora explica o objetivo do encaminhamento de agressores a atividades de reeducação, de reflexão sobre o seu comportamento:

Entrevistadora: (...) Mas o homem muitas vezes [se] arrepende [de ter cometido a violência], como foi dito agora. Mas esse arrependimento passa logo e ele reincide. Existe um sistema em que ele possa controlar essa emoção, essas características que traz na bagagem pessoal e que o leva a “sentar a mão”?

Promotora: Tem sim. Existe um trabalho desenvolvido com o Ministério Público e o Judiciário e com uma ONG, chamada “Coletivo Feminista”³⁵ que é exatamente nesse sentido, **de desconstrução desse pensamento, desse comportamento machista do homem.** De trabalho que ele se **conscientize dos seus atos** e que ele consiga controlar os seus impulsos. Isso é um trabalho voltado para o autor de violência doméstica. (...) **É um trabalho de reeducação do agressor** (...) Esse trabalho funciona. As estatísticas são muito positivas. O índice de reincidência de quem participa desse trabalho é de apenas 2%, então é muito positivo.
(JORNAL DA GAZETA, 2012)

³⁵ Aqui a promotora se refere ao Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.

Portanto, o trabalho de encaminhamento de homens a grupos de agressores tem o objetivo de tentar desconstruir o comportamento machista do homem, e fazer com que ele se conscientize dos seus atos.

Posteriormente, em 2014, foi criado o projeto “Tempo de Despertar” (GEVID, 2014). Em sua justificativa, indica-se que o projeto nasceu da verificação da necessidade de colocar à disposição dos autores de violência doméstica grupos de reflexão sobre o tema. Dessa forma, seria possível desconstruir “*o aprendizado de **dominação e poder sobre a mulher***” (GEVID, 2014, p. 1). Assim, inicialmente no GEVID Leste I foi organizado um grupo de reflexão de homens próprio, os quais deveriam frequentar oito reuniões, no mínimo, nas quais seriam expostos a diversas discussões envolvendo violência de gênero, machismo e masculinidades (GEVID, 2014, p. 16). Prevê-se o monitoramento desses homens durante o tempo em que frequentam o grupo e seis meses depois do término.

5.3 Conclusões parciais: construção de enquadramentos feministas na ação ativista e novo enquadramento para a ação do MP

Em nossa interpretação, houve grande mudança na forma com que o Ministério Público lida com a violência doméstica a partir de 2010, com a nova configuração do NVD.

Quanto à primeira pergunta de pesquisa, que trata do surgimento do ativismo institucional no GEVID, concluímos que a criação do NVD não se deu por ativismo interno do MPSP, mas sim como uma resposta à ampliação das varas especializadas. Dessa forma, o ativismo que surge dentro do GEVID, especialmente a partir de 2010, pelo que pudemos apreender das entrevistas, surge através da realização do trabalho, e não de pertencimento pretérito a movimento social. Assim, o trabalho fomenta a aderência a enquadramentos feministas e o desenvolvimento de ações e práticas ativistas.

A transformação do NVD em GEVID também não pode ser atribuída exclusivamente ao ativismo interno do GEVID, pois a criação do GEVID seguiu-se à reestruturação do Poder Judiciário, pois o MP deve seguir um modelo orgânico em relação às varas especializadas (MP SP, 2021). No entanto, foi possível encontrar elogios ao trabalho do GEVID e reconhecimento da efetividade de suas ações em manifestações do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo. Há ativismo, no entanto, na criação do Núcleo de Gênero. Essa entidade foi criada a pedido de uma das promotoras e tem como objetivo oferecer maiores insumos para a atuação do MP SP na área.

Quanto as formas que os enquadramentos se manifestam, as novas promotoras responsáveis pela área se preocuparam em: (i) entender qual seria o papel do MP na atuação de violência doméstica a partir de dados coletados durante os atendimentos individuais; (ii) a partir do diagnóstico efetuado, melhorar atendimentos, desenvolver projetos e trabalhos que atinjam três eixos, as vítimas, os agressores e a sociedade.

Nesse **diagnóstico** efetuado, há percepção de que a sociedade subestima o problema da violência doméstica e o de gênero, chegando até mesmo a naturalizá-lo; se reconhece que os operadores do direito e agentes públicos são imbuídos de valores preconceituosos em relação às vítimas, o que faz com que não penalizem os agressores ou deem razão a eles (GEVID, 2012a; INNOVARE, 2012). Nesse contexto, seria difícil as pessoas reconhecerem uma situação de violência doméstica ou violência de gênero e familiar, e haver responsabilização dos agressores. Em entrevista (JORNAL DA GAZETA, 2012), uma das promotoras explica que o agressor possui um perfil diverso daquele do “criminoso urbano”, pois geralmente é uma pessoa bem-vista pela sociedade, o que faz com que seja difícil acreditar que possa tomar atitudes agressivas ou inadequadas dentro de sua casa. No documentário do Instituto Avon (INSTITUTO AVON, 2009), uma das depoentes, ao descrever seu antigo companheiro, utilizando-se de termos para descrevê-lo como “pessoa bacana, do bem, prestativo”, também apresenta dificuldade de conciliar impressões que tinha dele com o estereótipo de um agressor.

Nos materiais utilizados nas palestras dos Projetos Instruir e Acolher, procura-se quebrar o estereótipo de vítima de violência doméstica, oferecendo várias narrativas possíveis que mostram que qualquer mulher, independentemente de seu nível social e educação, está sujeita a esse tipo de violência. No entanto, importante ressaltar que em todos os materiais, há uma predominância da retratação do relacionamento conjugal como exemplo típico de violência doméstica, com poucos exemplos indicando outras relações nas quais pode-se dar essa violência.

Além disso, os materiais produzidos pelo GEVID, como a cartilha “Mulher, Vire a Página”, reconhecem explicitamente que as desigualdades entre homens e mulheres são fruto de relações de gênero e que a violência doméstica e familiar contra as mulheres é considerada uma violência de gênero justamente por estar embasada nessa relação desigual entre homens e mulheres. Menciona-se também, no material referente ao Projeto Instruir, que a sociedade é “machista e patriarcal” (GEVID, 2012b, p. 4).

Diante de todos esses elementos, é possível apontar que há uma preponderância do enquadramento “**Feminismo contra a dominação ou patriarcado**”. Assim, temos

aqui a primeira condição para o ativismo cujo projeto social é a redução da desigualdade de gênero, que é a presença de enquadramentos feministas. Há predominância do enquadramento “feminismo contra a dominação ou patriarcado”, pois adota-se perspectiva binária de gênero, na qual considera-se primordialmente homem e mulher cisgêneros, em que o homem cisgênero é geralmente o perpetrador da violência e a mulher cisgênero é a vítima. Nesse sentido, para a forma com que o GEVID se apropria desse enquadramento, geralmente violência de gênero é sinônimo de violência contra a mulher cisgênero. Ainda, não há projetos que abordem de forma mais profunda questões trazidas por outros enquadramentos, como a raça influencia a questão da violência doméstica. Exceções a essa predominância são ações que consideram o enquadramento “Feminismo Interseccional”, como o projeto de Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família, visto que sua elaboração levou em consideração formas de atingir aos setores da sociedade de grande vulnerabilidade econômica (MP SP, 2015) a tradução para o espanhol da cartilha “Mulher, Vire a Página”, pois seu público alvo seria mulheres migrantes, além de algumas iniciativas para a diversificação das imagens adotadas na cartilha “Mulher, Vire a Página”.

Não encontramos ocorrências de adoção de enquadramentos familistas ou outros enquadramentos não feministas (como aqueles que minimizem a importância de determinados tipos de violência partir do material analisado. Mesmo em entrevista (JORNAL DA GAZETA, 2012), no qual promotora afirmou que o objetivo primário da intervenção do GEVID não é separar a família ou o casal, não se pode imediatamente situá-la no espectro familista. Isso porque uma das soluções apresentadas por enquadramentos é a resolução do conflito pontual via conciliação e reestabelecimento da harmonia familiar a qualquer custo. Alguns autores consideram que essa solução implica em, na verdade, sufocar o conflito e as raízes da violência doméstica (ROMEIRO, 2007; SANTOS, 2015; MACHADO e AGNELLO, 2017). Na fala da promotora, afirma-se que há a possibilidade de conciliação, mas que deve haver uma mudança tanto no agressor (que deve passar por programas de reabilitação) como na vítima, que deve tomar consciência da gravidade dos atos que foram cometidos contra ela e se fortalecer. No entanto, importante afirmar que como não foram entrevistadas muitas pessoas que atuaram diretamente nessa fase do GEVID, não pudemos explorar com maior profundidade eventual adoção de enquadramentos familistas. De qualquer forma, em nossa interpretação, ele não está presente em documentos oficiais e em pronunciamentos de membros do GEVID na mídia que analisamos.

Por fim, ainda no diagnóstico, percebemos que há uma ênfase na violência doméstica como um problema conjugal. Os materiais audiovisuais utilizados para o Projeto Instruir e Acolher só trazem exemplos de violência conjugal. Uma exceção é a parte da cartilha que trata de estupro de crianças e de se fazer o mapeamento de casos de estupro de vulneráveis. Como vimos no Capítulo 2, violência de gênero abarca outras relações que não a conjugal, assim como a violência doméstica e familiar. Há reconhecimento de que outras pessoas, como crianças, podem ser vítimas de violência de gênero, mas a imagem que prevalece nos materiais ainda é o da violência conjugal, mesmo que a LMP não reconheça apenas essa possibilidade de violência doméstica e familiar. Essa associação predominante de violência de gênero e doméstica à relação conjugal traz o risco de invisibilização de outras violências de gênero dentro de outros tipos de relação.

O prognóstico desses problemas também está ligado ao predominantemente ao enquadramento “Feminismo contra a dominação ou patriarcado”, sendo que muitos dos projetos tratam de materialização de soluções elencadas por esse enquadramento para o problema público da violência de gênero. Houve o desenvolvimento de um atendimento diferenciado às vítimas por parte do NVD e posteriormente do GEVID para que pudesse acolher as mulheres, além do desenvolvimento de diversos projetos preventivos e educativos. Há o esforço de educar e alertar a sociedade, assim como educar outros operadores de direito e de outros setores, e na promoção de ações de reeducação para agressores (mesmo que esse eixo seja o que há menos projetos). O GEVID, em 2014, fez campanha para a aprovação da Lei do Femicídio pelo Senado, mobilizando outros setores da comunidade jurídica e da sociedade civil.

Como já dito anteriormente, um projeto que seria uma exceção ao enquadramento feminista preponderante seria o Enfrentamento da Violência Doméstica pela Estratégia de Saúde da Família, pois é voltado a pessoas em situação de maior vulnerabilidade, levando em consideração que a condição econômica pode oferecer desafios adicionais para o enfrentamento da violência doméstica.

Por essas razões, consideramos que há nessa fase a construção de diversas ações ativistas, pois há aderência a enquadramentos feministas e o desenvolvimento de ações que melhoram e extrapolam a atuação ordinária do MP. Como já mencionamos anteriormente, a LMP determina um papel específico para o MP, o qual é, resumidamente: (i) acompanhar as ações criminais; (ii) pedir medidas protetivas; (iii) fiscalizar o poder público e defender os interesses e direitos difusos. Apesar de nas

entrevistas não ter surgido exemplos de ações nas quais fiscalizaram o poder público durante essa fase do GEVID, vemos que muitos dos projetos já extrapolam essas atribuições específicas do MP através do desenvolvimento de ações de cunho educativo e preventivo. Houve também a cobrança pela aprovação da Lei do Feminicídio.

Há, portanto, desenvolvimento de ações que buscam implementar melhorias em algumas das práticas já existentes, assim como ações que levam em consideração a perspectiva de igualdade de gênero. Promotor(a) 7 afirma que esse tipo de ação, organizada a partir dos eixos, faz parte da essência do GEVID. Constata-se também a existência de alguns projetos que são feitos em parceria com coletivos e movimentos sociais, como o encaminhamento de homens a grupos de agressores. No entanto, por não ter sido possível entrevistar mais pessoas nessa fase, não pudemos explorar com maior profundidade essa questão, o que é uma limitação dessa pesquisa.

Antes de adentrar nos tipos de ações ativistas que podemos observar nessa fase do GEVID, pudemos observar que a **aderência a enquadramentos feministas e o desenvolvimento de práticas ativistas mudam a forma de ação do Ministério Público, principalmente na área criminal**. Como já mencionado, o Ministério Público, ao ocupar a posição de acusação, tem seu foco em quem cometeu o crime, e não na vítima, pois seu papel é reunir insumos suficientes para constituir uma acusação. Chamamos esse enquadramento da atuação tradicional do MP na esfera criminal de “MP como acusador”. A aderência a enquadramentos feministas fez com que o MP não mais atuasse predominantemente como acusação nos casos de violência doméstica, havendo a passagem para o enquadramento “MP com foco na vítima”. O foco na vítima faz com que haja a melhoria do atendimento do MP e estimula o desenvolvimento de projetos. Entende-se que não basta apenas punir o agressor para enfrentar as desigualdades de gênero e que as ações preventivas e educativa devem ser um foco de atuação. Importante.

Ainda, o foco e cuidado com as vítimas não se traduz necessariamente em paternalismo por parte do MP, visto que há um esforço em respeitar a autonomia da vítima e na construção de uma atuação conjunta com serviços especializados e com seu próprio Setor Técnico. Como veremos no próximo capítulo, a atuação do Setor Técnico é bastante relevante e influencia as opiniões e ações do GEVID. Esses elementos nos apresentam a possibilidade de que a análise a partir do ativismo abra uma brecha no voluntarismo político, como definido por Arantes (2002). Dessa forma, o reenquadramento não permitiria uma saída apenas da posição do MP como órgão de punição e acusação, mas também da saída de uma posição arrogante do voluntarismo, pelo qual se consideraria

superior a outras entidades e aos atendidos. Essa possibilidade ganha força quando se considera que há a aderência a enquadramentos feministas que foram inicialmente construídos por movimentos sociais. Podem existir tipos de ativismos arrogantes, no sentido de os promotores acreditarem que sua percepção seria superior à da sociedade civil, mas não observamos esse tipo de atitude ser preponderante em nossa pesquisa. No entanto, como não entrevistamos todos os promotores que atuaram nessa fase, essa percepção não corresponder à realidade. Ainda, não foi possível explorar com profundidade como se daria a relação do GEVID com a sociedade civil em maiores detalhes, além da referência que foi feita em alguns materiais e entrevistas e no fato de que se valoriza a multidisciplinariedade. Essa é uma limitação da pesquisa.

Quanto à **classificação das ações ativistas**, nessa primeira fase há a presença de ações mais e menos inovadoras. O desenvolvimento de projetos é a manifestação de ações ativistas mais inovadoras, pois o MP não teria ordinariamente atribuições preventivas e educativas. Nesse ponto, também há uma aproximação do promotor de fatos (SILVA, 2001), pois os projetos são materialização da preocupação no desenvolvimento de projetos sociais, ao invés de focar apenas nos casos individuais.

A melhoria dos atendimentos através de ações de acolhimento representa inovação menor, pois os atendimentos já fazem parte das atribuições ordinárias do MP. No entanto, isso não significa que ações menos inovadoras carregam menor relevância ou impactam menos a vida das pessoas. Importante lembrar que as ações de melhoria dos atendimentos estão inseridas em uma mudança maior experienciada pelo MP, com a mudança de enquadramento para atuação criminal na área de violência doméstica. Nesse caso de ativismo, há a aproximação com as ações do promotor de gabinete, cujo empenho é nos atendimentos individuais.

CAPÍTULO 6 - SEGUNDA FASE DO GEVID: CARGOS FIXOS E ATIVISMO

Nesse capítulo, trataremos da segunda fase do GEVID, que vai de 2016 até os dias atuais. Essa fase representa uma transformação na atuação do GEVID, pois é criada a promotoria especializada, com a alocação de cargos fixos. Nesse capítulo, exploraremos como essa mudança afetou a atuação do GEVID, a aderência a enquadramentos feministas e ao desenvolvimento de ações ativistas.

6.1 Estruturação da promotoria e mudança de perfil de atuação

Em 2015, a partir de modificação na Lei Orgânica do MPSP, foi criada a figura do Promotor de Justiça de Combate à Violência Doméstica. Essa criação representou uma mudança profunda no GEVID. Passou-se de Grupo Especial de Atuação, cuja existência está condicionada às normas internas do MP e a vontade política de seus órgãos decisórios internos, a uma promotoria com cargos fixos. Os promotores alocados em Grupos Especiais de atuação não gozam de inamovibilidade e estão sujeitos à vontade política dos dirigentes da instituição.

Para a criação da promotoria especializada, há necessidade de alteração na LO MP, que é uma lei estadual, pois altera-se o número de promotores com cargos fixos. Os promotores que ocupam posições fixas são, geralmente, titulares de seus cargos, o que significa que gozam de inamovibilidade, não podendo ser transferidos para outras promotorias.

Em entrevista à Associação Paulista do Ministério Público (APMP), uma das promotoras atuantes no GEVID na época afirmou:

“A criação das promotorias especializadas vem ao encontro da necessidade do estabelecimento de uma política pública de atendimento especializado à mulher em situação de violência, tal qual recomendado pela Convenção de Belém do Pará.

Ainda que tais atividades [aquelas estabelecidas pela LMP, como fiscalização de equipamentos, atuação judicial, levantamento de casos de cadastros de casos de violência doméstica] **sejam desenvolvidas pelo GEVID, a criação das promotorias atende aos anseios de torná-las estáveis e permanentes, inclusive com a institucionalização dos projetos desenvolvidos. Isso sem mencionar ...a urgente necessidade de estruturação adequada.**

(ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015)

Dessa forma, a criação da promotoria representaria uma estabilização da política pública de atendimento especializado à mulher em situação de violência. Alguns dos promotores mencionaram a importância dessa estruturação e a fragilidade da estruturação em Grupo Especial.

O Procurador Geral vai lá por critérios que ele pode definir e fala: “Olha. Vou designar A, B e C para trabalhar com isso”. De repente daqui um tempo ele

podia mudar isso: “Vou designar outras pessoas”. **Quando você cria o cargo, o cargo dá uma estabilidade. O Ministério Público, ele funciona a partir de cargos.** Então você é titular de um cargo. E daí tem aquela regra da **inamovibilidade**. Então **you chega nesse cargo por concurso interno e você só sai de lá quando você quiser**, quando o titular quiser. Não pode vir alguém de fora falando: “Olha. Agora não é mais você”. Então houve **esse movimento para a criação de cargos**. Então em dois mil e dezessete esses cargos foram efetivamente criados. Foram criados vinte cargos para atender aqui a nossa capital, distribuídos nos diversos foros, central e nos regionais. (...) (...) **eu acho que você conferir a estabilidade da criação do cargo, institucionalmente é mais importante porque é uma garantia do cidadão saber que existe aquele promotor, aquela promotora, que é o titular do cargo, que vai cuidar do seu caso, diferentemente de ser um grupo, o grupo é uma coisa precária.** Vai que vem o Procurador Geral e ele fala: “Gente. Eu não vou mais endossar isso. Não quero mais esse grupo. A minha prioridade é outra. Agora eu quero todo mundo trabalhando com crime organizado, com combate à corrupção”. Isso seria... Não aconteceu. **Isso nunca aconteceu aqui no Estado de São Paulo, pelo menos. Mas poderia acontecer.**
(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Então, eu acho que foi **uma necessidade, na verdade, burocrática, porque as varas foram criadas, e aí você tem juízes fixos...** (...) É, foram criadas as varas de violência doméstica e aí precisava ter promotores trabalhando nessas varas. **Eu acho que a atuação como grupo especial dá margem até a uma insegurança do sistema de saber se essas promotoras vão** continuar a buscar estrutura de trabalho.
(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

A estruturação e criação de cargos fixos é considerada pelos promotores uma conquista tanto no sentido de conferir maior estabilidade ao GEVID e seus integrantes, quanto no sentido de garantir à sociedade que existe algum promotor que ocupará aquela função, independente da vontade política de instâncias superiores.

Essa estruturação ocorreu, pelo menos em parte, por pressão dos próprios membros do GEVID. Isso é referenciado em algumas entrevistas, nas quais mencionam o movimento pela criação de cargos. Pelo menos desde 2013, é possível constar a existência de manifestações no MP em que essa demanda é apontada. Por exemplo, em notícia de setembro de 2013, o Procurador Geral de Justiça da época afirmou que teria encaminhado ao Órgão Especial do Ministério Público proposta para criação da promotoria especial, e que o GEVID já teria dado mostra inequívoca da importância de sua atuação, e que já atenderiam, com muita eficiência, a demanda que se intensificaria a cada dia (MP SP, 2013a). Por essas razões, seria justa a criação de estrutura mais permanente. Em notícia de novembro de 2013, afirma-se que o PGE teria encaminhado ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça anteprojeto de lei para criação da Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica e de Gênero, na capital. Afirma-se que *“As Promotorias a serem criadas substituirão os Grupos de Atuação Especial (...) de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID), cujo trabalho foi*

importante para determinação da necessidade de perenização da atuação especializada em ambas as áreas” (MP SP, 2013b). Em setembro de 2014, um ano depois, o Órgão Especial aprovou o pedido para que o GEVID fosse transformado em promotoria especial, e um anteprojeto foi encaminhado para a Assembleia Legislativa de São Paulo, visto que a criação dos cargos fixos só pode ser concretizada mediante autorização legislativa e alteração na Lei Orgânica do Ministério Público (MP SP, 2014).

Dessa forma, a criação dos cargos fixos pode ser considerada, em parte, como reflexo de ações ativistas, cuja intenção foi conferir maior estabilidade institucional ao GEVID e à política pública de enfrentamento à violência.

Apesar da criação da promotoria, há a continuação da utilização da sigla “GEVID”, pois teria sido considerada uma “marca forte”, de acordo com Promotor(a) 2. De fato, a “marca” GEVID continua a ser utilizada nos materiais oficiais, no próprio site da MP SP (<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID>) e também em reportagens da mídia. Por vezes, algumas das promotoras também usam a *hashtag* #Gevid nas redes sociais Instagram e Facebook para identificar postagens que tenham relação com seu trabalho ou com ações mais gerais voltadas ao combate da violência de gênero (não apenas doméstica).

A mudança de estrutura de Grupo para Promotoria Especial só se concretizou em 2017. Em 2016, criam-se vinte cargos de promotoria a serem distribuídos pelos núcleos do GEVID em abril, os quais são homologados em dezembro de 2016. Em 2017, ocorre o provimento dos 20 cargos de Promotores de Enfrentamento à Violência Doméstica a partir de um concurso interno, cujo critério foi a antiguidade, independente do fato de ele(a) ter afinidade ou ter trabalhado ou não anteriormente com o tema.

O critério para a ocupação desses cargos costuma ser a antiguidade do promotor na instituição, sem levar em conta experiência prévia na área ou afinidade com o tema em questão (SILVA, 2001; COSLOVSKY, 2011). Os ocupantes de cargos fixos gozam da garantia de inamovibilidade, ou seja, só saem desses cargos se assim desejam. Adicionalmente, ocupar esses cargos é necessário para o progresso da carreira no Ministério Público. Silva (2001) já relatava que alguns promotores sentiriam pressão para conseguirem cargos com titularidade na capital, mesmo que esses cargos não correspondessem às suas áreas de preferência. Apenas ao ocupar cargos de titularidade na capital, os promotores poderiam subir na carreira do Ministério Público.

A realização desse concurso interno trouxe transformação na composição do GEVID. De acordo com as entrevistas, das promotoras que compunham o GEVID

originalmente, apenas duas conseguiram cargos com titularidade dentro desse concurso interno. Outras duas promotoras passaram a ocupar cargos que chamamos de “jacaré”.

Cargos “jacaré” são aqueles cargos que devem ser ocupados, mas cujos titulares estão afastados. Os titulares podem estar afastados por diversas razões, como escolherem participar de órgãos do MP que demandem uma demissão de sua posição original. Assim, para a sua ocupação, há realização de um concurso interno de menor competitividade, pois não se trata de cargos fixos, com a garantia de inamovibilidade. Diante dessa vacância, esses cargos devem ser ocupados provisoriamente por outro promotor até que o titular decida voltar. De acordo com Promotor(a) 8, para essa ocupação “secundária”, abre-se outro concurso interno e chama-se o cargo de jacaré. Esse concurso interno é menos concorrido, pois quem o ganha não se torna titular de seu cargo e deverá desocupá-lo caso o promotor “original” resolva voltar.

A composição do GEVID mudou em todos os núcleos que visamos. No Núcleo Central, atualmente há três promotores. Das promotoras que atuavam nesse núcleo anteriormente, apenas uma manteve-se lá, mas ela não é titular de seu cargo, ocupando uma posição “jacaré”. Outra promotora também foi selecionada via cargo jacaré e já era bastante atuante na questão de gênero no interior do estado e em outras regiões de São Paulo. Para essas duas promotoras, caso os titulares de seus cargos resolvam voltar, elas devem desocupá-los. Há um terceiro promotor, o qual é titular de seu cargo, mas sua atribuição original não é para trabalhar no Núcleo Central – ele estaria esperando a conclusão da reestruturação do Núcleo Leste II, para onde será demovido em 2020. No Núcleo Oeste, uma das promotoras que ocupa um cargo de e a outra promotora é titular de seu cargo. A primeira promotora já atuava próxima ao GEVID anteriormente, atuando em outras varas especializadas de violência doméstica na grande São Paulo e foi responsável pelo desenvolvimento de diversos projetos. No Núcleo Norte, Leste II e Sul II todos são titulares de seus cargos e nenhum desses promotores possui atuação prévia específica em violência doméstica.

Dos oito promotores entrevistados, seis ingressaram no GEVID a partir de 2017 e são efetivamente os titulares de seus cargos.

Coslovsky (2011) já criticava a utilização do critério de antiguidade como critério preponderante para a seleção de cargos dentro do Ministério Público. Em entrevista (Promotor(a) 8 e Promotor(a) 3, fomos informadas de que o MPSP poderia regulamentar o ingresso a determinados cargos por critérios de mérito, mas que isso ainda não foi realizado. Como já pontado, a predominância desse critério pode impedir que pessoas que

tenham interesse na matéria ou determinado perfil acabem ocupando os cargos que preferem. Podemos observar que o GEVID foi impactado por essas questões, pois houve diversificação dos perfis de atuação e entrada de promotores homens. Em entrevistas, alguns promotores indicaram que os promotores que compunham o Grupo de Atuação Especial tinham maior interesse e afinidade com a matéria do GEVID. Com a criação dos cargos fixos, isso não é necessariamente verdade, o que colabora também para a diferenciação da atuação dos núcleos.

Sobre isso, afirma Promotor(a) 5:

Então, **quando era grupo, quem se candidatava ao grupo? As pessoas que tinham essa afinidade prévia, porque já estudavam, porque gostavam mesmo.** Quando você transforma isso num cargo, entra no geral e as pessoas acabam indo, **sejam aquelas que têm uma predisposição, sejam aquelas que por um movimento natural de carreira acabam chegando nesse cargo. Então isso explica essas diferentes formas de atuação e explica também muitos homens terem ocupados esses cargos.** Como eu te disse, na época dos grupos, salvo engano, não havia homens. Não havia. E agora eu acho que metade é de homens. Se você for computar, eu acho que é metade, metade.
(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Mesmo com essas questões, Promotor(a) 5 apontou que a estruturação dos cargos é vantajosa por causa da estabilidade do cargo.

Então eu acho que a estabilidade institucional, que é a criação do cargo, **acaba compensando essa deficiência, vamos dizer assim, de atuação.**
(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Interessante apontar que Promotor(a) 5 considera que sua própria atuação ou a de colegas que não trabalhavam anteriormente com o tema seriam “deficientes”. A deficiência aparece derivar da falta de conhecimento aprofundado sobre a matéria e da falta de afinidade com o tema. Além disso, a atuação desses novos promotores não focaria tanto na execução dos projetos, mas sim no acompanhamento de processos. Discutiremos essa questão com mais detalhes em breve.

No entanto, não são todos os “novos integrantes” do GEVID que fazem o diagnóstico que sua ação seria necessariamente deficitária.

É, então, eu já ouvi a crítica... [referindo-se a nossa pergunta do que ela havia achado da criação dos cargos fixos e se isso teria sido benéfico] O pensamento das promotoras que estavam há mais tempo trabalhando com isso (...) de que a criação desses cargos, na verdade, **apesar de ser benéfico porque estruturou a carreira e deixou mais estável a existência dessas promotorias, trouxe para a realidade das varas promotores que não eram vocacionados e que não gostam do trabalho da violência doméstica.** Eu já ouvi essa crítica, mas eu não visualizei isso na prática ainda. Pelo contrário, até agora, até de promotores homens que eu conheço que trabalham na violência doméstica... [refere-se nominalmente a um dos promotores homens que atuam no GEVID] É, e ele é muito bacana. A gente tem às vezes essa situação que se discute dentro da rede (...) de como que os homens vão atuar no trabalho de violência de gênero e ele, por exemplo, é extremamente atento e cauteloso no trato com as vítimas.

Então não verifico isso, mas eu já ouvi essa crítica. Agora não sei, porque eu mesmo sou uma pessoa que não era da área e vim para cá, não é? (...) **Acho que eu faço um trabalho razoável.** Não sei como que as minhas colegas me avaliam.

(Entrevista Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Nesse sentido, Promotor(a) 8 falou que sua atuação seria distinta de suas colegas “mais antigas” por ainda estar aprendendo sobre a matéria, visto que não é sua área de origem. Mesmo assim, possui interesse em continuar a desenvolver esse tipo de trabalho:

Mas que é assim, há uma situação diferente, há, porque, por exemplo, as promotoras que trabalham direto com isso estão muito mais vinculadas a eventos em geral. A [ocultação do nome da promotora] é uma promotora muito especializada (...) todos os dias ela está sempre em eventos, palestras. Ela tem um *know how* na área muito grande. **E nós, não. Eu estou aprendendo ainda, estou engatinhando, mas gosto muito do meu trabalho.** Então eu não sei, na verdade, como é que isso vai ser estruturado, se vai dar certo ou não.

(Entrevista Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Outro ponto levantado foi o de que os concursos referentes às vagas especializadas em violência doméstica não são muito concorridos. Promotor(a) 8 afirmou que sua aprovação para a ocupação de cargo fixo foi recebida com grande surpresa, pois não teria tempo de carreira suficiente para ocupar esse tipo de posição na capital. Desta forma, haveria uma maior possibilidade da entrada de pessoas interessas para esses cargos do que em outras áreas do MP.

Não são cargos muito disputados na carreira, digamos, **não tem tanta gente assim que queira trabalhar com violência de gênero dentro do MP.** (...) Existem elas [referindo-se às promotoras que ajudaram a estruturar o GEVID] que são as que começaram esse projeto, desde o início, e **brigaram para a estruturação dessas promotorias.** Eu, por exemplo, **tenho pouco tempo de carreira e mesmo assim consegui vir para um cargo de violência doméstica, que eu não esperava que eu fosse conseguir. Várias pessoas mais antigas do que eu, não quiseram.** (...) Eu achei até que não tivesse chance, que eu achei que fossem ser bem concorridos. Mas aí no final consegui.

(Entrevista Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Temos alguns pontos a serem destrinchados. Em primeiro lugar, as entrevistas mostram que a criação dos cargos fixos foi resultado de luta das antigas membras do GEVID, pois essa estruturação traria maior estabilidade para a promotoria e a política pública de enfrentamento à violência em si. Há evidências, a partir de documentos do MP, que essa demanda existe desde pelo menos 2013.

Por outro lado, a criação de cargos fixos e subsequente promoção do concurso interno não leva em consideração os interesses e experiência prévia dos promotores, e sim a antiguidade. Dessa forma, temos um paradoxo, pelo qual houve uma luta para institucionalização de determinadas práticas e estruturas, entretanto, a partir do momento que essa institucionalização se concretiza, há menos condições para a continuidade do

desenvolvimento de ações ativistas ou de alguns tipos de ações ativistas. O esforço pela institucionalização pode ser observado em outros casos de ativismo institucional - Abers (2015) menciona esforço por parte dos ativistas que investigou em tornar o Bolsa Verde programa mais longo e que algumas inovações promovidas pelos burocratas que trabalharam no programa passassem a ter previsão em lei. É verdade que a institucionalização pode favorecer a longevidade de determinadas políticas, mas não favorece necessariamente o ativismo institucional. Coslovsky (2011) já havia chegado a essa conclusão em seu trabalho, a de que as condições institucionais do MP não favorecem o desenvolvimento de ações de promotores de fatos, os quais têm mais interesse pelo desenvolvimento de ações coletivas e projetos sociais.

Entretanto, relatou-se a falta de interesse na ocupação de cargos referentes à violência doméstica. Esse pode ser um fator que amenize a falta de condições institucionais para que pessoas com afinidade com o tema entrem no GEVID. No caso de Promotor(a) 8, por exemplo, relatou surpresa diante de sua aprovação no concurso, pois ordinariamente, para outros cargos, é provável que não tivesse sucesso por não ser tão antiga na carreira. Promotor(a) 2 e Promotor(a) 3 também eram relativamente jovens para a carreira, tendo ingressado após 2011 (no momento dos concursos, em 2016, teriam apenas cinco anos de carreira).

De qualquer forma, pelo que pudemos averiguar durante as entrevistas e as visitas aos núcleos, atualmente há uma variação na presença dos projetos nos GEVIDs. Essa variação pode indicar também a oscilação de ações ativistas dentro do GEVID, especialmente quanto àquelas mais inovadoras e distantes das funções ordinárias do promotor:

GEVID Central	Guardiã Maria da Penha Instruir Acolher Grupos de Homens (parcerias com outras entidades) Dar palestrar e realizar outras atividades e formações sobre violência doméstica fora do GEVID Projeto Integrar Promoção de atividades culturais como: “Vozes pela Igualdade de Gênero” Sala com brinquedoteca
GEVID Norte	Guardiã Maria da Penha* Já realizaram o Acolher, mas não o fazem mais por falta de funcionários
GEVID Sul II	Guardiã Maria da Penha*

	Acolher e Instruir com pouca frequência, dada a alta quantidade de trabalho Sala com brinquedoteca improvisada por iniciativa da promotora Realização de palestras e eventos
GEVID Leste II	Guardiã Maria da Penha* Realização de pesquisa em profundidade sobre estupro de vulneráveis Saúde da família (mas não é conduzido diretamente por nenhum dos promotores)
GEVID Oeste	Guardiã Maria da Penha* Acolher Instruir Projeto Tempo de Despertar Tem Saída ** Realização de reuniões periódicas com a rede Realização de eventos e palestras

Quadro 10 - Distribuição de ações nos GEVIDs (segunda fase)

FONTE: Elaboração própria

Após a criação de cargos fixos, o único novo projeto que surgiu em núcleos regionais foi o “Tem Saída”, que consiste na celebração de convênio via Prefeitura Municipal com diversas empresas para que mulheres em situação de violência possam se cadastrar e se candidatar a vagas de emprego de forma facilitada. O **diagnóstico** que levou à criação desse projeto foi a percepção que muitas mulheres não conseguiam sair de relações abusivas e violentas por dependência financeira de seus companheiros. O encaminhamento para o projeto “Tem Saída” não pode ser classificada como ação preventiva, mas constitui ação que não está ligada diretamente ao processo judicial e tem como objetivo o fortalecimento da mulher que saiu da situação de violência doméstica. As funções a que as mulheres são encaminhadas são diversas, não se restringindo apenas a profissões consideradas tradicionalmente femininas (MARCONDES, 2019).

Há um asterisco ao lado do Guardiã Maria da Penha, pois, nos núcleos regionais, a instauração do projeto foi feita pelo Núcleo de Gênero em 2019. Este realizou a capacitação da guarda civil metropolitana da região, com a qual os promotores dos núcleos regionais passaram a trabalhar em parceria para a garantia da efetividade das medidas protetivas.

Quantos aos outros projetos já existentes do GEVID, eles são aplicados ou não de forma diferente nos núcleos regionais. Por exemplo, em Sul II há a realização do Acolher pelo duas vezes ao ano, frequência inferior à do Núcleo Central, que realiza o projeto mensalmente. No Núcleo Norte, esse projeto era realizado, mas foi interrompido diante

da perda de funcionários. Em Oeste, os projetos Instruir e Acolher são realizados mensalmente, em parceria com o Poder Judiciário (ou seja, eventualmente juízes acabam por conduzir as sessões e trabalhos), o que ajuda com a carga de trabalho dos promotores e retira do MP a responsabilidade exclusiva por sua condução.

Uma das razões mais indicadas para a não realização de projetos foi o excesso de carga de trabalho e a falta de infraestrutura para o desenvolvimento de ações preventivas e educativas. No Núcleo Norte, explicou-se que a realização do Projeto Acolher demandava que um funcionário realizasse triagem dos casos para convidar as mulheres em situação de violência, enviando cartas para cada uma delas. No entanto, com a saída de alguns funcionários, a quantidade de trabalho ficava muito elevada, de forma que não era mais viável realizar esse projeto. Promotor(a) que trabalha nesse núcleo apontou:

E então **o nosso tempo acaba sendo consumido com esse trabalho mais, vamos dizer, rotineiro. Chega processo, devolve processo, faz audiência.** E você não consegue ir além. É aquilo que eu estava te falando antes. **Quer dizer, é o que é exigível. O exigível é isso.** Mas muitas vezes **a gente quer fazer mais.** (...) A gente quer **colaborar para aprimorar as políticas, para ver a coisa andar.** Então a gente não consegue essa aproximação com a Rede, a aproximação com os próprios delegados, as delegadas nas DDMs. A gente não consegue muito fazer essa aproximação. E digo em relação a eles, que eles também, a delegacia (...) que é assim completamente sucateada.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Apesar de todos os promotores apontarem como problema o excesso de processos, há disparidade entre o número de casos e de processos de região para região: no Núcleo Oeste, por exemplo, afirmaram que era possível se organizar de forma que as promotoras se revezassem para realizar as audiências. Já no Núcleo Leste II, que apresenta o maior território de cobertura e um dos mais vulneráveis, afirmou-se que nem sempre era possível fazer revezamento e que as audiências são diárias. Em Sul II, local com carga processual também elevada, há uma possibilidade pequena de realizar revezamento. Em Norte, a carga processual também é elevada, mas é possível realizar revezamento eventual.

Alguns promotores não aceitam evocar a alta carga de trabalho como justificativa para não atuar em outras frentes que a processual. Outros promotores afirmaram que todos eles teriam carga de trabalho elevada, de forma que não seria razão suficiente para não realizar projetos ou se articular com a rede. Para esse grupo, a realização desses projetos dependeria mais da vontade individual e interesse dos promotores do qualquer outro incentivo da instituição. Nessas entrevistas, evocou-se a questão da independência funcional do promotor, pois, ao final, é ele quem define suas prioridades.

Principalmente no Núcleo Central, afirmou-se que, além da carga processual, há o dever de fiscalizar o poder público e os equipamentos, e também o de continuar a desenvolver os projetos dentro e fora do GEVID. Nesse sentido, manifestou-se uma das promotoras que lá trabalha:

Por exemplo, **se eu estou fazendo uma capacitação fora de São Paulo, o ideal seria que tivesse um promotor substituto fazendo o meu trabalho, porque não é justo, eu vou fazer trabalho em dobro, eu vou fazer trabalho lá e aqui**, e eu estou trabalhando para o estado, eu não recebo nada, **é um trabalho voluntário**. Então eu acho que, para as capacitações, o ideal seria que tivesse um promotor substituto.

(Promotora que trabalha no Núcleo Central, novembro de 2019)

Em sentido similar, manifestou-se outra promotora que atua em um núcleo regional, mas que realiza projetos e outras atividades que não fazem parte de sua atribuição usual:

Eu não consigo não me dedicar muito, sabe, quando eles me chamam [referindo-se a movimentos e organizações que a chamam para ministrar cursos e palestrar] eu vou. Então, assim me colocam em algumas palestras, eu nunca recuso. **Eu sempre vou, eu tento agendar a despeito do volume de serviço. Porque querendo ou não eu atuo de uma forma preventiva**, nós falamos assim "eu estou impedindo porque os processos são muitos" [referindo-se à crença de que ações preventivas fazem com que o número de processos diminua], **mas na verdade eu faço com que eles aumentem mais**. Porque a partir [do] que eu mostro para a população, como é a lei, o que é a violência doméstica que não é só uma agressão, um murro, e, também, pode ser violência sexual, patrimonial, violência psicológica. **Na verdade, eu estou aumentando o número, porque aumenta o índice de boletim de ocorrência a curto prazo**. Mas, a minha intenção é que as mulheres vão crescendo, os direitos vão sendo tão iguais que a gente chegue num momento que nós não precisamos disso. E que as agressões, na verdade, ocorram por questões outras que não de gênero, entende? Que as questões de gênero, que nós vamos ficar tão equilibrados que não vai mais ter isso.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Um elemento interessante dessa fala é o reconhecimento de que o trabalho que se chama de preventivo nem sempre impediria a ocorrência da violência. A razão para isso é que antes as pessoas não denunciariam a violência, mas que a partir do momento em que aprender a reconhecer situações de agressão, haveria mais chances de procurarem as autoridades, aumentando a demanda do GEVID. Como sugere a literatura filiada à abordagem cognitiva, os problemas públicos não estão “dados” no mundo, mas são construídos socialmente, envolvendo o reconhecimento de uma questão como problema público pela sociedade e pelos agentes públicos (MULLER, 2000). Dessa forma, uma etapa importante da construção do problema é justamente o seu reconhecimento. Promotor(a) 8 se manifestou no mesmo sentido, de que houve aumento das denúncias porque as mulheres estariam mais conscientes sobre o que poderia ser considerado violência doméstica:

(...) Aí é achismo, porque não tenho dados ainda. **Eu acho que com o aumento do ativismo, dessa questão da violência doméstica estar na mídia**, a gente tem mulheres denunciando mais. Tem mulheres assim não se submetendo e denunciando mais. E aí a gente tem, conseqüentemente, um crescimento do trabalho no sistema de justiça relacionado a essas mulheres.
(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Nessa fala, a promotora traça uma relação entre ativismo e o aumento das denúncias de violência doméstica. De acordo com essa visão, ações preventivas e educativas teriam cunho ativista.

Resumidamente, quanto às disputas em relação às ações que devem ser levadas à cabo pelo GEVID prioritariamente, todos os promotores reconhecem que o trabalho preventivo é importante e que o GEVID foi pioneiro nesse tipo de iniciativa. No entanto, não são todos que conseguem realizar esse tipo de trabalho ou que o priorizam. Na próxima seção, exploraremos os fatores institucionais, além da forma de escolha dos promotores, que podem ter influenciado para essa mudança de configuração do trabalho do GEVID.

6.2 Divisão de competências e contato com a rede de atendimento

Na seção anterior, discorremos sobre como as maneiras de escolha e estruturação dos cargos dentro do Ministério Público podem afetar o desenvolvimento de ações ativistas. No entanto, uma vez que essas pessoas são empossadas, haveria outros fatores que influenciariam na mudança de perfil do GEVID, além da presença ou ausência de interesse prévio na temática de violência doméstica? É essa a pergunta que procuramos desenvolver nesse tópico.

A partir de nossa análise, elencamos três fatores que consideramos como principais que alteraram a forma de trabalho nos núcleos regionais: (i) distribuição de atribuições distintas entre Núcleo Central e núcleos regionais; (ii) precarização da rede de atendimento a mulheres em situação de violência; (iii) presença do Setor Técnico no Núcleo Central.

Quanto ao primeiro fator, consideramos que a divisão de atribuições entre os GEVIDs afetou sua forma de trabalho. O Ato da Procuradoria Geral de Justiça MPSP 142/2016 delega apenas ao Núcleo Central os feitos que envolvem a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais. Em outras palavras, apenas o Núcleo Central pode instaurar inquéritos civis ou ações civis públicas, isso implica não só a possibilidade de instaurar inquéritos civis, ações civis públicas ou fiscalizar equipamentos e políticas públicas. Isso significa que a atuação ordinária dos núcleos regionais fica restrita às

funções relacionadas aos processos individuais, tais quais, acompanhamento dos processos criminais, requisição de serviços policiais e de saúde para vítimas, encaminhamento das vítimas para serviços e pedidos de medidas protetivas.

Há algumas consequências dessa divisão. No caso de núcleos regionais que possuem maior contato com a rede de atendimento ou que recebem denúncias relacionadas ao mau funcionamento de equipamentos, os promotores afirmam se sentir de mãos atadas diante de falta de competência para fiscalizar as políticas públicas ou mesmo de fazer acordos com o Poder Público. As falas seguintes refletem essa dinâmica:

A atribuição de trabalhar com direitos difusos e coletivos da área da violência de gênero é do Central. Eu não tenho essa atribuição. (...) Então, por exemplo, propor acordos com a prefeitura... (...) a prefeitura está desmontando completamente o atendimento à mulher na rede. **A rede traz esse problema para a gente aqui, mas eu não posso fazer nada.** Tenho que reportar para as minhas colegas lá do central porque eu não tenho esse poder de atuar nessa área, de marcar reunião com subprefeitura, com prefeitura para tentar discutir as políticas públicas voltadas para mulher em situação de violência.

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Tem o [promotor que atua na área da infância no Fórum Barra Funda], lá do central que está com esse inquérito civil que apura a falta de vagas nesses equipamentos [equipamentos que abrigam crianças em situação de vulnerabilidade] ... então aí eu avisei para ele que os equipamentos da região estavam com problemas (...) então tem esses trâmites de informações e pedidos de ajuda em que a gente fica “pelo amor de deus, faz alguma coisa por mim!”. Quando a gente recebe muita informação sobre violação de direitos nas delegacias... (...). A gente não tem como intervir diretamente com o poder público, então a gente liga para o central, que elas estão fazendo o inquérito apurando isso.

(Promotor(a) 3, novembro de 2019)

Quando os promotores de núcleos regionais presenciam alguma irregularidade na atuação do poder público, buscam ajuda de seus pares que possuem a atribuição adequada. Entretanto, Promotor(a) 2 afirmou que essa necessidade de comunicar e ter que esperar alguma ação do Núcleo Central (ou de outros promotores, de outras áreas) diminui a eficiência para a resolução de problemas regionais. Isso porque os promotores que atuam localmente, nos territórios, possuem maior conhecimento sobre as particularidades da sua área de atuação, têm contato mais próximo com os envolvidos em eventuais violações de direitos. A atribuição da capacidade de investigação para um promotor mais distante dessa realidade burocratizaria o processo e poderia resultar em compreensões menos complexas sobre os problemas do caso em questão.

A ausência de atribuição de fiscalização dos equipamentos traria uma distância da rede de serviços e entidades de atendimento à mulher em situação de violência. Durante as entrevistas dos seis promotores que trabalham em núcleos regionais, apenas um(a)

dele(as) afirmou que possuía bastante contato com a rede. A razão para tal seria a existência de reuniões mensais dos serviços de atendimento à violência doméstica e de membros do Poder Judiciário no fórum em que trabalha. A participação desse espaço permitiu que tomasse ciência dos problemas da rede. Um(a) segundo(a) promotor(a) afirmou que seu contato com os serviços e entidades que fazem parte da rede seria bastante pontual e ocasional, que o excesso de trabalho impediria com que tomasse maior iniciativa para ir buscar esse contato, mas que sempre se mostrava disponível para atendê-los quando era procurado(a). Um(a) terceiro(a) promotor(a) afirmou que conheceria poucos os integrantes da rede em função de trabalho que coordenou, mas que não manteria contato regular. Os(as) outros(as) três afirmaram não conhecer ninguém da rede.

O segundo fator importante para esse distanciamento é (ii) a precarização da rede de atendimento à mulher em situação de violência. Em um dos núcleos regionais, houve projeto em que um(a) promotor(a) coordenou com o objetivo de entender e mapear a questão de estupro de vulneráveis no território. No entanto, afirmou que era difícil manter uma relação e contato com a rede pelo fato de muitos serviços estarem em processo de sucateamento. Esse sucateamento poderia ser percebido pelo fato de diversos serviços funcionarem apenas parcialmente, por falta de recursos humanos, e de muitos funcionários serem terceirizados. A terceirização e as condições precarizadas de trabalho, de acordo com esses promotores, fazem com que haja uma alta rotatividade de profissionais, o que torna difícil criar qualquer tipo de laço ou contato constante, pois uma vez que se criou uma relação com alguém, é provável que essa pessoa não fique muito tempo naquele trabalho.

O terceiro fator (iii) que influencia a distância da rede para com os promotores é o fato do Setor Técnico ficar geograficamente no Núcleo Central. No capítulo anterior, vimos que a criação do Setor Técnico representou uma novidade para as promotorias de atribuição criminal, que nunca tinham trabalhado nessa configuração. O Setor Técnico é composto de assistentes sociais e psicólogos, os quais exercem diversas funções, como o auxílio nos atendimentos individuais quando necessário, participação na realização de alguns projetos e na fiscalização dos equipamentos, emitindo pareceres e avaliando as condições dos serviços. Em uma das visitas ao Núcleo Central, em novembro de 2019, pudemos participar de uma apresentação feita a alunos de direito sobre o GEVID, na qual houve uma divisão de tarefas entre a promotora e a psicóloga do GEVID. A promotora introduziu o tema, explicando a história da LMP e da luta pelos direitos de mulheres no Brasil e no mundo, além de ressaltar alguns aspectos jurídicos importantes da LMP (como

a possibilidade de pedido de medida protetiva). No entanto, foi uma das psicólogas quem explicou o que era o ciclo de violência, quais eram os tipos de violência doméstica e de gênero após a saída da promotora.

A análise das entrevistas de promotores que atuaram e que atuam no Núcleo Central permitiu com que chegássemos à conclusão de que muito do contato com feito com a rede de atendimento à mulher em situação de violência é feita via profissionais do Setor Técnico. A razão para tal é que os profissionais do Setor Técnico visitam os equipamentos e participam de sua fiscalização, ajudando a identificar suas fragilidades. Assim, os profissionais do Setor Técnico ajudam na construção dos diagnósticos e prognósticos a serem adotados pelo GEVID, além de conhecerem em profundidade os serviços disponíveis para mulheres em situação de violência. Mesmo na pesquisa feita por um(a) dos(as) promotor(e)as de um dos núcleos regionais, os profissionais do Setor Técnico foram os responsáveis por realizar as visitas aos equipamentos pessoalmente e averiguar como estava a situação em cada local. Mesmo no Núcleo Central, apesar de se haver um contato mais intenso com a rede, parte dessa ponte é feita pelos profissionais do Setor Técnico e não pelos promotores em si. Em abril de 2019, acompanhamos uma reunião informal dos promotores do Núcleo Central com várias entidades da rede de atendimento. Havia uma funcionária do Setor Técnico, que parecia ter muito mais proximidade e intimidade com as pessoas da sala do que os promotores - mesmo que os promotores demonstrassem conhecer algumas das pessoas.

Como explicamos no capítulo anterior, a presença do Setor Técnico traz um caráter multidisciplinar na promotoria e foi inédita no âmbito criminal do Ministério Público. No capítulo anterior, como apenas conseguimos entrevistar uma das integrantes do GEVID em sua primeira fase, não foi possível apreender quão significativa seria o impacto do Setor Técnico no dia-a-dia dos promotores. No entanto, a partir do material referente a essa segunda fase do GEVID, acreditamos ser possível apontar a presença do Setor Técnico como um dos fatores que ajudou no processo de reenquadramento da atuação do Ministério Público. A influência do Setor Técnico no enquadramento ficará mais clara na próxima seção.

Promotor(a) 3 afirmou que os núcleos regionais poderiam consultar o Setor Técnico e que seus profissionais estão disponíveis para se deslocarem até os núcleos quando necessário. Entretanto, esse processo não é simples. Promotor(a) 2, Promotor(a) 3, Promotor(a) 4 e Promotor(a) 5 reclamaram que era preciso requerer a presença de um profissional do Setor Técnico com antecedência e que, uma vez feito o pedido, dever-se-

ia avaliar a disponibilidade de carros para transporte de uma região para outra. Promotor(a) 5 e Promotor(a) 2 reclamaram que diante de uma emergência, se alguma vítima necessitasse de assistência psicológica profissional no momento do atendimento ou audiência, não era possível contar com esses profissionais.

Portanto, a falta do Setor Técnico nos atendimentos e convivência diária nos núcleos regionais pode ser prejudicial para os atendimentos e contribuem para a fragilização do contato dos promotores com a rede de atendimento, pois muitas das pontes são feitas por esses profissionais. Assim, além de não haver uma competência formal para fiscalização de políticas públicas, na maior parte dos núcleos do MP, a falta de um Setor Técnico local também pode fragilizar a relação entre o MP e a rede de atendimento, pois muitas das pontes são feitas por esses profissionais.

Nem todos os promotores concordam com esse diagnóstico. Sobre o contato com a rede, uma das promotoras observou que isso não se devia apenas ao fato de não ter Setor Técnico disponível no local, mas também devido à vontade própria dos promotores.

A gente tem essa preocupação da interface com a sociedade civil, com os movimentos [referindo-se a movimentos sociais, inclusive feministas] também. **Então a gente tem uma aproximação, a gente tem projetos que nós vamos**, por exemplo, nós, as promotoras legais populares, que nós vamos ajudar a dar o curso. A gente se aproxima desse movimento ou das entidades de mulheres que a gente é convidada, a gente tem uma interface com jovens, por exemplo, o ThinkOlga é um parceiro nosso, que são meninas jovens que fazem trabalho na área do jornalismo, então a gente faz essa interface com elas **voluntariamente**.

Aqui no [referente a promotoria em que atua] **a gente faz essa interface, mas isso é da iniciativa de cada promotor. Na minha interpretação, a atuação do GEVID não pode ser dissociada dessa interface, mas é a minha leitura como profissional. A gente tem independência funcional.** Pode ter outro promotor [que pense diferente]

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Uma das promotoras argumentou que haveria outro fator para um contato menos intenso com a rede ou movimentos sociais por parte de alguns promotores, que era o de que, a partir do momento que se constrói pontes com movimentos sociais e sociedade civil, o promotor deve estar disponível para atendê-los diretamente. Desse contato, decorre a possibilidade de que haver um aumento no volume de trabalho.

Mas isso é uma interpretação pessoal do profissional que tem independência funcional para atuar. Eu acredito que não dá para ter uma atuação dissociada, **não dá também para atribuir só ao corpo técnico essa interface.** E, é claro que, quando a gente tem uma interface com a sociedade, vem demandas. Isso é natural. **Então vem demanda pela internet, vem demanda pelo telefone, vem demanda de vários lugares.** Isso aí é o ônus e o bônus. (...) várias demandas chegam direto para a gente por conta dessa interface, mas a gente gosta de fazer, não tem problema nenhum para a gente. A gente acha que isso faz parte do nosso trabalho.

Quando perguntamos sobre contato com movimentos sociais, apenas três promotores, dos oito entrevistados, responderam que tinham esse tipo de contato ou cultivavam esse tipo de rede. Dois desse(as) promotore(as) trabalham ou trabalharam no Núcleo Central. Apenas um(a) deles(as) nunca havia trabalhado com o tema anteriormente e atuava em núcleo regional.

É importante mencionar que merece ser estudada a relação com movimentos sociais e entidades do MP, pois há outros aspectos que merecem ser explorados além da vontade dos promotores de construir essas pontes ou não. Como exemplo disso, destacamos a audiência pública que comparecemos, em junho de 2019, elencada no Capítulo 4. A audiência tratava do precarização de alguns serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência e o GEVID foi um dos convidados a comparecer, pois é importante para a fiscalização desse tipo de serviço. Como será descrito no próximo tópico, 6.3, o GEVID tem uma investigação em curso sobre esse assunto e havia feito uma reunião em abril de 2019 com diversos representantes da sociedade civil e pessoas que trabalhavam nesses serviços para informar sobre as providências que haviam tomado e o que poderiam fazer emergencialmente, enquanto a investigação estava em curso. Um dos problemas maiores apontados pelos serviços era a falta de informação sobre as mudanças que ocorreriam na estrutura do atendimento à mulher em situação de violência, determinadas pela prefeitura. Muitos representantes de serviços afirmaram que não conseguiam contato com o poder público para responderem a suas dúvidas ou inquições. Diante disso, o MP tentou esclarecer acerca de algumas informações que haviam recebido, mas que também não tinham conseguido realizar muitos contatos com sucesso com a prefeitura. Ainda, durante a reunião ressaltaram diversas vezes que não tinham o poder de resolver toda a situação, mas que estavam fazendo o possível.

De qualquer forma, em junho de 2019, não compareceram à audiência e enviaram um comunicado, informando que acharam melhor não comparecer pois a audiência trataria de investigação em curso, e o poder público ainda estava dentro do prazo para enviar respostas a seus questionamentos. Alguns membros da sociedade civil se manifestaram no sentido de que se o MP realmente tivesse compromisso com a causa, estaria lá para pelo menos informar a sociedade civil do que estava ocorrendo, visto que o serviço continuava a se precarizar e as informações continuavam escassas. Dessa forma, seria interessante aprofundar quais são os tipos de entidades com quem o MP efetivamente teria mais contato e como é essa relação. Nessa pesquisa, infelizmente, não conseguimos aprofundar esse aspecto, de forma que isso é uma de nossas limitações.

6.3 A atuação do Núcleo Central e do Setor Técnico na fiscalização de serviços públicos

Nesse tópico, trataremos em específico das estratégias adotadas pelo GEVID quanto à **atuação na defesa dos direitos difusos e na fiscalização de políticas públicas**.

Novamente, afirmamos que o Setor Técnico é uma parte essencial da investigação dos equipamentos. Na investigação em curso atualmente dos equipamentos da cidade de São Paulo, integrantes desse setor visitaram todos os equipamentos, por vezes acompanhados dos promotores.

A gente tem uma investigação instaurada aqui, e, **dentro dessa investigação, a gente tem uma equipe técnica com quatro assistentes sociais. Eles visitaram todos os equipamentos da cidade.** E aí a gente tenta fazer uma aproximação com o Poder Público para tentar impulsionar essas políticas, e, dentro desse inquérito, a gente pode promover termos de ajustamento de conduta, que são acordos, a gente pode propor ação civil pública. (...) Então dentro desse trabalho, a gente fez, **tantos as técnicas quanto as promotoras e promotor, fizemos visitas pessoais aos equipamentos**, às casas de passagem, aos abrigos, aos centros de referência.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Além das visitas, o Setor Técnico também faz sugestões para o aprimoramento do serviço, que são levadas em consideração durante a negociação da promotoria com o poder público.

O que a gente conseguiu concluir é um diagnóstico, e agora a gente está nessa fase de aproximação para tentar trabalhar e desenvolver, **porque as nossas próprias técnicas** [referindo-se ao Setor Técnico] **têm sugestões de aprimoramento do serviço**, então a gente faz essa aproximação e tenta fazer com que essas políticas públicas se desenvolvam.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Especificamente quanto às estratégias de fiscalização e de aproximação com o poder público, o GEVID adotaria estratégias diferentes a depender da postura da gestão municipal. Em uma das entrevistas, destacou-se que seria mais fácil negociar com gestores simpáticos à questão da política pública voltada ao enfrentamento da violência doméstica, como pode ser lido no excerto abaixo:

Se o poder público tem um gestor simpático à questão da política pública à mulher, fica mais fácil de você emplacar um Termo de Ajustamento de Conduta. Muito embora, se a gente for analisar friamente tanto a Lei Maria da Penha quanto a Convenção da Mulher, quanto a Convenção Belém do Pará, todas elas são arcabouços jurídicos legislativos que determinam essas políticas públicas. **A gente não precisaria de um inquérito civil para acompanhar, não dependeria disso se a política pública fosse efetiva.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Os promotores do GEVID também apresentam cautela em relação à opção pela

via judicial como forma de garantir os direitos difusos e coletivos. Isso confirma diagnóstico já verificado pela literatura (SILVA, 2001; ARANTES, 2002; COSLOVSKY, 2011), pois haveria uma interpretação restritiva do judiciário do que seria um objeto cabível de Ação Civil Pública. Dá-se a entender que, na maioria dos casos, o Poder Judiciário considera que muitos dos apontamentos feitos pelo MP não seriam legítimos, pois o MP não deve intervir na discricionariedade da administração.

Se a gente entender, em momento mais extremo, que isso não está sendo feito a contento, a gente pode propor uma ação civil pública, mas isso é muito delicado, porque o Poder Judiciário tem uma interpretação bem restritiva em relação à Ação Civil Pública. Ele interpreta que há uma discricionariedade da administração, e nós não somos administração, nós somos Ministério Público, então eles, às vezes, interpretam como uma ingerência do Ministério Público no Poder Executivo, por conta da tripartição de poderes. Isso é uma coisa delicada, então não são todas as ações que a gente gostaria, que a gente consegue eventualmente ajuizar por conta dessa interpretação restritiva, porque a gente já sabe que lá na frente a gente vai enfrentar dificuldades. **Então, muitas vezes, a gente tenta fazer uma aproximação em forma de acordo, em forma de convencimento e de mobilização, porque é um caminho mais rápido e é um caminho mais eficaz.** (Entrevista concedida em novembro de 2019)

Por essa razão, a primeira abordagem seria a de negociação, tentativa de aproximação para a realização de acordo e convencimento do poder público. Em último caso, apela-se para a via judicial. Adicionalmente, há diferenças na fiscalização e proposição de acordo em grandes cidades, como São Paulo, e em cidades de médio ou pequeno porte, no interior. No interior, haveria acesso mais fácil às autoridades de públicas e os tipos de problemas também costumam ser distintos, pois as questões principais se dão por falta de serviços e equipamentos. Por outro lado, em São Paulo, nem sempre a falta de serviço seria um problema, e sim a qualidade de alguns deles. Por exemplo, São Paulo possui número elevado de delegacias especializadas se comparado com outras cidades e até mesmo outros estados.

E aí esse Termo de Ajustamento de Conduta, em uma cidade pequena, é muito mais fácil de resolver, **por que qual era o problema da cidade pequena?** [relativo a casos que participou ou viu] **Que não tinha casa abrigo ou que a casa abrigo existia, mas ela funcionava não com uma lógica de política pública;** funcionava com uma lógica de benemerência, então eu vou fazer um chá para arrecadar dinheiro. A Prefeitura, o Poder Público Municipal não se comprometia com aquilo, não era uma política pública (...) **Então na cidade pequena é mais fácil, você chama o prefeito e faz um acordo, o Ministério Público tem uma proximidade que permite, em uma cidade menor - e também a complexidade da demanda é menor -**, então faz com que seja um pouco mais fácil do que na cidade de São Paulo você trabalhar esses temas de políticas públicas. Se a gente for pensar em termos nacionais, o estado de São Paulo tem cento e trinta e três delegacias da mulher; existem estados em uma situação bem mais complicada. (...) em Alagoas (...) lá são três delegacias da mulher. (...) em Roraima (...) é uma delegacia da mulher. Então cento e trinta e três... relativamente aparelhado em termos de delegacia. **Então, aqui no estado de São Paulo, mais importante seria o equipamento das delegacias e**

o trabalho com a sensibilização dos agentes que trabalham nesses equipamentos, mais ... do que aumentar... poderia aumentar o número também, mas mais trabalhar a qualidade do serviço do que tanto a quantidade, é mais emergencial.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Para outros equipamentos, o diagnóstico seria diferente. Atualmente, há uma investigação em curso sobre os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência. Há serviços diferentes vinculados a duas secretarias: à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). À SMADS, estão vinculados os Centros de Defesa e Convivência da Mulher (CDCM) e os Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (Casas Abrigo). À SMDHC, estão vinculados os Centros de Cidadania, os Centros de Referência da Mulher, uma casa abrigo e uma casa de acolhimento provisório. Esses serviços podem ser prestados diretamente pelas secretarias ou indiretamente, por meio de convênio entre alguma das secretarias e um ente privado, o qual vai efetivamente oferecer o serviço em nome da prefeitura em troca de remuneração e repasses.

Resumidamente, constatou-se que os serviços estão operando com menos profissionais do que deveriam (em alguns casos, a falta de alguns profissionais faz com que o serviço pare de funcionar, na prática); há falta de reposição desses profissionais e precarização na sua forma de contratação, mesmo quando o serviço é prestado pelas secretarias diretamente; há falta de aprimoramento técnico desses profissionais quanto à questão da violência de gênero, o que pode prejudicar os atendimentos. Por fim, há falta de repasses a entidades, o que faz com que alguns serviços operem apenas de forma parcial.

Esse quadro se agrava quando consideramos que há degradação de outros serviços e agravamento da situação de pobreza dos setores mais vulneráveis da população, de acordo com os promotores. Esse agravamento da situação de pobreza foi percebido pelas promotoras e pelo Setor Técnico devido ao aumento de pedidos de ajuda com alimentação. Houve também aumento de mulheres com quadros depressivos, mas o encaminhamento para serviços de saúde seria precário. É também difícil o acesso das mulheres em situação de violência a programas de habilitação, o que as obriga a ficar mais tempo nos equipamentos (como as casas abrigo) ou mesmo a continuarem a conviver com seus agressores.

6.4 Ações ativistas no GEVID

Conforme explicado, consideramos que há ações ativistas institucionais cujo projeto social é a redução de desigualdade de gênero quando: (a) os promotores adotam enquadramentos feministas ou de igualdade de gênero; e (b) os promotores realizam ações representam melhoria ou inovação em relação às práticas que são ordinariamente atribuídas a eles. Quanto à classificação das ações ativistas, consideramos que quanto mais distante a prática estivesse de suas atribuições ordinárias, maior seria a inovação. Assim, em nossa visão, dentro das ações do GEVID, a realização de projetos de cunho educativo, preventivo e de fortalecimento da vítima de violência doméstica representaria ações ativistas mais inovadoras, pois estariam mais distantes de sua função original. As melhorias quanto ao atendimento individual poderiam ser consideradas ações ativistas menos inovadoras, do ponto de vista da sua distância em relação às atribuições originais, mas elas são uma expressão da mudança do enquadramento do MP, como exposto no item 5.3 do capítulo anterior.

Se compararmos com a literatura que analisa as ações engajadas do Ministério Público, o desenvolvimento de ações ativistas mais inovadoras, assim como o engajamento regular com movimentos sociais e entidades públicas poderiam ser características atribuídas mais comumente ao promotor de fatos, pois esse tipo de promotor dá ênfase e preferência por resolver aqueles casos e problemas de âmbito coletivo. O desenvolvimento primordial de ações de melhoria, menos inovadoras, poderiam ser atribuídas aos promotores de gabinete, que também são engajados em seu trabalho, mas dão prioridade ao atendimento individual e resolução dos processos que estão sob sua responsabilidade.

Ao comparar ambas as fases do GEVID, podemos notar que nos núcleos regionais realizam os projetos de forma mais irregular do que era feito na primeira fase do GEVID. Os projetos e os materiais que foram elaborados na primeira fase ainda possuem capilaridade, sendo que em todas as visitas foi possível averiguar que as promotorias possuíam e distribuam exemplares da cartilha “Mulher, Vire a Página”, e todos os promotores elogiaram bastante o material. Ainda, na segunda fase, foi criado apenas um novo projeto, o Tem Saída. Ainda, há uma menor articulação com movimentos sociais e entidades da rede pública nos núcleos regionais.

Podem ser oferecidas algumas explicações possíveis para essa mudança, sendo que trabalhávamos algumas delas nas seções anteriores. Em primeiro lugar, o GEVID não seria mais composto majoritariamente por pessoas com especial afinidade com o tema.

Em segundo lugar, a divisão de competências de fiscalização fez com que houvesse um distanciamento da rede de atendimento por parte dos promotores. Um dos fatores que fomenta o distanciamento é a ausência de profissionais do Setor Técnico presencialmente em cada núcleo regional. Constatamos que a presença do Setor Técnico e sua atuação multidisciplinar são importantes para a própria construção do GEVID.

Um ponto interessante é que alguns promotores que não realizam ações ativistas, no sentido de não colaborarem com a elaboração e a implementação de projetos com mais frequência, em seus postos anteriores ao GEVID, possuíam atuação correspondente àquela do promotor de fatos. Esses promotores ocupavam posições tradicionalmente ligadas aos direitos difusos, como defesa do meio-ambiente e do patrimônio público. Poderíamos nos perguntar o porquê desse “passado” ativista, em outras matérias, não se traduz em ações ativistas no GEVID. Nesse sentido, a literatura especializada (SILVA, 2001) afirma que os perfis de atuação (promotor de fatos e promotor de gabinete) se constroem durante a carreira, o que sugere que em muitos casos há uma certa consistência no perfil de atuação dos promotores ao longo de sua carreira. Em outras palavras, promotores que têm a tendência de ser “de fatos” ou “do gabinete”, segundo a literatura, não costumam se afastar muito dessa forma de agir durante sua atuação nas áreas de direitos difusos.

Além das razões para a mudança de perfil do GEVID, no geral, acreditamos que há alguns fatores que incidem particularmente nos promotores cuja atuação pretérita poderia ser considerada mais engajada ou ativista. O primeiro fator é a falta de afinidade com a matéria. Nenhum dos promotores afirmou não gostar do seu trabalho, mas alguns afirmaram que suas preferências eram outras. A segunda possível explicação, que já foi apontada anteriormente, é a de que a perda da atribuição de defender direitos difusos pode implicar em uma diminuição de ativismo, no sentido de não poder mais fiscalizar as políticas públicas ou negociar diretamente com o poder público. Vimos que a atuação ativista do GEVID não está exclusivamente ligada à defesa de direitos difusos,³⁶ envolvendo também o desenvolvimento de projetos de cunho preventivo e educativo, dentre outras possibilidades. A competência para defender direitos difusos não está necessariamente ligada ao ativismo, mas, eventualmente, para promotores de outros campos, ativismo e engajamento social (em um sentido amplo e também no sentido de ativismo judicial) poderiam estar ligados à possibilidade de defender direitos difusos e

³⁶ Não obtivemos informações acerca de seu trabalho na defesa de direitos difusos nos primeiros anos do GEVID, por isso não houve essa análise.

fiscalizar o poder público. Arantes (2002), em seu trabalho, argumenta que a atuação na defesa de direitos difusos estaria ligada ao desenvolvimento de ações engajadas por parte dos promotores – a criação dessas atribuições teria sido fundamental para o MP construir seu discurso de defensor da sociedade. Dessa forma, uma explicação possível é a de que os promotores, ao se verem sem suas atribuições ligadas à defesa de direitos difusos, não veriam muitas possibilidades de atuar de forma engajada, já que a defesa desses direitos estaria atrelada ao engajamento social dentro de sua instituição.

Na segunda fase, as ações ativistas que mais apareceram foram aquelas relativas à melhoria dos procedimentos adotados durante a ação processual, iniciativas que procuram auxiliar a vítima, tornando o processo uma experiência menos traumática e revitimizadora. Dessa forma, no re-enquadrar, mantém-se preocupação e foco na vítima durante os atos processuais, mas deixam de lado um pouco o cunho preventivo e educativo das ações. Essas ações apresentam baixa inovação, mas elas representam a adoção, pelo menos em parte, do novo enquadramento do MP, aquele que inclui a vítima como seu foco de ação.

Muitas dessas ações se originam no **esforço de acolher a vítima em todos os atendimentos**, sem julgá-la ou inquirir sobre suas escolhas, como a de eventualmente permanecer com o agressor ou ter passado muitos anos sem denunciar violência. Assim, acolher a vítima implica mostrar-se à disposição e tentar criar um espaço confortável e seguro para que ela possa contar sobre sua situação.

A adoção, pelo menos em parte, de enquadramentos feministas para realização desse acolhimento, em nossa análise, fica mais claro quando notamos que essa mudança não foi feita visando apenas o curso mais eficaz do processo, havendo uma preocupação legítima com o conforto e o fortalecimento da vítima.

O acolhimento pode se expressar por meio do elemento da afetividade, evocando-se expressões como “me emociono”, “me envolvo”, “tenho muito carinho”. Nesse sentido, afirmou Promotor(a) 6:

É assim que eu sempre faço [no sentido de acolher as vítimas] (...) **eu acho que eu tenho um acolhimento muito grande com elas** (...) eu acho que o **meu trabalho impacta por causa do acolhimento que eu dou**. Os encaminhamentos, eu faço terapia há vinte anos, justamente para saber como detectar também [referindo-se a alguns sinais que a pessoa passa por situações difíceis e tem dificuldade em se abrir]. **Eu acho que eu gero muito empoderamento, muita segurança, eu dou muita segurança para elas de que podem sempre contar com o Ministério Público**. E que hoje é um trabalho formiguinha, que eu brinco, mas que eu estou do lado delas e vou ajudar no que for necessário. Então, você **gera uma força** e você gera uma vontade de denunciar mais. Eu falo sempre para os outros que todos os instrumentos somos nós que damos, mas a força nós adquirimos, nós vamos conseguir. Então, a

forma que eu atuo com elas na audiência(...) é tudo muito corrido, às vezes não dá tempo de você ficar conversando muito. Eu levo as cartilhas, eu distribuo nas audiências. Então, esse lado, embora eu quisesse fazer tudo, gostaria muito de fazer mais. Eu sou feliz com isso, sabe.
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

O trabalho de acolhimento é visto como uma forma de apoiar e dar força para a vítima denunciar, mostrar que o Ministério Público é uma instituição confiável e que poderá ajudá-la. Em entrevista, Promotor(a) 5 associou o processo de acolhimento das vítimas ao maior envolvimento emocional dos promotores com os casos.

Então eu, como eu te falei, **eu vim aqui sem nenhuma pré-afinidade. Mas eu gosto. Gosto de fazer. Me envolvo. Choro, me emociono alí com as vítimas. Me empenho nas audiências.** Então casos que a juíza absolve que eu acho um absurdo, eu vou recorrer. **Vou recorrer para conseguir uma pena que eu sei que é mínima**, às vezes é um mês, mas eu recorro. Vou atrás de uma prisão de um caso que eu acho que é grave. Então a gente se envolve. Sabe?
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Nessa fala, além do envolvimento, mencionou-se também o empenho dos promotores em casos em que se é sabido que os resultados podem não ser satisfatórios, o que reforça nosso argumento de que o acolhimento não ocorre apenas em nome de uma melhoria do processo para sua efetividade, mas em uma real melhoria das condições de atendimento e prestação de serviços às vítimas.

O desdobramento desse esforço de acolher pode fazer surgir preocupação com a **orientação dos demais funcionários da promotoria, mesmo que informalmente**, quanto à forma com que as vítimas devem ser tratadas. Promotor(a) 6 afirmou que tenta, sempre que possível, oferecer orientações aos outros funcionários da vara:

(...) eu ensino os meus funcionários a trabalharem, as minhas colegas veem muito isso também. **Às vezes, eu tenho promotora substituta que eu levo comigo em audiência e falo "tenta fazer isso, trata a vítima com amor".**
(...) eu **sou super carinhosa com as vítimas**, tem um trabalho super humanizado aqui dentro. Eu sou super gentil e eles [referindo-se aos funcionários] veem isso. **Então, eu acho que isso ajuda muito, porque é um espelho.** Já aconteceu de eu ver a forma de tratar de deixar a vítima em pé, **eu vou e pego uma cadeira e ponho "olha, aqui a vítima tem que ficar sentada. Não tem que ser ouvida em pé. Nós vamos tratar com todo carinho, eu quero que vocês ofereçam água, café"** (...)
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Nota-se ainda um esforço em **tornar os espaços de dos fóruns mais seguros e humanizados**. São várias as medidas tomadas nesse sentido, como a reorganização desse espaço para que a vítima não tenha contato ou não seja intimidada pelo agressor no curso do processo. Exemplo de como se dá essa reorganização pode ser lido na fala abaixo:

Muitas vezes, e é uma culpa nossa ... o Estado sem estrutura, sem preparo, colocava [a vítima], no dia da audiência, na mesma sala do agressor. Nós tivemos aqui um episódio, era um caso de estupro, uma menina, e a família

inteira dos abusadores... ficou no corredor para recepcionar a menina de dez anos que iria depor. **O pai revelou, teve que chamar a gente, e aí nós já organizamos aqui a estrutura para que além de você garantir formalmente a sala da testemunha da acusação e a sala da testemunha de defesa, os funcionários terceirizados de segurança ficassem atentos, se preparassem para isso. Nada adianta você ter o ambiente formal, a sala ali separada, se, no corredor que antecede essa sala está a família, que vai pressionar, vai intimidar.** Os promotores, às vezes, que estão no gabinete, na sala de audiência não vão tomar conhecimento disso. Quem vai tomar conhecimento disso é quem está ali, fora da audiência. (...) Eu tenho o hábito de perguntar para a vítima: "Alguém te procurou hoje ou outro dia?" para, eventualmente, pegar alguma questão. Eu não sei se nós tivemos aqui coação no curso do processo no fórum, situações como essa e isso houve uma melhora sensível (...) **Nós temos um ótimo contato com o Judiciário, com a diretora do fórum, que é uma pessoa muito preparada, e ao levarmos para ela essa questão, ela, de antemão, já chamou a segurança, já resolveu isso.** São coisas pequenas, mas que às vezes (...) influem muito na vítima.
(Promotor(a) 3, novembro de 2019)

Outra medida foi a de adaptar alguns espaços para receber crianças, de forma que elas não precisem ficar junto da mãe, ouvindo depoimentos dolorosos. Sobre isso, uma das promotoras afirmou que, em uma das salas, colocou alguns brinquedos para que as crianças pudessem ficar em espaço separado.

Há esforços, por parte de alguns promotores, para **evitar que determinados formalismos processuais deixem as vítimas desprotegidas.** Há vários tipos de ações que podem ser tomadas para que isso aconteça. Promotor(a) 8 contou que, no fórum em que trabalha, uma das juízas teria como um de seus objetivos principais diminuir rapidamente a quantidade de processos da vara a qualquer custo, de forma a conseguir cumprir algumas das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).³⁷ No entanto, para isso, a juíza extingue processos e medidas protetivas, sem considerar o impacto sobre a vítima. Os motivos que levam à extinção do processo podem ser a perda de prazo por parte da vítima ou de outros órgãos do poder público, como a delegacia (por ex. a delegacia não envia relatórios no tempo estabelecido pelo Código de Processo Penal). Por questões processuais e burocráticas, o processo é extinto e a vítima continua exposta ao risco de violência:

A gente tem vítimas em situação de risco real, de vida. E aí se a gente não dá atenção para essas medidas protetivas e encara como infelizmente essa juíza tem feito, como meros processos em que ela precisa extinguir uma medida protetiva porque a vítima não representou, por questões burocráticas, ah, a gente tem trinta dias para oferecer a ação penal e se não

³⁷ Desde 2009, o CNJ determina as Metas Nacionais do Poder Judiciário, as quais têm como objetivo proporcionar um serviço à sociedade mais célere e mais eficiente. As metas são definidas e votadas por presidentes de tribunais de todo o país durante o Encontro Nacional do Poder Judiciário (ENPJ). Entendia-se que a Justiça era muito morosa e que processos demoravam anos para ser julgados, o que a tornava ineficiente. Portanto, uma das principais metas almeja estabelecer uma duração razoável do tempo do processo na Justiça, de forma a reduzir a carga processual dos tribunais e evitar a morosidade.

oferece a ação penal... Porque o inquérito não foi nem concluído ainda, o inquérito está lá na delegacia ainda, **eu não tenho como oferecer uma ação penal em trinta dias porque a delegacia não funciona nesse ritmo.** E aí ela extingue essa medida protetiva, **tem uma vítima que está ficando desprotegida porque esse agressor vai ser intimado que a medida protetiva deixou de ter validade, foi revogada,** e aí eu tenho uma situação que para mim é ainda pior, porque não só o agressor praticou o ato, como ele depois vai ter a impressão de que a **mulher não merecia aquela proteção,** que para ele é uma carta branca para uma nova agressão. Então essa é a grande questão assim. Acho que a gente tem que desburocratizar o trabalho, porque a justiça é extremamente burocrática, de uma forma que essas mulheres estejam protegidas, que elas consigam buscar ajuda. Isso a gente faz aqui. **E é uma situação que você não vai encontrar em outro GEVID e a gente por enquanto consegue.** Aqui as **vítimas quando chegam aqui para buscar ajuda, buscar medida protetiva, a gente faz o pedido de medida protetiva aqui, a gente não volta esses pedidos para a delegacia, porque a gente já tem o entendimento de que é extremamente revitimizante para a mulher** contar a história novamente para diversos órgãos públicos. **Isso acontece muito na violência de gênero.**
(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Todas essas preocupações que envolvem evitar a revitimização das mulheres em função de questões procedimentais, além da reconfiguração do espaço do fórum, também não têm como objetivo a melhoria do processo para um aumento de sua efetividade. Parte das razões que orientam essas decisões se baseiam em preocupações acerca da segurança e conforto da mulher em situação de violência. Nessas ações também há a presença de enquadramentos feministas e de foco na vítima, no sentido de evitar com que mulheres em situação de violência se revitimizem.

Ainda, quanto à atuação processual, os promotores dão ênfase às medidas protetivas, pois elas oferecem condições para que a mulher saia, pelo menos temporariamente, da situação de violência. Inclusive, alguns promotores acreditam que as medidas protetivas seriam mais efetivas do que a condenação ou a prisão do agressor, pois elas seriam uma resposta rápida à situação de violência (em comparação à condenação, que pode demorar um longo período de tempo para ocorrer) e que atenderiam às particularidades dos crimes de violência doméstica.

(..) eu acabei aqui porque eu acho o apoio à vítima vulnerável, é bem escasso, e eu acho que a gente ainda é um dos únicos pontos de apoio. **A mulher chega aqui, aí ela sai com a medida protetiva, manda ela para rede, tem a guardiã, consegue em alguma medida dar um apoio...** Não é um apoio moral que eu digo, mas prestar apoio de respaldo mesmo a essa vítima. Não apoio moral, mas dar um apoio de Estado mesmo para a vítima. **Mas assim, eu me sinto eu já passei em lugares puramente criminais, que tem uma experiência diferente, roubo, tráfico...** Mas aqui **As coisas são muito mais complexas, a gente trabalha em parceria com entidades, com a vítima.** Então é acho que é bem relevante, varas especializadas.
(Promotor(a) 3, novembro de 2019)

As medidas protetivas também permitiriam com que os agressores pudessem ser encaminhados para outros projetos ou se conscientizassem de suas ações, de acordo com Promotor(a) 5 e Promotor(a) 6:

Na questão das medidas protetivas é um impacto muito direto, porque o agressor é retirado da casa, ele não pode se aproximar, não pode manter contato. Então isso é muito imediato. **Você consegue, se o cara também se conscientizar de que ele não deve fazer essas coisas, você consegue uma resposta muito imediata. Do ponto de vista agora de punição, em matéria de aplicação de pena, daí eu acho que a eficácia é baixa,** porque as penas são muito baixas. Mas daí é um problema sistêmico, problema legislativo (...) Então eu acho que, **me colocando no lugar da vítima, a obtenção de uma medida protetiva é algo que me parece que tenha mais sentido, mais relevância na vida dela, mais que uma condenação.**

(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Não pode simplesmente ouvir e dizer "foi suficiente para uma condenação". Até porque as condenações, às vezes, são ridículas, as penas são ridículas. **Não tem muito o que se fazer com a condenação. Você tem que encaminhar o agressor para um projeto, se você sente.**

(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Apesar da utilização de medidas protetivas não ser, por si só, ação ativista, pois elas fazem parte das atribuições ordinárias do promotor, elas são utilizadas pelo desejo de alguns promotores de auxiliar a mulher a sair da situação de violência, como outras ações que promovem melhorias. Há grande valorização do projeto Guardiã Maria da Penha em função da importância das medidas protetivas.

Por fim, há um último ponto que iremos abordar nesse tópico, que é a percepção que os promotores têm de seu próprio trabalho em relação ao impacto que traria às vítimas. Todos os promotores afirmaram que acreditavam trazer impactos positivos e auxiliar as mulheres que chegavam em suas varas. Alguns se manifestaram afirmando que o impacto do trabalho do MP era especialmente importante porque, muitas vezes, o MP seria o primeiro lugar em que a vítima se sentiria de fato acolhida e informada. O GEVID seria, então, a porta de entrada para essas vítimas para o sistema de justiça depois da delegacia. Alguns afirmam que a porta de entrada seria o MP pela importância da instituição e outros mencionam que o sucateamento de equipamentos faz com que, inevitavelmente, o MP se torne a porta de entrada dada a impossibilidade de acesso a outros tipos de serviço (Promotor(a) 3, novembro de 2019). Em outro caso, mencionou-se que trabalhar no MP, adotando-se um olhar preocupado com as vítimas, seria o equivalente a “*ser a voz das pessoas que não podem falar por elas*” (Promotor(a) 4, novembro de 2019).

No capítulo anterior, discutimos o fato das ações do MP na primeira fase não serem necessariamente parterneristas, pois respeitava-se a autonomia da vítima e procurava fortalecê-la na medida do possível. Em nossa interpretação, a presença mais forte de elementos parterneristas pode advir de uma maior presença de elementos do voluntarismo político. A promoção de ações ativistas não poderia ser, automaticamente, considerada como expressão do voluntarismo. Vimos que muitos promotores valorizam o trabalho multidisciplinar e em rede, de forma que o voluntarismo não estaria tão forte em suas ações, pelo menos não nesse aspecto. No entanto, há outras manifestações que trazem alguns requintes mais evidentes de voluntarismo. Consideramos que essas falas fornecem elementos para fortalecer a nossa hipótese de que o ativismo institucional não necessariamente é arrogante, mas o pode ser. A manifestação desse aspecto dependerá da posição individual dos promotores, da sua vontade em trabalhar em rede, mas também das estruturas que estão disponíveis para ele, de forma a permitir maior multidisciplinariedade.

Desta forma, vimos que, apesar da criação dos cargos fixos ter atribuído maior estabilidade ao GEVID, essa estabilidade ou construção de condições institucionais mais sólidas não se traduziram em um aumento ou continuidade de algumas formas de ativismo. Há menor articulação com a rede em alguns núcleos regionais, pouco contato com a sociedade civil, há uma aplicação irregular dos projetos já existentes e pouca criação de novos. Algumas das razões para isso seriam: (i) falta de um processo de seleção que primasse pelo interesse no Ministério Público; (ii) falta de infraestrutura e de apoio para a realização do trabalho. Ainda assim, há a continuidade de práticas de acolhimento, que podem se destringir em diferentes tipos de ação.

6.5 O enquadrar e reenquadrar durante a atuação do GEVID

Nesta seção, trabalharemos a dimensão simbólica do enquadramento, ou seja, como os promotores enxergam a questão da violência doméstica e de gênero. Entender a dimensão simbólica é fundamental, pois ela pode ter consequências práticas, podendo influenciar a forma com que o promotor entende certo problema ou encaminha determinada pessoa para certo serviço. No Capítulo 5, vimos que algumas promotoras do GEVID foram responsáveis por criarem projetos com objetivos diversos: informar e conscientizar as vítimas e a sociedade, projetos de conscientização para agressores, projetos para a formação de agentes públicos, dentre outros. Todos os projetos analisados

carregam como pressuposto enquadramentos feministas em relação à violência doméstica, pelos quais enxerga-se como um dos problemas fundamentais da violência doméstica o aspecto do gênero e da desigualdade histórica entre homens e mulheres. Os enquadramentos feministas trazem em seus prognósticos, no geral, maneiras de conscientizar a sociedade sobre o machismo e a violência de gênero, assim como o oferecimento de serviços que auxiliem a mulher a sair da situação de violência.

Acreditamos que, provavelmente, se os projetos carregassem outros enquadramentos, como o enquadramento “Conciliação da Família”, seus desdobramentos seriam diferentes. Isso porque, apesar de esse enquadramento considerar que a violência doméstica é um problema, não vê em sua origem o aspecto do gênero ou das desigualdades históricas entre homens e mulheres. O problema para esse enquadramento são desequilíbrios nas relações familiares, sem o elemento do gênero. Por essa razão, seu prognóstico não evoca a necessidade da conscientização sobre a desigualdade entre homens e mulheres, ou determina que se forneçam condições para que as mulheres saiam de uma situação de violência. O prognóstico desse enquadramento oferece maneiras de conciliação, para que a harmonia familiar seja reinstaurada, sendo o não rompimento das relações a prioridade. No caso dos enquadramentos feministas, mesmo que o objetivo último não seja o rompimento das relações, a conciliação só é possível mediante alguma consciência sobre as desigualdades de gênero, de forma que a violência não volte a se repetir como no passado.

Para existirem ações ativistas feministas ou de igualdade de gênero, estas devem ter objetivos de, em linhas gerais, superar as situações de desigualdade de gênero. Há várias linhas do feminismo que apresentam formas diversas de superação dessas desigualdades e cada uma delas poderá representar um enquadramento da violência doméstica e da política de combate à violência. No capítulo anterior, quando explicamos como ocorreu a formação do GEVID e da criação dos projetos, analisamos sua dimensão simbólica e assinalamos que houve a emergência de alguns enquadramentos feministas, tais quais o “Feminismo contra a dominação e o patriarcado”, “Feminismo Interseccional” e “Gênero como performance”.

Aqui buscaremos analisar como se esses enquadramentos se manifestam nessa nova fase do GEVID. Fundamental apontar que, na segunda fase, a análise que será feita aqui dos enquadramentos trata-se primordialmente de engajamentos individuais dos diferentes promotores. **Consideramos que a dimensão coletiva dos enquadramentos foi majoritariamente construída na primeira fase do GEVID, com a elaboração de**

materiais de apoio e dos projetos. Isso se dá por diversas razões. A primeira é que podemos notar certa continuidade de ações que foram estabelecidas na fase anterior por pessoas que não participaram dela através da execução de alguns projetos e da preocupação no atendimento, que ainda é bastante presente, como vimos no tópico anterior. Há também a continuidade da utilização de determinados materiais, como a cartilha “Mulher, Vire a Página”, o qual é bastante elogiado. Ainda, notamos que os promotores que pertenceram à primeira fase do GEVID ou que trabalham no Núcleo Central manifestam-se publicamente com maior frequência do que os outros promotores – fato que também foi confirmado nas entrevistas. Na segunda fase, com a variação dos perfis de promotores, há a aderência em parte a esse enquadramento por parte de alguns deles, assim como o maior desenvolvimento de outros. Essa aderência se manifesta quando tentam aprender com os promotores da primeira fase, quando utilizam seu material, implementam seus projetos e ao continuarem a realizar os atendimentos preocupando-se com a vítima.

Assim, analisaremos aqui como se dão os processos de aderência a enquadramentos presentes na fase anterior e de reenquadramento, especialmente diante daqueles que são potencialmente não feministas.

De forma geral, há a presença dos três enquadramentos feministas, sendo que o predominante continua a ser o “Feminismo contra a dominação e o patriarcado”, o qual apareceu em todas as entrevistas. Em quatro entrevistas, em diferentes graus, apareceu o enquadramento “Feminismo Interseccional” e em apenas uma entrevista foi possível encontrar o enquadramento “Gênero como Performance”. Houve tensão no processo de reenquadrar para certos casos, com a presença de enquadramentos não feministas.

Quanto ao primeiro enquadramento feminista, o “**Feminismo contra a dominação e o patriarcado**”, há o reconhecimento de que a violência é fruto de uma cultura machista na qual ainda vivemos, em que há assimetrias importantes entre homens e mulheres. Para certos promotores, essa questão cultural sereia construída desde a infância. Há a utilização de termos como “machista”, “patriarcal”, “dominação”, “masculinidade tóxica”. Selecionamos alguns excertos de entrevistas na qual esse enquadramento fica evidente:

Eu acho que a gente tem uma origem cultural aí da questão da violência. A gente vive uma cultura **extremamente masculina, machista, misógina e que coloca as mulheres em situações de inferioridade**, por vários momentos da vida, desde a infância até a adolescência, e, enfim, na idade adulta. E aí a gente tem essa masculinidade desenvolvida de forma extremamente tóxica também desde a infância... (...) **vejo muito como as meninas e os meninos são tratados**

de forma diferente, e aí acho muito que isso tem uma origem ali na infância, de como essa menina e esse menino são colocados dentro da família e são colocados no seio social, e são tratados dessa forma. E aí a gente desenvolve essa masculinidade tóxica e isso acaba gerando essa violência que a gente atua aqui, que é extremamente complicada e triste. Extremamente complicada. Eu vejo muito por esse viés.

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Isso está na construção histórica, está dentro do machismo brasileiro, de pensar na mulher como uma propriedade.

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

Então assim. Para mim violência de gênero, que é o objeto aí da proteção maior, **existe quando a uma assimetria de relações do homem com relação à mulher por ela ser mulher.** (...) Violência doméstica com aquela coisa que eu te falei violência de gênero, **de dominação, a origem é o machismo. Uma cultura patriarcal.** É o homem que comanda, é o homem que provê a casa. O homem é o chefe. Então eu acho que é de uma estrutura cultural.

(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

[referindo-se aos elementos essenciais da violência de gênero] **Situação de insuficiência da mulher, uma situação de gênero, ou seja, o agressor só se comportou daquela forma porque ele entende que a mulher é objetificada,** que nem a gente fala, que a mulher é autoridade dele, que **ele se prevalece porque ele tem a condição masculina e ela a feminina, tem que ter um olhar de gênero.**

(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

No entanto, em certas entrevistas, há algumas tensões e a adoção parcial dos enquadramentos feministas. Uma primeira questão que elencamos foi a dificuldade de enxergar a violência de gênero quando a mulher não está em situação de dominação ou submissão extrema.

(...) o que é gente vê aqui no dia-a-dia é que esta **assimetria**, essa relação de **autoridade e subordinação** acontece de uma maneira clara, **você vê de uma maneira clara em poucos casos que chegam a juízo.** Então, **nós vemos relações familiares conflituosas baseadas na violência mútua.** Na violência mútua, de lado a lado. **Da mulher ser violenta e do homem ser violento.** Agora quando você pensa mesmo, uma mulher que é oprimida, de uma mulher que é humilhada, de uma mulher que não consegue sair daquela situação, que não tem oportunidade, são poucos os casos que chegam. Poucos os casos. (...) Mas enfim, o entendimento que se construiu foi muito amplo. Olha. Sendo a vítima mulher, tendo qualquer tipo de relacionamento com este homem agressor, então é uma violência de gênero. (...) Porque a gente vê também, nos casos em que isto acontece, **como é difícil para mulher sair disso, contar que seja, contar simplesmente o que aconteceu. Como é difícil.**

(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Há tensão no processo de enquadrar, pois, ao mesmo tempo que se reconhece que existe violência de gênero e relações de submissão e dominação, estas apenas ocorreriam em situações muito específicas. Em outras palavras, só há violência de gênero quando a mulher está em situação extrema de dominação, nas quais há grande dificuldade de

denúncia. Há outro trecho dessa mesma entrevista na qual afirma-se acreditar que ainda há muitos casos dessa espécie (de dominação extrema), mas que eles não seriam trazidos às autoridades em grande quantidade. Em nossa interpretação, essa visão restringe consideravelmente os casos de mulheres que podem sofrer VD, pois seriam apenas aquelas completamente submissas e dominadas, que seriam quase incapazes de reagir. Nos casos de não correspondência a esse estereótipo, há a invisibilização da violência de gênero presente na relação e pode-se também invocar o enquadramento familista, pois se trataria mais de um problema derivado do desequilíbrio familiar do que de gênero.

Saffioti (2001) já havia problematizado a adoção da perspectiva “vitimista” para caracterizar o problema da violência doméstica. Essa perspectiva não possibilita o reconhecimento de reação da vítima, ela seria incapaz de se defender. Como desenvolvemos no Capítulo 2, A adoção dessa posição se deu tanto por uma observação da realidade (pela qual não é fácil para a mulher romper com uma relação violenta sem auxílio externo) e também como modo de “sensibilizar” o público que não estava familiarizado com a ideia de violência doméstica. Uma das explicações possíveis para o entendimento dos promotores de que apenas em situações de dominação e submissão extremas haveria violência de gênero é a aderência a esse entendimento. Saffioti (2001) explica que sempre as mulheres reagem de alguma forma. Elas podem oferecer resistência ao processo de exploração-domação, sendo que suas estratégias de defesa podem alcançar maior ou menor êxito. Nos casos de extrema submissão e dominação, podemos considerar que há constituição de estratégia no silêncio, no qual a mulher espera apaziguar os ânimos e a agressão ao não reagir.

O que queremos dizer é que a existência ou não de resistência ou de violência por parte da mulher não define a ausência de violência de gênero. Eventualmente, pode haver casos de violência mútua entre duas partes do casal que não seja motivada por gênero, mas a existência de violência mútua ou da inexistência de relação de completa submissão não deve ser um determinante para verificar a existência da violência de gênero.

Essa interpretação restrita de quais seriam os casos de violência de gênero pode limitar as vítimas consideradas dignas de proteção ou invisibilizar certas formas de violência. esse processo de reenquadrar pode limitar aquelas vítimas as quais são consideradas que sofrem violência de gênero. Saffioti (2001) alertou que essa limitação também pode levar com que a violência seja apenas reconhecida como tal em suas manifestações mais graves, como lesões corporais ou feminicídios. Por outro lado, formas “mais leves” de violência, como a patrimonial ou psicológica, encontrariam maior

resistência para serem reconhecidas como tal.

Há outro aspecto de limitação desse enquadramento, que se refere ao entendimento que a violência de gênero ocorreria primordialmente nos casos de violência conjugal. Nesse sentido, alguns promotores expressaram que deveria haver uma restrição nos casos que são enviados ao GEVID por motivos diversos:

Qual que é a grande dificuldade da violência doméstica? Eu te falei que nós temos [fala que descreve a quantidade de processos, mais de vinte mil]. Se você for peneirar, **dez mil processos não são de violência doméstica. É que tem essa mania de que tudo é violência doméstica.** (...) Outros colegas de outros fóruns, de outros juízos mandam para nós tudo o que eles acham que é, só porque é homem e mulher, não tem questão de gênero muitas vezes, mas é entuchado em nós. (...) Mas não é! Porque não tem questão de gênero. É uma briga por causa de herança, eles não estão juntos há cinco anos. Brigaram porque ele queria o carro dela e ele bateu no carro dela.(...) Vou te dar outro exemplo: **estupro de uma criança de três anos de idade. Uma filha, um padrasto. Para mim ele não estuprou ela porque é mulher, ele estuprou porque ela é uma criança. Ela ainda nem virou uma mulher, não tem seio, não tem nada. Do mesmo jeito que ele estuprou, poderia ter estuprado o irmãozinho.** E eles entendem que é violência doméstica, mandam para nós, é entuchado, e nós somos obrigados a fazer. Não adianta mais eu devolver, porque até decidir que é que não é, a criança está lá sendo estuprada. Então, eu falo "ok, eu faço". Mas, isso não é violência doméstica. Só que eles entendem que tudo é e com essa postura, muitas vezes, da chefia (...) está destruindo a nossa promotoria, está enchendo de processo que na verdade não deveria ficar conosco.
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

E outra crítica que eu faço, crença minha, eu entendo que os casos de vulnerável não deveriam ser da vara de violência doméstica. Nós temos uma vara especializada para isso, e acredito que esses casos deveriam ser enviados para essa vara, que técnico e disciplinar preparado, com uma estrutura montada dentro tribunal como era a intenção do tribunal. (...) Então minha crítica grande, aí nessa questão. Não fazemos nenhum curso (...) Porque hoje essa vara ficou inteiramente baseado basicamente em violência contra meninos.
(Promotor(a) 2, novembro de 2019)

Então com isso você traz casos para a vara especializada do tipo, do filho drogado que agride a mãe, não porque ela é mulher, mas porque ele tem problema com drogas e a mãe se vê ali numa situação que não vai dar o dinheiro para o filho porque sabe que ele vai consumir droga. E ele a agride. E ele a ameaça. Ele a xinga. **Irmãos.** Irmãos que não se dão bem. **Nunca se deram bem, não porque o irmão tem algo contra a figura da mulher.** Não. **É uma relação conflituosa de irmãos, disputas patrimoniais.** Você entendeu? Então é nesse sentido que eu te digo que mudou a minha percepção. **Porque eu achei que eu veria mais casos em que claramente você vê que a mulher é dominada, quando na verdade o que eu vejo hoje é que são poucos os casos em que isso realmente acontece.**
(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Vemos nessas falas a utilização de exemplos de relações que não são conjugais para descaracterizar a violência de gênero ou doméstica. No caso de Promotor(a) 2, afirma que o caso de estupros de vulneráveis não deveria ser encaminhado para a vara de violência doméstica por não terem atendimento especializado para menores disponível, o

que haveria em outros lugares. Promotor(a) 6, por sua vez, justifica de forma explícita que estupros de vulneráveis não se tratariam primordialmente de violência de gênero pelo fato da agressão infligida pelo padrasto não ser motivada pelo fato da vítima ser mulher (evidenciado pelo fato de ela não ter os seios desenvolvidos), mas sim por ser criança. Nessa situação, meninos estariam sujeitos ao mesmo tipo de risco, e o fato de haver atração pelo irmãozinho descaracterizaria o elemento gênero da violência.

Em outro exemplo, trazido por Promotor(a) 5, descreve-se uma relação entre mãe e filho, na qual este último seria usuário de drogas. Nesse conflito, a mãe se negaria a dar dinheiro para que o filho consumisse drogas, o que motivaria seu comportamento agressivo e não haveria o elemento gênero nesse caso, e sim uma relação familiar conflituosa. No segundo exemplo, apresenta relação violenta entre irmãos e afirma que o irmão não agrediu a irmã por ter “algo contra a figura da mulher”, e sim porque a relação também é conflituosa.

Nesses casos, temos o convívio de enquadramentos feministas e familistas, sendo que os critérios para se adotar o primeiro em detrimento do segundo são: (i) tratar-se de uma relação de dominação extrema; e (ii) tratar-se primordialmente de relação conjugal.

Não são todos os promotores que concordam com essa abordagem ou que limitam maioria dos casos de violência doméstica à violência conjugal. Por exemplo, Promotor(a) 1, enxerga que o estupro de vulneráveis, quando praticado por figuras masculinas (pai, padrasto, avós), é um problema de violência doméstica e de gênero:

A vítima, criança, as ocorrências mais comuns, infelizmente, são estupros de vulnerável, e esses estupros de vulnerável são praticados por pai, padrasto, avós. Então justamente naquele espaço privado onde a criança deveria estar mais protegida é onde ela está mais vulnerável. Tem um estudo americano que verificou que muitas mulheres, às vezes, estariam mais seguras no Central Park às dez horas da noite do que às oito horas da noite dentro do seu próprio lar. Isso é muito assustador, **pensar que o lar, a unidade doméstica, o local onde você tem a sua família é o lugar mais inseguro para meninas e mulheres. Para meninos também**, às vezes. Então, dentro desse padrão nós temos essas vítimas mais jovens, temos as vítimas com meia idade, mulheres mais maduras, que normalmente são vítimas de seus companheiros, ex-companheiros, maridos, também pais (...)
(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Nessa fala, traça-se paralelo do risco que correm as crianças (incluindo os meninos) e as mulheres no ambiente privado, sendo que, na maioria dos casos, os perpetradores de violência seriam homens com quem teriam algum tipo de vínculo familiar ou de afeto. Nesse exemplo, pode-se ver que há muito em comum com a construção do problema da violência conjugal como uma violência de gênero e o estupro de vulnerável, tal qual sua prática no espaço privado, sendo que este é o local onde as

vítimas estariam em maior risco. A fala afirma que meninos estariam em risco no ambiente doméstico, por vezes. Saffioti (2001) já afirmava que meninos também poderiam ser vítimas do patriarcado. Dessa forma, por mais que a LMP exclua pessoas do sexo masculino do seu rol de vítimas, isso não significa que a violência de gênero não possa se manifestar no abuso sexual de meninos e meninas.

Promotor(a) 1 também destaca que a mulher idosa têm sido cada vez mais alvo de violência doméstica e de gênero:

Então esses são os dois perfis, a mulher jovem, a mulher madura e a mulher idosa. **E aí a gente entra numa forte questão que vem crescendo e que nos preocupa bastante (...) que é o aumento de casos de violência doméstica e familiar contra idosos, as mães. As mães de homens com problemas de álcool e drogas.** E aí a gente vem no grande mito da violência, que a gente ouve isso muito, assim, "ah, ele é muito bom, mas quando ele bebe ele é ruim", que é essa dicotomia na cabeça da vítima que ela não consegue reconhecer aquilo como uma violência.

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

A fala de Promotor(a) 1 se contrapõe à fala de Promotor(a) 5, o qual também reconheceu a existência de violência entre mães e filhos, mas não considera que seria uma expressão de violência de gênero.

Essas restrições à forma com que a violência de gênero é vista e a limitá-la à relação conjugal possuem algumas explicações possíveis. Em nossa interpretação, uma possibilidade é a de que as campanhas em torno da violência doméstica e de gênero quase sempre trazem a figura do casal. Além disso, a maior parte dos casos levados à justiça e considerados como violência doméstica também se trataria de relações conjugais (ROMEIRO, 2007). Mesmo nos materiais produzidos pelo GEVID, apesar de mencionarem pontualmente outras possibilidades de violência, trazem majoritariamente exemplos de casais. Por exemplo, na cartilha “Mulher, Vire a Página” (GEVID, 2018, p. 14), é apresentado um teste para ajudar a mulher a avaliar se estaria em um relacionamento abusivo ou não. Esse teste é quase exclusivamente aplicável no contexto de uma relação romântica ou conjugal.

De qualquer forma, também há predominância do enquadramento “Feminismo contra a dominação ou o patriarcado” no entendimento dos promotores atuantes na segunda fase do GEVID. Esse predomínio poderia ser esperado, visto que há uma aderência coletiva a esse enquadramento, que também foi predominante na primeira fase. No entanto, na segunda fase, devido à maior diversidade de promotores, e também à possibilidade de entrevistar com maiores detalhes mais promotores que participam do GEVID, pudemos notar conflitos com outros enquadramentos. Dessa forma, esse

enquadramento convive com aqueles familistas e não feministas, e por vezes é substituído, mesmo que parcialmente, por alguns deles, especialmente quando não se sai da relação conjugal e de situações em que há dominação ou submissão extrema

Quanto ao enquadramento “**Feminismo Interseccional**”, ele aparece em vários momentos e, por vezes, se relaciona com outros enquadramentos. Nessa fase do GEVID, esse enquadramento parece aparecer de forma mais evidente e com mais concretude. Na fase anterior, menciona-se pontualmente nos materiais que outras características, como raça e classe, podem interferir na forma com que a violência de gênero e doméstica é experienciada, mas apenas o projeto Estratégia de Saúde da Família teria como público alvo público mais vulnerável economicamente e a tradução da cartilha “Mulher, Vire a Página” visaria as mulheres imigrantes.

Na fala anterior de Promotor(a) 1, por exemplo, ao destacar os problemas sofridos por mulheres idosas, há reconhecimento de que mulheres não sofrem apenas de opressão de gênero, mas que outras características também moldam a forma como essa violência repercute e é materializada. Nesse sentido, a fala exemplifica a questão da interseccionalidade:

A vítima da violência doméstica pode ser qualquer mulher. Não existe uma mulher. O Brasil é um país com diversas fronteiras, com diversas etnias, com multi características. **Então não existe uma forma de mulher.** Então eu tenho a mulher branca de classe privilegiada, nós temos a mulher negra periférica, que mora na periferia, nós temos a mulher indígena, nós temos a mulher migrante, nós temos a mulher heterossexual, a mulher lésbica. **E dentro da construção do feminismo e da exposição a múltiplas formas de discriminação, o fato da mulher às vezes ter várias características faz com que ela se torne mais exposta e mais vulnerável à violência.**

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

Há o reconhecimento de que outras características, além do aspecto do gênero, podem fazer com que as mulheres experienciem a violência de formas distintas, e que surjam vulnerabilidades que não são compartilhadas entre todas as mulheres. Abaixo, coletamos alguns trechos de entrevistas nos quais os promotores acabam por focar em características específicas de mulheres (mulheres pobres, mulheres imigrantes latinoamericanas, mulheres negras) e como essas características moldariam a sua experiência da violência.

Promotor(a) 5 indicou haver uma preocupação especial nos atendimentos de mulheres imigrantes, que vem, em sua maioria, de países latinoamericanos. Além da barreira linguística, muitas delas vivem em situação precária, sem documentos, e por vezes trabalham em condições análogas à escravidão. Essa situação de irregularidade

favoreceria a perpetuação da violência, pois não teriam tantas possibilidades de recorrer as autoridades por medo de não serem ouvidas ou serem presas. Ainda, essas mulheres estariam imersas em uma cultura que seria altamente machista. Alguns promotores indicam que os casos de violência doméstica vividos por essas mulheres representam situações de dominação e submissão extremas.

Então a gente tem uma quantidade boa de casos envolvendo homens e mulheres bolivianos e se percebe que isso, **a violência do homem contra a mulher é muito forte na cultura deles. E o sentimento de impunidade, que é assim mesmo.** (...) Elas falam mais ou menos [o português] mas às vezes têm uns que não falam nada. A gente já teve que pedir intérprete. Mas são casos interessantes, porque as mulheres são muito submissas e não rompem. **Não conseguem romper esse vínculo.** Então a gente faz as denúncias e tal. Chega aqui na audiência de instrução elas voltam atrás. E às vezes casos graves, que ficou com o rosto desfigurado. Sabe? Voltam atrás. (...) **É uma situação de muita precariedade porque o trabalho ali é tudo irregular.** Eles se dedicam muito ao ramo de costura. Então são condições de trabalho insalubres e muitos são ilegais no Brasil. E daí têm medo de “entre aspas”, serem pegos, ser expulso, eventualmente, do Brasil. Então soma tudo isso. eles ficam numa comunidade ali restrita, talvez agora, imaginando, **o homem se ache protegido por aquela microcomunidade e ele se sinta mais livre para agredir, achando que vai ficar por isso mesmo.**

(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

A gente tem essa cartilha [referindo-se à cartilha “Mulher, Vire a Página”] em português, a gente tem essa cartilha também em espanhol, porque nós temos um público muito grande de vítimas de violência doméstica de mulheres (...) bolivianas, peruanas aqui em São Paulo. **E isso também é uma forma de interseccionalidade porque se eu tenho uma mulher que é de origem peruana ou boliviana ela tem mais dificuldades, ela vai ter mais dificuldade de acesso à justiça.** Então ela tem vários fatores que fazem com que... Ela tem a barreira da personalidade dela, ela tem a barreira da condição dela de migrante muitas vezes ilegal. Então ela não procura as autoridades porque ela tem medo de entregar o companheiro que provavelmente também está ilegal no país, e a barreira da língua. Então são múltiplas discriminações que fazem com que o acesso à justiça dessa vítima seja mais complexo, mais difícil.

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

De forma parecida, Promotor(a) 2, Promotor(a) 3 e Promotor(a) 4 mencionaram as mulheres migrantes, oriundas das comunidades nortistas e nordestinas em São Paulo. Alguns aspectos da cultura dessas comunidades, de acordo com os promotores, promoveriam mais ações machistas. Abaixo, um excerto de uma das entrevistas:

Aqui tem uma questão: **muitos imigrantes que vem isso** [referindo-se a estupro de vulneráveis] **de modo natural...** (...) muitos bolivianos, peruanos, e eles acham normal se iniciar, principalmente com padrastos, **e especialmente também pessoas de outras regiões do país** [anteriormente, na entrevista, havia se referido a pessoas do Norte e Nordeste]. **Isso ainda é uma questão cultural de que o padrasto inicia sua filha ou enteada.**

(Promotor(a) 2, novembro de 2019)

Outros promotores destacaram que a vulnerabilidade socioeconômica de algumas mulheres dificultaria a sua saída de situação de violência e aumentaria sua necessidade de acesso a serviços público. Nesses casos, pelos relatos dos promotores, as mulheres

acabam protegendo mais seus agressores em função de dependência econômica. Podem mentir em relação a agressões, tentando encobertar a situação. Frequentemente, essas mulheres exibem sinais claros de agressão física grave, mas tentam justificar as marcas como fruto de acidentes domésticos. Alguns promotores, quando se encontram diante desse tipo de situação, buscam orientar sua ação de forma a não prejudicar demasiadamente a situação econômica da família, como o encaminhamento da mulher para outros serviços que podem ajudá-la a lidar com a condição de vulnerabilidade socioeconômica. Assim, o diagnóstico considera a condição de vulnerabilidade, enquanto o prognóstico tenta oferecer soluções multidisciplinares, que não prejudiquem excessivamente a mulher. Abaixo, alguns excertos que exemplificam esse enquadramento:

A questão é **cultural mesmo (...)** E aliado à questão da vulnerabilidade econômica, porque por vezes a mulher não tem como sair dessa situação de violência ou tem uma pressão da própria família, ela vem aqui tentar contar uma outra história que não faz o menor sentido, tipo: "Não, eu caí da escada", "Eu tropecei e bati a cabeça no chão" ou às vezes "Não, eu que esbarrei na panela", (...) e aí, depois perguntamos "Quem sustentava a casa? Depois que ele foi preso, a senhora passou a ter algum tipo de dificuldade?", isso acaba repercutindo.

(...) E eu: "Tinha uma casca de banana no meio da sua casa?", ela falou: "É, meu filho comeu a banana e deixou lá, eu escorreguei e aí acabei machucado o ombro" [referindo-se a desculpas absurdas que são utilizadas para mascarar a violência doméstica]. É, mas, também, **eu acho que é uma cultura muito forte de violência contra a mulher, acho que tem uma questão que agrava demais que é a vulnerabilidade.**

(Promotor(a) 3, novembro de 2019)

Então, quando ele é preso, **você resolveu um problema, mas criou muitos outros, que você nem sempre consegue intervir, especialmente considerando a vulnerabilidade daquela família (...)** porque o cara que dá a comida, e aí quando o cara é preso, a família fica mais vulnerável ainda, **então é muito difícil a gente trabalhar (...)** porque a gente tapa um buraco aqui que cria outras problemação, assim. **Eu encaminho para o CRAS e o CREAS, mas às vezes os serviços não conseguem tirar a família da vulnerabilidade.**

(Promotor(a) 4, novembro de 2019)

Ainda, houve promotores que mencionaram a questão das mulheres negras. Promotor(a) 6 mencionou que o contato com ativistas de movimentos feministas negros chamou sua atenção para a questão, de forma que começou a entender melhor as dificuldades particulares às mulheres negras.

Você começa a ter contato com as pessoas que te mostram que não é bem assim, principalmente as mulheres negras. Tem a [referindo-se a uma ativista do feminismo negro, sua amiga] que hoje luta muito, eu converso muito com ela para saber sobre o problema que elas enfrentam. Quando você tem contato com essas pessoas, você começa a ver que realmente os direitos são muito desiguais. (Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Promotor(a) 8 fez também diversas observações em relação às mulheres negras.

Explicou que, além da violência doméstica e de gênero, as mulheres negras podem sofrer racismo:

Eu acho que a situação da mulher negra é uma situação que tem que ser diferenciada dentro do contexto do feminismo porque a gente tem uma situação específica. E aqui a gente vê muito de mulheres que são agredidas também pela questão racial. **Então elas estão numa situação de gênero, mas também estão numa situação de discriminação racial. É muito forte, muito forte.** A gente tem, por exemplo, um caso aqui, um agressor, que ele fez várias vítimas mulheres negras. Agrediu várias vítimas com quem ele mantém um relacionamento, **depois começa a agredi-las, começa a humilhá-las e sempre com a conotação racial.**

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Diante dessa situação, procurou-se não só acionar os mecanismos jurídicos relativos à violência doméstica, mas também quanto aos insultos raciais. Ainda, procurou-se relizar encaminhamento da vítima para serviço que estivesse preparado para recebê-la e orientá-la não só quanto à violência doméstica, mas também ao racismo:

O CDCM (..) **tem um grupo, por exemplo, de mulheres negras bem forte.** É um grupo de mulheres ativistas negras na questão de gênero, e a gente faz o encaminhamento dessas mulheres se a gente percebe que há uma situação de injúria racial.

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Destacou-se também que a mulher negra geralmente está em uma situação mais vulnerável economicamente e em empregos menos estáveis do que as mulheres brancas, e essas condições dificultam ainda mais as situações de violência. A LMP permite a solicitação de licenças para que vítimas de violência doméstica possam ser afastadas de seus trabalhos, recebam remuneração e não corram o risco de ser demitidas por não comparecerem ao serviço. Entretanto, no caso de trabalhadoras informais, não há como pedir licença:

(...) mas o que a gente verifica nos atendimentos é que essas mulheres[negras] estão extremamente fragilizadas porque **elas também têm essa questão de trazerem essa carga de discriminação dentro do ambiente de trabalho, do núcleo social. Elas infelizmente têm um trabalho informal.** Por exemplo, quando a gente tem uma **vítima que trabalha formalmente** a gente pode solicitar inclusive uma licença para essa vítima que está... **Ela pode ficar afastada do trabalho e recebendo o salário por ter sido vítima de violência doméstica.** A gente pode fazer essa solicitação. **Agora as mulheres negras, em sua maioria, estão em trabalhos informais.** A gente atende mulheres negras em situação de vulnerabilidade social, elas têm trabalhos informais, elas têm... A gente tem até dificuldade, por exemplo, de provar que ela, em razão da violência, ficou afastada do trabalho por mais de trinta dias para a gente conseguir, por exemplo, uma lesão grave. (...) A gente não consegue... É tudo muito mais difícil porque ela está afastada da formalidade, da vida burocrática. É bem uma situação que acontece. **Acontece infelizmente mais com mulheres negras. A gente tem, claro, mulheres brancas também em situação de informalidade de emprego, e a gente vê essa informalidade crescendo no Brasil atualmente.** Até olhei essa semana, que o mínimo avanço da economia não está conseguindo conter esse crescimento dos empregos informais e isso atinge fundamentalmente as camadas mais vulneráveis, que são as mulheres

negras.
(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Quanto ao enquadramento “**Gênero como Performance**”, Promotor(a) 1 e Promotor(a) 5 mencionaram a possibilidade da aplicação da LMP para casais homoafetivos de mulheres. Promotor(a) 1 também mencionou a questão da mulher transgênero, que viveria em um dos países com maior índice de assassinatos de pessoas transgêneros e transexuais. Essa mulher sofreria também múltiplas formas de discriminação.

Então qual é um dos países que mais mata transexuais e transgêneros no mundo? Qual é? O Brasil. **Então se eu sou uma mulher trans supostamente, dentro das formas de discriminação, então eu tenho o fato de ser mulher, tenho o fato de ser trans, eu tenho o fato de viver no Brasil, eu tenho múltiplas formas de discriminação.**
(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

Apesar do reconhecimento da importância desse enquadramento, há poucas falas que abordam as particularidades da população LGBTTI+, de forma que esse enquadramento é bem pouco preponderante.

Outro aspecto interessante que aparece nas entrevistas foram temas relacionados à violência de gênero que nem sempre ocorrem dentro do ambiente doméstico e familiar. Nesse sentido, Promotor(a) 1 falou um pouco sobre violência obstétrica, sobre sua como é algo sistêmico e pode ser considerada uma interface da violência de gênero:

(...) violência obstétrica, que é um tema que os obstetras não gostam, falam que isso não existe. Até o próprio termo foi proibido pelo Ministério da Saúde. O fato de você proibir não vai fazer com que esse termo e com que essa violência desapareça, porque eu posso falar amanhã para você: vamos proibir falar de violência doméstica. Eu vou acabar com a violência doméstica? Se eu proíbo falar em violência obstétrica, eu vou acabar com a violência obstétrica? Ela está ali. E quando a gente fala em violência obstétrica, aí é a violência do sistema de saúde, não é uma questão pessoal do médico. Não é uma questão pessoal. É uma questão sistêmica.
(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

Promotor(a) 6 abordou outros aspectos da discriminação de gênero que afetam as mulheres, como a discriminação de gênero no ambiente de trabalho. Tal discriminação poderia resultar em salários menores e em discriminação de mulheres que são ou desejam ser mães:

Quando você tem contato com essas pessoas [pessoas que lutam pelos direitos das mulheres], você começa a ver que realmente os direitos são muito desiguais. Você começa a ler e saber e ter a **consciência de que as mulheres da iniciativa privada ganham menos do que os homens sim, de que a mulher que fala que quer ter filho é tratada de uma forma diferente**, afinal porque alguém precisa ter filho nessa vida, que aí eles falam de igualdade, que aí sim deveria ser todo mundo igual. E que não, **ela está parindo, ela precisa ter tempo para amamentar, ela precisa ter tempo. Então, não dá para você falar "não porque ela tem filho, então ela é melindrosa", não! As pessoas falam de igualdade, quando interessa, entende?**

(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Por fim, Promotor(a) 8 manifestou o desejo de ampliar a atuação do GEVID para além da violência doméstica, de forma que pudesse abarcar outros tipos de violência de gênero. Afirmou que havia outras questões relacionadas à violência de gênero que não ocorreriam no ambiente familiar, como a violência de gênero ocorrida nas escolas, e que esses casos não teriam o tratamento adequado nas varas comuns. Argumentou que a falta de especialização no olhar (em outras palavras, a falta de um enquadramento que leve o elemento gênero em consideração e que almeje reduzir a desigualdade de gênero) faz com que não se entre no cerne da questão, o que fomenta a permanência da violência.

A gente na verdade briga por uma ampliação da competência. **Eu acho, na verdade, que a violência do gênero, como um todo, deveria ter uma vara especializada, não só a violência praticada no ambiente doméstico.** Aqui a gente atua exclusivamente no ambiente doméstico. (...) Mas de qualquer forma, eu acho que mesmo casos em que a situação de violência de gênero é praticada fora do ambiente familiar, como, por exemplo, a **gente tem acompanhado quando há uma situação de autoridade do homem em relação à mulher nos casos de conduta médica, atendimento médico, nos casos entre relação professor aluno, quando há essa situação, eu acho que esses casos mereciam um atendimento especializado, porque o que a gente vê,** e eu via isso lá em [cidade onde trabalhava]. Em [cidade onde trabalhava] não existe vara de violência doméstica, a vara criminal é que atendia os casos de violência doméstica. **Eu não trabalhava porque eu não era promotora criminal lá, mas via o trabalho dos meus colegas, e o atendimento não é especializado, os encaminhamentos para lugar especializado, o olhar não é um olhar apurado.** A maioria dos casos que eu processo aqui de crimes de lesão corporal e crimes de ameaça sumiria numa vara comum.

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Podemos constatar que, na segunda fase, há a continuidade da presença de enquadramentos feministas no GEVID, em diversos casos. Apesar de não haver a prevalência de um enquadramento não feminista, ou algum caso em que promotores simplesmente neguem a existência da violência de gênero, há casos nos quais enquadramentos como “Conciliação da Família” aparecem, como diante de problemas que não ocorrem nas relações conjugais ou nos casos em que não há extrema dominação ou submissão. Apresentamos algumas explicações possíveis para a convivência desses enquadramentos. Dessa forma, enquadramentos feministas também acabam por interagir com outras percepções acerca do problema da violência doméstica, presentes na sociedade.

Com a continuidade da aderência a enquadramentos feministas, há também continuidade de aderência ao enquadramento “MP com foco na vítima”, principalmente quanto às ações de melhoria dos procedimentos ordinários. Importante fazer a ressalva de que o foco na vítima ou dar importância ao fato de que se deve encaminhar o agressor

para grupos reflexivos não significa um abandono de uma visão punitivista. Nesse sentido, seção anterior destacamos que alguns promotores julgavam que as medidas protetivas seriam mais eficientes do que a condenação do agressor. No entanto, isso não anula a crítica de que as penas seriam muito leves, o que nos faz trazer o questionamento de se a falta de instrumentos persecutórios mais clássicos do MP (como a presença de penas elevadas) também não abriria caminho para a maior valorização das medidas protetivas.

6.6 Trajetórias dos promotores: como surge (ou não) o ativismo

No Capítulo 1, foi possível aprender que um dos aspectos analisados pelos estudos de ativismo institucional é entender como ele surge, ou como surge a vontade de levar em frente (ou não) determinado projeto social. Nos primeiros estudos sobre ativismo, focou-se nos casos em que antigos militantes de movimentos sociais entravam para o governo, levando consigo algumas das pautas importantes (SILVA; OLIVEIRA, 2011). Posteriormente, reconheceu-se que é possível que, durante seu trabalho, os servidores públicos ou burocratas desenvolvam tendências ativistas (ABERS, 2014; BANASZAK, 2005). Ainda, na literatura que trata especificamente do Ministério Público, é possível encontrar casos de promotores engajados em causas sociais (SILVA, 2001; COSLOVSKY, 2011). É justamente pela existência desses casos que Coslovsky (2011) elaborou sua hipótese inicial de pesquisa (que posteriormente foi afastada), que seria a de que ingressariam no MP pessoas interessadas em causas sociais.

Procuramos também entender alguns elementos da trajetória de nossos promotores em nossa pesquisa, especialmente para compreender como (e se) teria surgido o ativismo. Essa pergunta é particularmente relevante para estudos que tratam de ativismo que surge dentro do Estado, como é o nosso caso.

Essa seção divide-se em duas partes: motivação dos promotores para terem entrado no Ministério Público e motivações para terem escolhido atuar no GEVID, e o que os fazem permanecer lá.

6.6.1 Surgimento do interesse de trabalhar no Ministério Público

Quanto ao interesse de trabalhar no Ministério Público, identificamos algumas vertentes de trajetória, distribuída por motivação (conforme alegada nas entrevistas). Importante apontar que alguns promotores fazem parte de mais de uma vertente simultaneamente.

A primeira refere-se à **(a) influência da família e dos amigos da família**. Nessa vertente, foram influenciados por pessoas próximas que já eram promotores de justiça ou que exerciam outras carreiras públicas de prestígio. O interesse pode surgir tanto por uma admiração relativa à posição social ocupada pela pessoa, quanto ao seu trabalho. Duas pessoas fazem parte dessa corrente. Apontou-se em entrevistas:

(...) eu fui atrás para fazer Direito e acabei passando numa faculdade perto da casa dos meus pais. (...) Eu tenho um [referindo-se a um parente], hoje ele está aposentado, mas ele era promotor de justiça (...) super competente. (...) . E ele me incentivava muito, tanto a mim (...) quanto aos meus colegas.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

A segunda motivação refere-se à **(b) família ter ligação histórica com a defesa de direitos humanos**. Dentro dessa corrente, identificamos uma pessoa. Essa pessoa viu, na atuação do Ministério Público, a possibilidade de continuar envolvida com assuntos referentes a direitos humanos.

A terceira motivação refere-se à **(c) vocação para prestar serviços à sociedade e trabalhar com direitos humanos**. Nessa corrente, há cinco pessoas e elas afirmaram possuir vocação para o trabalho com direitos humanos, contando que sempre haviam se interessado pela área. Algumas dessas pessoas, durante a faculdade, trabalharam em organizações não governamentais ou atuaram em extensões universitárias que ofereciam atendimento jurídico aos mais vulneráveis, de forma que esse interesse se fortaleceu.

Dentro dessa corrente, essas pessoas viram no ingresso no MP a possibilidade de trabalhar de forma mais efetiva com direitos humanos. Uma das pessoas afirmou que há outras instituições ligadas ao Poder Judiciário nas quais é possível ter incidência na matéria de direitos humanos, porém nenhuma delas se compararia ao MP. Isso porque o MP seria a instituição que incide diretamente no poder público. Sua atuação seria diferente daquela do juiz ou do defensor público, os quais podem defender direitos humanos, mas com menor incidência em relação ao poder público. Nesse sentido, podemos observar a entrevista abaixo:

Eu quis ser promotora só por causa disso [possibilidade de incidir nas políticas públicas e direitos humanos]. Minha área no Ministério Público é em direitos fundamentais. Eu **nunca prestei nenhum concurso de magistratura, nada do tipo, queria trabalhar com MP**. (...) mas conhecia mais das questões de direitos humanos por livros (...) aí acabei trabalhando em um dos lugares mais vulneráveis do estado de São Paulo, então para mim foi bem interessante, sabe? Viver , viver o povo, fazer coisas por lá, então a minha carreira se direcionou para a defesa de vulneráveis.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

O MP também seria uma boa escolha para atuar em direitos humanos dada a liberdade de atuação do promotor de justiça, pois, em outras áreas do direito, o profissional tem menos liberdades para seguir suas convicções:

A minha área de interesse sempre foi a defesa de direitos humanos, **então direitos humanos, direitos de vulneráveis é a minha área de pensamento, para onde eu caminho**. No Ministério Público, você tem muita liberdade para trabalhar a sua convicção. **Às vezes, em uma profissão diferente, como, por exemplo, na advocacia, você não tem essa mesma liberdade**. Então se eu trabalho em um caso, e eu não tenho nenhum problema com isso, e eu acho que o réu é inocente, eu peço absolvição. Não tenho o menor problema com isso. Já na advocacia você fica mais engessado. (...) Então eu pautei a minha atuação, sempre, voltada para a área de direitos humanos, e aí, mais recentemente, **na questão da violência de gênero, que também tem a ver com direitos humanos das mulheres**.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

A quarta motivação refere-se à vontade de **(d) exercer carreira pública e atuar no sistema de justiça**. Juntamos as duas possibilidades (carreira pública e sistema de justiça), pois nenhum dos entrevistados apresentou um exemplo de carreira pública almejada que não atuasse junto ao sistema de justiça (ex. gestor público). Para essa corrente, temos quatro pessoas.

Eu queria uma carreira pública. E dentre as possibilidades eu não tinha uma predileção, mas eu sabia o que podia ser. **Então podia ser juiz, podia ser promotor, podia ser Procurador do Estado**. Uma dessas coisas eu estaria satisfeito. E o Ministério Público foi o que primeiro me aconteceu.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

A quinta motivação refere-se ao **(e) interesse específico pela atuação em direito criminal**. Há três pessoas nessa corrente. Um dos entrevistados afirmou que o MP, das instituições de justiça, seria aquela com a atuação mais coerente no âmbito do direito penal e com maior possibilidade de intervir na vida das pessoas.

Sempre tive a área penal, processual penal como a que eu sempre gostei mais de atuar, de estudar, então a vida no Ministério Público foi uma consequência natural. Tenho concretamente **ali pessoas ao meu redor que me inspiram e eu acredito que eu posso fazer a diferença como Promotor de Justiça**. Acredito seriamente que é como promotor que a gente faz, **com todo o respeito às outras instituições, é o promotor que consegue interferir, quer na área criminal, seja na área de difusos**. Acho que o promotor consegue, especialmente no interior, ele consegue influenciar e interferir no dia a dia da coletividade. Isso não tem preço. **A gente está aqui em São Paulo até por uma questão de amizades, de relacionamento**, enfim, mas eu nunca fui tão promotor, nunca fui tão realizado quanto no interior, onde eu pude atuar nas diferentes áreas e interferir, realmente, no dia a dia da comunidade, das pessoas. **Isso é muito gratificante** (...) me realizo todo dia nessa função, sou muito feliz.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Como pode ser depreendido do excerto anterior, as motivações se misturam: apesar de haver uma aspiração de atuação na área criminal, ela também é motivada pelo desejo de intervir na vida das pessoas.

Nas motivações, podem ser percebidos elementos fortes do voluntarismo político (ARANTES, 1999; 2002). Percebemos elementos dele quando os promotores indicam que o MP ocuparia posição de grande destaque nas instituições judiciais, e seria a instituição mais capaz de intervir na vida das pessoas e no poder público. Todos os promotores, sem exceção, expressaram orgulho por pertencerem a essa instituição. Alguns promotores apresentaram algumas ressalvas, que a instituição seria bastante diversa e por isso era natural que houvesse grande discórdia em diversos assuntos, mas que essas divergências não seriam suficientes para minar seu orgulho e que o saldo do trabalho do MP perante a sociedade seria positivo.

Em suma, dentre nossos entrevistados, apesar de alguns terem mostrado interesse no ingresso da carreira pelo prestígio ou pela vontade de seguir carreira pública, muitos apresentam um interesse em ajudar, auxiliar, intervir na vida das pessoas e nas instituições. Ou seja, há potencial para ações ativistas no sentido de existir, em algum grau, a intenção de realizar projetos sociais (seja trabalhar com populações vulneráveis, intervir na vida das pessoas, trabalhar com direitos humanos) (ABERS, 2015). Contudo, mesmo existindo essa vontade na maioria, nem sempre ela se transforma em ativismo institucional de fato. Outros fatores, como a afinidade temática, também são importantes.

Sobre a predisposição e vontade de realizar projetos sociais, deve ser feita a ressalva em relação ao nosso objeto, que é o Ministério Público. Como foi descrito em maiores detalhes no Capítulo 3, em alguma medida, a Constituição Federal, art. 127, ao enunciar que ao MP cabe a defesa do regime democrático e interesses sociais, pode-se interpretar que uma de suas missões consiste na realização de projetos sociais, o que coincide com a nossa definição escolhida de ativismo institucional (ABERS, 2015). Dessa forma, mesmo o promotor que mais se assemelhe ao tipo ideal de promotor de gabinete tem a capacidade de intervir nas instituições e de realizar projetos sociais. É por isso que a mobilização do conceito de ativismo institucional para o Ministério Público será diferente do que para outras instituições. É provável que, em muitas análises, a ação “regular” de promotores já consistirá em ativismo. Dessa forma, a predisposição para querer fazer algum tipo de bem não leva necessariamente ao ativismo institucional, dentro dos parâmetros do MP.

6.6.2 Como surge o interesse de trabalhar no GEVID

Nessa seção, trataremos especificamente de como surgiu o interesse em trabalhar no GEVID ou com a temática da violência doméstica e de gênero. Há motivações ligadas a questões de carreira e outras por afinidade com área.

A primeira motivação refere-se ao fato dos **(a) cargos do GEVID estarem localizados na capital**, local mais próximo das famílias e residências de alguns promotores. Quatro pessoas indicaram essa motivação. Algumas dessas pessoas indicaram que seus cargos anteriores eram em municípios próximos a São Paulo e estavam esperando por uma oportunidade para voltarem à capital.

A segunda motivação tem forte relação com a anterior, que é **(c) para alcançar cargos mais altos na carreira**. Duas pessoas indicaram essa motivação. Como mencionamos no Capítulo 3, para alcançar determinadas posições no Ministério Público de São Paulo, é necessário ocupar determinados cargos na capital. Assim, muitos promotores, independentemente de sua afinidade com o tema, acabam por escolher posições na capital para progredirem na carreira. Em um dos casos, foi perguntado se a pessoa preferia o trabalho de sua posição anterior e ela respondeu que sim, mas que esse movimento era necessário para sua carreira.

A terceira motivação foi a de que o **(c) GEVID apresentava maior espaço para o desenvolvimento de projetos sociais**. Duas pessoas indicaram essa motivação e afirmaram que sua atuação anterior já era ligada ao desenvolvimento de projetos sociais. Em um dos casos, contou que, quando surgiu a vaga e ao conhecer a atuação das promotoras do GEVID, ficou interessada e se candidatou. Em outro caso, a pessoa afirmou que o que mais gosta de fazer é interagir com o público e desenvolver projetos sociais, e que já sabia que no GEVID tinha a possibilidade de fazer isso.

A quarta motivação trata-se do **(d) interesse em trabalhar com temas que envolvem mais diretamente os direitos humanos**. Quatro pessoas indicaram essa motivação.

A quinta motivação é **(e) interesse prévio no tema de violência de gênero e doméstica**. Duas pessoas indicaram essa motivação. Para essa motivação, estão incluídas tanto as pessoas que já haviam trabalhado de forma específica com violência doméstica e de gênero e aquelas que ainda não tinham trabalhado especificamente com o tema, mas já possuíam algum interesse na área. Nesse sentido, uma das pessoas afirmou:

Quando eles [referindo-se aos cargos de promotoria] foram criados e colocados em concurso que me surgiu o interesse, porque eu sempre gostei muito de estudar temas relacionados ao feminismo e à emancipação das

mulheres e o empoderamento feminino, e lá em [referindo-se a cidade que trabalhava] eu fiz um trabalho com as adolescentes nas escolas sobre isso, que discutia a violência de gênero, porque lá a gente tinha um problema muito sério de discutir consentimento.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Importante mencionar que uma das pessoas que tinha interesse prévio no tema da violência de gênero não entrou no Ministério Público por almejar trabalhar com direitos sociais, e sim porque desejava trabalhar no judiciário. O desejo e a vocação (como essa pessoa mesmo descreveu) de realizar trabalhos na área social e com gênero surgiram durante sua carreira no MP. Apesar de se tratar de apenas um caso (e de nossa amostra de entrevistas não ser tão grande), ele indica que é possível que alguém que não tenha um grande interesse prévio na área de direitos humanos e sociais possa desenvolvê-lo durante o trabalho.

Foi possível constatar que as pessoas que indicaram (c), (d) e (e) tentaram desenvolver ações ativistas em seu trabalho e também possuem maior aderência a enquadramentos feministas. Dessa forma, podemos indicar que dois dos fatores relevantes para o desenvolvimento do ativismo é o interesse no desenvolvimento de projetos sociais e direitos humanos, além da afinidade temática. As outras pessoas também desenvolveram ações ativistas, porém em menor intensidade.

Uma questão interessante que foi apresentada nas entrevistas refere-se as razões pelas quais os promotores escolhem permanecer no GEVID. Nesse sentido, alguns promotores de núcleos regionais mencionaram que não teriam sob sua tutela casos famosos e prestigiosos, mas que o trabalho fazia com que permanecessem lá. Em outros casos, promotores afirmam que poderiam ter uma vida mais tranquila caso atuassem em outra área, mas escolhem não sair do cargo por receio de que seu sucessor não tivesse tanta vocação ou compromisso com as questões de violência doméstica e de gênero. Essa preocupação foi externada na entrevista abaixo:

Já pensei em sair daqui várias vezes, tem promotor que consegue ter a vida melhor (...) mas aí eu penso "nossa, mas o meu trabalho. Como é que vai ficar?" Quem é que vem? Será que quem vem vai querer vir é porque está perto da casa ou porque gosta do tema?". **Porque muitas vezes o promotor, ele é humano, ele vai trabalhar perto da casa dele, porque ele sabe fazer tudo praticamente. Eu fico muito preocupada de vir alguém aqui que não tenha vocação. Porque eu acho que o promotor de violência doméstica tem que ser vocacional para trabalhar com isso, porque é muito diferente.** Eu não posso pegar um promotor que a vítima está chorando, igual nós passamos hoje [referindo-se a diversas audiências daquele dia], que estava contando um monte de coisa, que não está naquela ação e falar "não, não. A senhora não vai falar. Só me interessa o que está nesse processo". às vezes você tem que dar uns cortes, mas você tem que entender que a violência doméstica não é só dentro daquele processo. **É o contexto, muitas vezes ela precisa lhe falar, ela precisa lhe contar. E você precisa ouvir, para você dirigir ela fora da audiência,** que

nem eu saí com ela, vim para o meu gabinete, conversei muito com ela, em apenas dez minutos, eu tentei passar o máximo que eu podia para ela me procurar numa próxima vez quando ela precisar. **Então, eu acho que o promotor ele tem que ser vocacionado para fazer esse trabalho.**
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Em outros casos, a questão da vocação não aparece, mas sim a da escolha de permanecer na vara de violência doméstica, apesar de dificuldades do trabalho (como o grande volume de processos e a grande distância do centro expandido da cidade de São Paulo, para alguns núcleos regionais). Nesse sentido, se manifestaram Promotor(a) 4 e Promotor(a) 2.

No caso de Promotor(a) 2, menciona-se que já teve chance de ir para cargos melhores, mais próximos do centro de cidade, mas que optou por ficar naquela local tanto pela importância do trabalho e preocupação com o tema, assim como o bom relacionamento que tem com seus colegas de promotoria.

A partir do momento em que você vira titular, claro, dentro das suas atribuições, você é senhor do seu cargo. (...) Então todas as minhas promoções e remoções... para cá eu não vim promovido, **eu vim em uma remoção, já estava em entrância final, não tinha mais como ascender, a não ser para procurador.** (...) Nós tivemos já... **Eu estou há dois anos aqui, já tive mais de três, quatro opções de sair daqui para casos de homicídios, e eu optei por ficar.** É muito longe da minha casa (...)talvez o que, hoje, mais do que o volume trabalho, o que desgaste mais, seja o deslocamento. Eu não sei quanto tempo mais eu aguento o deslocamento, mas é um ambiente muito agradável, colegas muito queridos e isso tem me segurando aqui, apesar do desafio do grande volume de trabalho.
(Promotor(a) 2, novembro de 2019)

Percebemos, portanto, que promotores que estariam comprometidos com seu trabalho e/ou se entenderiam vocacionados a exercê-lo possuem mais motivos para permanecer no cargo, apesar das dificuldades do trabalho do GEVID.

6.7 Como surgem os enquadramentos feministas

Conforme explicamos nos tópicos anteriores, enquadramentos feministas são elementos fundamentais da ação ativista. No tópico 6.5, analisamos quais são e como os enquadramentos feministas se manifestam na segunda fase do GEVID. Isso nos leva a perguntar também como surgem esses enquadramentos e o que levaria os promotores a adotá-los, visto que eles podem levar ao desenvolvimento de práticas ativistas de diversos tipos.

No item 6.5 e seus subitens, analisamos alguns aspectos da trajetória dos promotores, como surgiu o interesse de alguns trabalharem no MP e no GEVID. No entanto, há múltiplas razões que podem levar alguém a atuar no MP e no GEVID, sendo

que o desejo pela realização de direitos sociais e humanos, além do interesse pela questão de gênero (afinidade temática) são as motivações mais presentes nos promotores que tiveram desenvolvimento mais expressivo de ações ativistas. Nessa seção exploraremos mais a forma com que os promotores constroem seu entendimento acerca das questões de gênero e violência doméstica.

No capítulo anterior, explicamos que não temos informações o suficiente para afirmar que as promotoras que construíram o GEVID durante a primeira fase possuíam um interesse prévio pelo tema de violência doméstica. No entanto, elas já possuíam interesse na área de direito criminal e direitos humanos. Ainda, a promotora que entrevistamos que atuou na primeira fase afirmou que não fazia parte de nenhum movimento social previamente, e que seu interesse pelo tema aumentou à medida que trabalhava e se envolvia com a questão da violência doméstica e de gênero. Nessa composição inicial, portanto, podemos sugerir que o enquadramento feminista e, posteriormente, o ativismo, surgiu através do trabalho, mesmo que já houvesse um interesse prévio em áreas correlatas, como direitos humanos. Banaszak (2010) já havia mapeado esse tipo de burocrata que se tornava ativista de determinada causa à medida que trabalhava com o tema. Abers (2015) afirma que o compromisso com determinadas causas pode surgir por experiências de vida, o que inclui, envolvimento em redes sociais, políticas e profissionais.

Como já desenvolvido em tópicos anteriores, todos os promotores, em maior ou menor grau, aderem a enquadramentos feministas. Por vezes, em alguns casos, há a convivência com enquadramentos não feministas.

Dentre os promotores entrevistados que atuam na segunda fase do GEVID não pudemos identificar pessoas que teriam vindo diretamente de movimentos ou organizações sociais. Mesmo no caso de uma pessoa que afirmou ter decidido prestar o concurso para o MP devido ao histórico de atuação de sua família com relação a direitos humanos, ela mesma não teve uma atuação prática na área antes do concurso para a entrada do MP. Dessa forma, o enquadramento e posterior ativismo surgiu por três vias: **(a) o estudo e a formação intelectual prévia** na questão de violência de gênero; **(b) a partir do contato com outro(a) promotor(a) ativista**; **(c) atuações prévias no MP na área de violência doméstica** e a partir da **atuação no próprio GEVID**. Pode haver situações nas quais há mais de uma via.

Promotor(a) 1 e Promotor(a) 6 afirmaram que para se inteirar no assunto e se especializar, além da atuação junto ao tema, estudaram a questão da violência doméstica

e de gênero. A informação intelectual foi fundamental para entenderem diferentes nuances da violência de gênero, a partir dos diagnósticos e análises de diferentes áreas (sociologia, psicologia, direito, dentre outras).

Entrevistadora: Você acha que a sua visão sobre o tema [violência de gênero] mudou a partir do momento que você começou a trabalhar mais com esses casos?

Promotor(a) 1: Não... **Eu acho que primeiro veio a formação intelectual, com o mestrado, com estudo, com pesquisa, e depois é que veio a atuação. A atuação só reforça aquilo que eu já estudei.** Foi o caminho inverso, mas pode acontecer o contrário.

(...) Quando a gente não sabe uma área, e essa é a grande lição de humildade, a gente precisa estudar. Então o bom profissional do Direito, na minha visão, é o profissional que tem uma visão interdisciplinar, então tem que estudar sociologia, psicologia, história, todas as áreas que estão margeando o Direito. Então foi assim que eu aprofundei um pouco mais essa questão das relações de gênero, estudando outras áreas do conhecimento, não só o Direito. O Direito é muito engessado e ele não dá essas ferramentas, então o profissional que se restringe a estudar o Direito, muitas vezes vai ser um mau aplicador do Direito, porque para você aplicar bem o Direito, você precisa ter uma noção de cidadania, uma noção de direitos humanos, uma noção de valores que são as outras áreas do conhecimento que vão te dar.

(Promotor(a) 1, novembro de 2019)

Quando eu comecei a trabalhar com violência doméstica, eu peguei toda a doutrina e comecei a estudar. Toda a doutrina da violência doméstica tem o apanhado psicológico, sociológico, fala da lei, mas fala das questões sociais, das dificuldades.

(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Importante apontar que nem sempre a formação intelectual é suficiente ou fomenta um ativismo institucional feminista, necessariamente. Em outra entrevista, Promotor(a) 5 afirmou que estudou a teoria antes de começar a trabalhar com violência doméstica, mas que a prática se provou bastante diferente da teoria, no sentido de que não haveria muitos casos de violência doméstica em que a mulher estaria em situação de dominação ou submissão extremada. O que encontrava mais recorrentemente em sua prática eram casos de famílias desestruturadas.

Entrevistadora: Você acha que a maneira com que você vê o tema da violência doméstica e gênero mudou desde que você começou a trabalhar especificamente com o tema?

Promotor(a) 5: Sim. Sim. Bastante. Bastante. **A teoria é bem mais interessante do que a prática, porque me parece que existe um entendimento na prática do que é violência doméstica vida que na minha opinião era diferente do que me parecia em tese.** (...)

Entrevistadora: Ao que você atribui a raízes da violência doméstica atualmente? Vendo a sua prática, que você falou que a prática é bem diferente da teoria.

Promotor(a) 5: Olha. Eu acho que então assim: violência doméstica com aquela coisa que eu te falei violência de gênero, de dominação, a origem é o machismo.

Uma cultura patriarcal. É o homem que comanda, é o homem que provê a casa. O homem é o chefe. Então eu acho que é de uma estrutura cultural. **Agora dos outros casos que a gente tem muitos aqui, essa violência, vamos dizer, que ocorre no seio da família, é por uma desestruturação mesmo de vínculos, me parece.**

(Promotor(a) 5, novembro de 2019)

Outra forma de construção do ativismo foi através de amizade e do contato com outras promotoras que já integravam o grupo. Nesse sentido, manifestaram-se Promotor(a) 8 e Promotor(a) 6:

E aí esse olhar em cima da vítima para mim foi totalmente novo [referindo-se à história do GEVID e a construção de um novo olhar sobre a vítima]. **Eu aprendi muito aqui. A promotora que trabalha aqui comigo, eu não sei se você conhece a** [nome da promotora] (...) ela trabalha com isso há mais de dez anos. Ela é ultra especializada. Ela desenvolveu vários projetos, tem projetos dela só. Ela é extremamente... É uma autoridade no assunto, eu aprendo muito com ela. **E esse olhar voltado para a situação da mulher vítima no processo de violência doméstica foi uma coisa que eu aprendi aqui, nessa promotoria.**

(Promotor(a) 8, novembro de 2019)

Eu comecei a ir às palestras das minhas amigas [referindo-se a promotoras com quem tem relação pessoal e já trabalhavam com o tema no GEVID], que são (...) promotoras excelentes que eu admiro muito. **Então, eu comecei a ir com elas nas palestras como convidada para eu poder aprender a falar com as vítimas.** E aí eu comecei a ser sensibilizada com isso, e hoje eu entendo que os cenários delas são diferentes do meu, que o recorte de vida social delas é totalmente diferente do meu, que eu não posso usar a minha régua para dizer o que está certo ou errado em relação a elas. Então, eu consigo entender plenamente a insuficiência, o porquê da falta de coragem, o porquê da manutenção do vínculo. Hoje em dia eu amadureci muito. Desde que eu comecei a trabalhar com violência doméstica, eu aprendi bastante. (...) Eu aprendo muito com elas [referindo-se a outras promotoras do GEVID]

(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Coslovsky (2011) já havia mapeado em seu estudo iniciativas de tutorias informais no Ministério Público, pelas quais promotores mais velhos acabam por recrutar ou ensinar os mais novos. Nesse caso, não se trataria exatamente da mesma situação, pois Promotor(a) 8 e Promotor(a) não eram iniciantes na carreira quando entraram no GEVID, já haviam ocupado outros cargos e exercido outras funções. No entanto, para Promotor(a) 8, foi influenciado(a) pelas ações de promotora especialista no tema, de forma que teve estímulos para aprender mais sobre o tema e desenvolver sensibilidade para lidar com os casos de violência doméstica e de gênero. No outro caso, Promotor(a) 6, ao passar no concurso para a vaga do GEVID, aproximou-se de pessoas que já atuavam na área graças a sua relação prévia de amizade e procurou aprender com as colegas.

Por fim, temos os casos que os enquadramentos feministas foram aderidos a partir da atuação no GEVID:

Entrevistadora: Quando você começou a trabalhar com o tema da Violência

Doméstica, sua visão sobre relações de gênero e violência doméstica mudou? Ou você já tinha informações sobre isso antes?

Promotor(a): Não. Eu era **endurecida com isso antes**, superimportante. Antes, **talvez, eu achasse que a mulher que voltava atrás ela era uma fraca, que ela era inábil, que ela gostava de apanhar**. Sabe esses **conceitos que todo mundo tem, nasce com isso**? Eu tinha menos por que eu já trabalhava com vítima no interior, com tantos anos de carreira. Mas, eu era um pouco endurecida em relação a isso, eu não acreditava muito. (...) Desde que eu comecei a trabalhar com violência doméstica, eu aprendi bastante.
(Promotor(a) 6, novembro de 2019)

Nesse sentido, Promotor(a) 1 também observou que já havia testemunhado casos em que o promotor não tinha, inicialmente, sensibilidade para trabalharem com o tema envolvendo gênero, mas que esta foi desenvolvida através da prática.

6.8 Redes entre GEVIDs

Na atual configuração do GEVID, há o Núcleo Central e os núcleos regionais. Apesar de o Núcleo Central ter guardado a atribuição de fiscalização das políticas públicas e de defesa dos direitos e interesses coletivos, não há uma hierarquia entre esses núcleos ou entre os promotores. Ou seja, os promotores do Núcleo Central não teriam uma posição hierárquica superior em relação aos outros promotores, mas suas atribuições são distintas. Diante dessa configuração, uma das dúvidas que surgiu com a pesquisa, considerando a implementação de projetos similares em alguns núcleos, foi se haveria algum tipo de coordenação ou ação conjunta dos núcleos. Isso porque a ação articulada também é um ponto explorado em outras pesquisas sobre ativismo, como em Banaszak (2010), podendo potencializar essas ações.

A resposta para essa pergunta é que existem canais de comunicação entre o grupo, mas não necessariamente uma ação coordenada ou conjunta.

Todos os promotores, quando indagados, mencionaram que há um grupo de WhatsApp com os integrantes do GEVID, no qual discutem algumas questões relativas ao seu trabalho. Há também reuniões mensais nas quais promotores têm a oportunidade de se reunir pessoalmente. Os objetivos dessas reuniões são trocar experiências entre promotores e discutir ideias sobre projetos, como ilustram as falas de alguns promotores (as);

A gente tem reuniões presenciais e por Whatsapp, [nas quais] a gente delibera as questões atinentes aos GEVIDs, e aí as demandas de cada GEVID. A gente faz essas reuniões periodicamente, e a gente faz uma ata, manda para a Procuradoria, tem toda a burocracia das reuniões. (...) **Discutimos todas as questões:** questões jurídicas, dificuldades de: "Ah, aqui eu tenho dificuldade para obter medida protetiva", aperfeiçoamento profissional,

dificuldade de estrutura, todas as questões que dizem respeito à Promotoria.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Eu acho que a troca tem sido bem rica. É que a realidade de trabalho é bem diferente. A última reunião faz umas três semanas, e tem uns colegas novos que acabaram de entrar no GEVID, e que eu não conhecia, e a gente conversou bastante, e, assim, dá para perceber que a realidade é bem diferente pela quantidade de trabalho, pela estrutura de trabalho. Por exemplo, tem GEVIDs que estavam sem analistas e com uma quantidade de trabalho muito grande. Mas a troca é bem rica. **O GEVID Central acabava fazendo mais essa articulação até entre o próprio GEVID pela competência que ele tem nessa questão do difuso. Então todos os projetos que todos os GEVIDs aplicam surgem dali, eles são canalizados ali. E tem o núcleo de gênero.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Fazemos reuniões periódicas, tanto aqui no nosso núcleo como na Promotoria, com todos reunidos, né. Fazemos as respectivas atas, trazemos ali as angústias e os questionamentos do dia a dia. **Trocamos experiências.** Isso acontece, de trocar experiências e ponderar algumas questões.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

O elemento “troca” apareceu diversas vezes nas entrevistas como um dos pontos fortes dessas reuniões, porém a troca não significa hierarquização ou articulação mais intensa, mesmo que haja reconhecimento de que o GEVDI central articula essas reuniões e pautas. Isso porque o elemento troca é mediado pela independência funcional. Quando perguntamos aos promotores se essas reuniões poderiam servir para coordenar ações, alguns promotores fizeram questão de salientar que gozavam de independência funcional e que poderia até haver alguma coordenação ou articulação, mas que ela nunca seria impositiva, dependendo da anuência de cada promotor.

(...) o **promotor tem independência funcional, então não há uma ordem, uma estrutura hierárquica, isso não.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

As reuniões apontariam caminhos e possibilidades para resolução de alguns problemas, mas não seriam vinculantes ou determinariam alguma forma específica de trabalho dada a existência da independência funcional.

Há outras percepções sobre as reuniões mensais e sobre a articulação dos GEVIDs. De acordo com essas percepções, as reuniões não seriam necessariamente espaço para troca, e que a construção desse espaço estaria restrita a algumas pessoas que seriam mais próximas do Núcleo Central.

Oficialmente existe uma reunião que tem que ser feita de tempos em tempos. Só que existe um grupo de WhatsApp que congrega os promotores de todos os núcleos. **Mas não tem assim debate nesse grupo. Quando se tenta a reunião a participação é diminuta.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Que ninguém participa [referindo-se à reunião]. Então não tem sentido você ficar convocando essas reuniões para irem três, quatro, cinco pessoas discutindo coisas que depois a gente nem sabe o que foi discutido. Entendeu? E **isso acaba de certa maneira aprisionando a discussão nesse grupo que vai, porque é basicamente o pessoal do Central.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Dessa forma, para alguns promotores, as reuniões não seriam úteis e estariam restritas a determinados grupos dentro do GEVID.

Por outro lado, há aqueles que apoiam as reuniões mensais e criticam o fato de os promotores relutarem em trabalharem em grupo e não serem unidos. Em uma das entrevistas, perguntamos sobre as reuniões mensais e a organização dos diversos núcleos. Depois de a entrevistada ter dado sua resposta, perguntamos sobre o que achava da criação de cargos fixos, se teria sido benéfica para o GEVID, e a resposta obtida foi a seguinte:

[resposta quanto à importância de haver garantia da existência de cargos fixos] (...) eu acho que o fato de ter sido criado o cargo fixo não diminui a importância de se trabalhar em conjunto também, tanto é que [referindo-se ao seu núcleo ao qual pertence, para algumas questões] **nós deliberamos por trabalhar em conjunto** (...) os promotores aqui, mas eu acho que a integração é fundamental. Eu acho que cargo ainda é um cargo novo, os profissionais que estão nesse cargo ainda têm um caminho de integração, com certeza.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Devido à ordem das perguntas, poderíamos interpretar que a promotora considera que a criação de cargos fixos foi benéfica, mas que sua criação teria diminuído a vontade dos promotores de trabalhar em conjunto. Em outro trecho da mesma entrevista, a promotora ressaltou que esse modo de trabalhar (em conjunto) acaba dependendo do perfil de cada profissional - ou seja, há uma referência indireta ao elemento da independência funcional, visto que é ela o que garante que cada profissional aja do jeito que quiser, desde que isso não implique violações diretas à lei. Dessa forma, acreditamos a independência funcional acaba por fomentar uma cultura individualista, ainda mais quando se trata de um cargo fixo, do qual o promotor não poderá ser demovido.

Sampaio (2017) abordou discussão similar em seu trabalho, ao tratar da articulação do MP para criação do Plano Geral de Atuação do MP do estado de São Paulo. De acordo com a pesquisadora, alguns promotores criticam a prevalência total independência funcional para qualquer atividade fim, pois isso prejudicaria a eficiência das ações do MP, visto que impediria o surgimento de ações mais articuladas e permite a existência de muitos atos contraditórios dentro da instituição. Isso porque o limite à ação do promotor seria a lei e, por vezes, é possível alegar diferentes interpretações da mesma norma, de maneira que dois promotores podem ter posições distintas com base no mesmo

ordenamento.

Quanto à possibilidade de articulação com o Núcleo de Gênero e a COPEVID, nenhum dos membros indicou que haveria pontes muito fortes com ambas essas entidades. Quanto ao Núcleo de Gênero, responderam que atualmente não havia nenhum projeto em conjunto com ele, afirmaram que eram entidades diferentes. Quanto ao COPEVID, reconheceu-se a importância de seus enunciados para orientar o entendimento dos promotores que lidam com violência doméstica, mas que não haveria grande proximidade entre suas atividades e as dos entrevistados. Todos os MPs estaduais podem enviar representantes para a COPEVID, os quais participam da entidade para elaborar os enunciados e articular ações sobre violência doméstica do MP em nível nacional. No entanto, afirmou-se que a maioria das pessoas que integrariam a COPEVID não estariam dispostos a dialogar de maneira aberta com os outros promotores dos estados. Por essa razão, a COPEVID encontrar-se-ia atualmente esvaziada, com pouca participação dos promotores e articulação, pelo menos na visão de alguns entrevistados.

Tem pessoas que gostam de trabalhar em grupo e tem pessoas que acham que vão salvar o mundo sozinhas. Então a interação, dependendo de quem está no comando, é mais complicada em relação a essa... deveria ter. A COPEVID ficou muito esvaziada justamente por isso, porque ficaram ilhas de pessoas que acham que vão resolver as questões sozinhas, dos representantes de cada estado. Então acaba que eles fazem lá os enumerados, eles discutem ali entre eles e não tem uma integração, uma participação maior, até porque eles têm... algumas pessoas integrantes da COPEVID têm uma postura de reserva de mercado, de achar que "Eu sou o representante, então ninguém mais pode ir"
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Por essas dificuldades de articulação com outras entidades do MP e entre GEVIDs, alguns membros preferem participar de outras redes. Em dois casos, participam de entidade com outras juristas, de diferentes áreas, na qual se articulam para realizar ações diversas envolvendo questões de gênero e direitos das mulheres, no geral. Em outros dois casos, há participação de entidades para discussão técnica sobre violência doméstica, como reuniões do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID),³⁸ ou participação de grupos acadêmicos.

³⁸ O FONAVID foi criado em 2009, em parceria realizada entre o CNJ, Ministério da Justiça e SPM. É um espaço permanente de discussão sobre violência doméstica e familiar para o compartilhamento de experiências entre juízes que atuam na área

6.9 Como o Ministério Público veria o GEVID

O último ponto analisado foi se os entrevistados acreditavam que o Ministério Público valoriza o GEVID. Esse item é importante porque nos permite entender como os membros do GEVID acreditam que se encaixam na estrutura do MP.

No início desse capítulo e no anterior, indicamos que houve demonstração de apoio do MP ao GEVID e suas ações para o enfrentamento de violência doméstica. Depois de insistência das membras do GEVID, durante primeira fase, MP concordou em expandir a estrutura do GEVID e transformá-lo em promotoria fixa, reconhecendo o valor de seu trabalho. Nessa seção, iremos explorar com mais profundidade se há reconhecimento do trabalho em outras ocasiões e como se dá a dinâmica dessa interação.

Para todos os entrevistados afirmou-se que havia um certo grau de valorização por parte do MP. Contudo, a valorização da área de combate à violência doméstica teria sido fruto do trabalho e esforço do GEVID, ela não teria sempre existido na instituição. Em uma das entrevistas, descreveu-se que a valorização foi fruto de “um processo de batida de portas”, e que evidência da importância que o MP dá ao GEVID seria o fato de a promotoria ser bem estruturada, como pode ser lido abaixo:

Atualmente, eu acredito que sim [que a instituição valoriza o GEVID]. **Eu acho que foi um processo de muitas batidas de porta, de muita insistência de algumas mulheres promotoras, e eu acredito que, atualmente, sim.** Tem espaço para melhorar? Sem a menor dúvida. (...) É uma Promotoria boa, bem instalada, com funcionários. Tem uma estrutura boa, então isso veio da administração superior. **A gente já conquistou esse espaço dentro da instituição, mas existe espaço para melhorar muito mais.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Em uma das falas, argumenta-se que atualmente a instituição sempre buscaria avançar e ajudar nas ações preventivas e que muitas das dificuldades se dariam pela má administração do executivo:

Mas aí, sem querer também puxar um pouco a sardinha para o nosso lado, **a instituição busca sempre avançar nessa parte** [das ações preventivas]. Aí é mais o executivo que nos cria empecilhos. Essa gestão Dória foi uma gestão trágica para os equipamentos públicos.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Em outras entrevistas, aponta-se a valorização, por um lado, e a existência de obstáculos para as melhorias dentro do GEVID. Abaixo, a entrevista afirma que haveria pessoas dentro do MP que seriam contrárias ao crescimento da importância da violência doméstica:

Ah, sim, eu acho. **Eu acho que a atual administração e as administrações anteriores colocaram a violência doméstica como uma das principais frentes de atuação de atuação do Ministério Público**, tanto que elas conseguiram a estruturação dessas promotorias, a criação dos cargos. Eu acho que sim, eu acho que a instituição... **É óbvio que tem crítica, dentro da própria carreira tem pessoas que se colocam de forma contrária a esse crescimento**

da importância da violência doméstica dentro do Ministério Público, mas se a gente for pensar em termos de opção [referindo-se a outras áreas do MP que recebem mais ou menos atenção do que a de violência doméstica] a infância é bem mais esquecida do que a violência doméstica, infelizmente.
(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Na primeira fala, indica-se que haveria valorização e que nas últimas gestões do MP a violência doméstica foi considerada uma prioridade. A partir dessa valorização, as promotorias se tornaram bem estruturadas e foi possível expandi-las. Haveria outras áreas do MP, como a infância, que seriam bem menos valorizadas dentro da instituição. No entanto ainda haveria algumas pessoas dentro da instituição que seriam contrárias a essa expansão. Em outra entrevista, uma promotora comentou que alguns colegas a chamam a ela e outras promotoras de “feminazi” por supostamente serem muito exageradas. Feminazi é um termo derogatório que mistura elementos da palavra “feminista” e “nazista”, utilizada para indicar que determinada pessoa adotaria uma posição feminista extremada ou exagerada. Sobre isso, a promotora disse que certas ações transformadoras seriam sempre confrontadas com resistência, a qual diminuiria na medida em que se estabelecesse a construção de entendimento em comum sobre determinados assuntos.

Então, **às vezes tem muita piada** [referindo-se a outros colegas na instituição]. **Nos chamam de feminazis, nos acham exageradas.** Mas, eu sempre falo para eles: "o que nós conquistamos sem exagero?" Muitas vezes nós exageramos para depois lapidar e ficar num nível normal. Mas, todas as conquistas são feitas assim, de uma forma por vezes agressiva para ser ouvida, algumas vezes "exageradas", que eles veem como exagero porque não estão habituados com o tema.

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Apesar dessa valorização, alguns afirmam que falta apoio referente às condições materiais das promotorias, que sofrem com excesso de trabalho e de casos. De acordo com todos os promotores, os casos de violência doméstica só cresceriam, ano a ano, e a promotoria manteria a mesma estrutura. Com esse constante aumento de processos, fomentar atividades preventivas e educativas seria cada vez mais difícil. Nesse sentido, alguns consideram que há falta de suporte especialmente para a realização de ações educativas e preventivas. As razões para não haver suporte são, na prática: (i) haver poucos promotores para o volume de trabalho; (ii) falta de assistentes técnicos em certos núcleos regionais; (iii) falta de profissionais do Setor Técnico mais próximos dos núcleos regionais. As falas que elencam esses problemas podem ser encontradas abaixo:

(...) **esse trabalho preventivo é imprescindível**, ao meu ver. (...) um trabalho preventivo seria indispensável aqui [referindo-se à situação de que, em sua

região, muita das vítimas não sabem reconhecer situações de violência e não sabem explicar a razão pela qual estão em audiências, em muitas vezes], **mas a instituição não dá o suporte. Então a gente vai se virando.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Muitas vezes nós somos prejudicadas dentro do Ministério Público, nossa chefia diz que valoriza muito, mas às vezes nós não temos estrutura para isso. Nós [entre 20.000 e 30.000 processos] e três cargos, nós gritamos, lutamos para isso, porque nós não conseguimos fazer um projeto direito. Então, muitas vezes falam que é valorizado dentro da chefia, mas no dia a dia nós não sentimos muito isso. Porque se fosse realmente valorizado, todo o trabalho que fazemos e que necessita ser feito, porque você lida com várias frente de agressão, de estupro de menores, violência sexual, atendimento ao público, nós temos que fazer. Existem inúmeros processos do GEVID que nós teríamos que fazer, mas não fazemos, porque o número de vítimas é gigante, e ninguém olha para isso. **Então, muitas vezes pedimos ajuda e não temos. Tratam como se fosse uma forma comum, que tem cargo, mas não tem. Não tem assessor para te ajudar, porque não tem.** (...) o GEVID tinha que ser melhor olhado, porque nós somos o mais pesado de trabalho. E ninguém vê isso. (Entrevista concedida em novembro de 2019)

Eu acho que não. **Acho que não é valorizado.** Porque se diz que é valorizado [referindo-se ao que seus colegas de outras áreas falam]. **Dizem que é valorizado.** Mas para quem trabalha vê-se que não é valorizado. Então te digo. Pela carência de funcionários você teria como investir. Então, olha. **A gente quer realmente valorizar o atendimento à vítima? Então vamos colocar uma equipe em cada núcleo. Vamos colocar que seja uma assistente social ou um psicólogo para atender, para estar à disposição dos promotores. Porque a conversa ela é diferente. O conhecimento que o psicólogo tem é diferente do conhecimento de um jurista.** (...) Então essa troca pode ser útil, até para gente trabalhar e entender as dinâmicas. Puxa vida. Por que a mulher vem tanto aqui e volta atrás? Por que ela não quer falar mais? Por que ela mente às vezes? Mente até para exagerar, mente para diminuir. **Então me parece que se dá uma aparência de que é ótimo, mas na prática não é. Na prática não é.**

(Entrevista concedida em novembro de 2019)

Em suma, destaca-se que a atual administração e administração anterior colocaram, mesmo que formalmente, a violência doméstica como uma das principais frentes de atuação do Ministério Público, tanto que se logrou a estruturação da promotoria, com cargos fixos. Como já se referenciou anteriormente, em documentos do MP, é possível encontrar registros, desde 2013, de pedidos para que a promotoria fosse estruturada de maneira mais permanente (MP SP, 2013^a; MP SP 2013b). Houve esforço da administração de enviar projeto para o Poder Legislativo, de forma que cargos fixos pudessem ser criados. Foi garantida a essa promotoria, desde quando era o NVD, uma estrutura diferenciada, com a presença do Setor Técnico. Em algumas entrevistas, ressalta-se que a estrutura de outros lugares é pior em comparação com o GEVID.

No entanto, acreditam que há falta de apoio em outros aspectos. Nesse sentido, três promotoras destacaram que a natureza do trabalho é naturalmente mais preventiva, de forma que deveria haver mais apoio para a realização dessa frente. Essa falta de valorização se materializa a partir do fato de que não há mecanismos oficiais para auxiliar os promotores a lidarem com sua carga processual, de forma a poderem dedicar mais do seu tempo a trabalhos preventivos. Ainda, outras falas destacam o enfrentamento do machismo por parte de alguns colegas de dentro da instituição quando afirma que as promotoras seriam, por vezes, chamadas de “feminazis”.

6.10 Conclusão parcial

Nesse capítulo pudemos ver que há a aderência por todos os promotores de enquadramentos feministas. No entanto, em alguns casos, esses enquadramentos são incorporados parcialmente, havendo o convívio com enquadramentos familista. Esse convívio se dá no entendimento de que apenas em casos de dominação extrema ou de violência conjugal haveria violência de gênero, enquanto em outros casos a violência seria sintoma de desequilíbrio nas relações familiares.

A formação desse enquadramento se dá a partir do estudo do tema, do contato com outras promotoras ativistas e do trabalho no próprio GEVID. Pelo que conseguimos averiguar (já que não entrevistamos todos os promotores que atuam ou atuaram na segunda fase do GEVID), apesar de alguns promotores terem indicado que já haviam trabalhado com direitos sociais ou na área de direitos humanos anteriormente, esse trabalho não representaria um vínculo a um movimento social. Ainda, esse trabalho anterior não trata especificamente de questões de gênero, de forma que os ativismos feministas, especificamente, nascem dentro do Estado.

Há uma continuidade na adoção de enquadramentos feministas, principalmente no que se refere ao enquadramento “Feminismo contra a dominação e patriarcado”, além da continuidade de uso de muitos dos materiais feitos na primeira fase, de forma que consideramos que esse enquadramento tem uma aderência coletiva. No plano individual, há alguma variação na aderência a esse enquadramento, havendo convivência com enquadramentos não feministas. Há também bastante incidência do enquadramento “Feminismo Interseccional”.

Como já elencado no capítulo anterior, o desenvolvimento das ações do GEVID e a adoção de enquadramentos feministas transformou também o enquadramento do MP na área criminal, visto que há uma mudança do foco prioritário do agressor para que

também incluía a vítima. Esse enquadramento se mantém nessa fase, estando mais presente na forma com que são conduzidos os atendimentos, visto que há diminuição da realização de projetos. Na atuação da violência doméstica, a partir da aderência a enquadramentos feministas, há o foco na vítima e em ações que possam permitir com que a mulher em situação de violência se recupere e saia dessa situação, de forma que a punição ao agressor nem sempre é o elemento mais importante a ser buscado.

A diminuição dos projetos e ações educativas e preventivas faz com que predomine ações ativistas com menor inovação. Há também menor contato com a rede de atendimento. Não foi possível averiguar se o contato com os movimentos sociais seria menor se comparado com a fase anterior, mas poucos promotores afirmaram se relacionar com movimentos sociais.

Ainda, mesmo as ações ativistas menos inovadoras estão dentro do âmbito de inovação trazido pelos enquadramentos feministas e o novo enquadramento “MP com foco na vítima”. Os promotores procuram ativamente acolher as vítimas e melhorar suas condições durante o processo, seja intervindo para que o seu local de trabalho seja mais receptivo (através da montagem de brinquedotecas e de se certificar que vítimas e agressores não estarão em contato de forma imprópria no fórum). A classificação dessas práticas como menos inovadoras se dá porque elas não se diferenciam tanto das funções ordinárias dos promotores, mas representam uma melhora e podem ser profundamente transformadoras para o atendido. Essas práticas podem ser associadas à figura do promotor de gabinete.

Há diversas razões para as mudanças que ocorreram na transição de fases do GEVID. Em primeiro lugar, a seleção dos promotores para a segunda fase não permite que o critério principal seja o interesse pela área, de forma que nem sempre as pessoas que entram possuem afinidade com o trabalho. É verdade que aqueles que não possuem afinidade podem desenvolver práticas ativistas, mas essa não foi uma tendência que encontramos. Temos aqui um paradoxo. Por um lado, os cargos fixos foram também fruto de uma luta ativista por melhores condições institucionais e representam maior longevidade da política pública de enfrentamento à violência contra mulheres, da qual o MP faz parte. Por outro lado, a partir do momento em que há a criação de cargos fixos, promotores que não teriam afinidade com o tema passam a se interessar por esses cargos e isso não os leva necessariamente a desenvolverem ações ativistas. A literatura já critica as condições institucionais do MP por não permitirem que promotores ascendam mais frequentemente a cargos por afinidade em detrimento da antiguidade.

Em segundo lugar, o Setor Técnico seria um dos grandes responsáveis pela construção de prática multidisciplinar, no entanto, estaria menos próximo dos núcleos regionais por todos os profissionais ficarem no Núcleo Central. Em terceiro lugar, temos a atribuição exclusiva para a defesa dos direitos difusos apenas ao Núcleo Central. Em Arantes (2002), vimos que a atribuição da defesa dos direitos difusos foi graças à ação engajada de alguns promotores, e permitiu com que promotores pudessem desenvolver mais ações engajadas em seu dia-a-dia. Em nossa interpretação, muitos promotores associariam a promoção de ações engajadas ou ativistas, assim como o contato mais próximo com o poder público, com essa atribuição. No momento em que ela não existe, os promotores se restringiriam mais ao trabalho processual.

Ainda, as ações ativistas podem ou não ser paternalistas, assim como podem ter maior ou menor proximidade com a ideologia do voluntarismo político (ARANTES, 2002). Ou seja, existiriam ativismos mais e menos arrogantes, e haveria alguns elementos na esfera pessoal que favoreceria seu desenvolvimento (como a disposição de cada promotor de trabalhar em rede), mas também elementos da estrutura do MP, como a possibilidade de construir em conjunto atendimentos multidisciplinares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho permitiu que explorássemos as histórias de ativismo no GEVID. Utilizamos o termo “histórias” no plural, pois não há só uma história ou trajetória de ativismo no GEVID. Essas diferentes histórias são influenciadas por fatores diversos, como as condições e arranjos institucionais do MP e do GEVID, assim como fatores atinentes à trajetória pessoal dos promotores.

Para concluir o trabalho, traremos algumas reflexões. Na primeira parte desta conclusão, traremos breve reflexão sobre a utilidade da utilização da lente teórica do ativismo institucional para investigar nosso objeto. Na segunda parte, trataremos especificamente de nossas três perguntas de pesquisa iniciais e como foi possível respondê-las. Na terceira e última parte, trataremos das limitações desse trabalho.

Em primeiro lugar, acerca da utilidade do uso da lente ativismo institucional, no Capítulo 3, afirmamos que nem sempre haverá uma coincidência entre ativismo judicial e ativismo institucional, de forma que a mobilização dessa lente pode nos auxiliar a enxergar ações que poderiam receber menos atenção sob o guarda-chuva do ativismo institucional. Ainda, ao dialogarmos com o conceito de voluntarismo político (ARANTES, 2002), a partir do que encontramos em nosso trabalho, acreditamos que pode haver ativismos que estariam mais ou menos próximos a essa ideologia, sendo que esse elemento não estaria presente necessariamente em toda ação ativista. Um ativismo arrogante e que não estimulasse a atuação em rede poderia estar mais próximo do voluntarismo.

Em segundo lugar, a partir das perguntas de pesquisa, conseguimos constatar que há desenvolvimento de diversos tipos de ações ativistas feministas no GEVID, e que graças à aderência a enquadramentos feministas houve também uma mudança na forma com que se enxerga a vítima e os atendimentos, pelo menos na área da violência doméstica. A seguir, passaremos especificamente por cada uma de nossas três perguntas de pesquisa, que são: (i) Como surge o ativismo no GEVID?; (ii) Como se dão os enquadramentos feministas dentro do GEVID? (iii) Como se expressa o ativismo institucional dentro do GEVID?

Quanto à **primeira pergunta**, que se refere a como surgiu o ativismo dentro do GEVID, tínhamos a hipótese inicial de que a própria criação do GEVID teria sido motivada por ativismo institucional de membros do MP. Em outras palavras, teriam sido membros do Ministério Público já aderentes a enquadramentos feministas responsáveis

por estimular a criação do GEVID. No entanto, essa hipótese não se confirmou a partir das entrevistas que realizamos. O surgimento de área especializada em violência doméstica e familiar em São Paulo no MP se deu em resposta à criação de varas especializadas no Tribunal de Justiça de São Paulo. Por sua vez, a criação de varas especializadas se deu por determinação da Lei Maria da Penha, articulação de órgãos internos ao tribunal e mediante a celebração e disponibilização de recursos pelo Ministério da Justiça através do PRONASCI. Dessa forma, o que realmente possibilitou a criação do GEVID foi a própria promulgação da LMP e as movimentações que decorreram disso. Se houve algum tipo de ativismo que incentivou a criação, veio de atrizes que contribuíram para a criação da LMP e de outros órgãos do executivo, como a SMP e o Ministério da Justiça.

No entanto, houve influência do ativismo dos membros do Ministério Público para a contínua expansão do GEVID. Desde sua transformação de Núcleo para Grupo Especial, já havia a demanda interna para que fossem criados cargos fixos de promotoria de violência doméstica e familiar. Entrevistas mostram que as promotoras que atuavam no GEVID se mobilizaram para demandar a criação desses cargos. Isso porque Grupos Especiais podem ser desfeitos mediante a vontade política de órgãos de administração superior do Ministério Público, e seus membros podem ser mais facilmente demovidos para outros cargos. Ainda, a criação de cargos fixos representaria uma maior concretude e estabilidade na política pública de enfrentamento à violência doméstica, do qual o MP faz parte.

Por outro lado, a criação de cargos fixos trouxe uma mudança de perfil de atuação do GEVID. As entrevistas indicaram que quem atuava no Grupo Especial eram pessoas que tinham maior afinidade e interesse na matéria. Com a criação dos cargos fixos, foi realizado concurso para sua ocupação cujo critério principal de seleção é a antiguidade. Desta maneira, nem sempre pessoas que têm afinidade com o tema conseguem trabalhar com ele. Esse problema já tinha sido mapeado pela literatura. O que constatamos com a partir dessa transição de GEVID para a Promotoria Especial foi que houve mudanças nas formas de atuação, o que nos motivou a dividir nossa análise em duas partes. Há a diminuição de promotores que têm afinidade com o tema ou que se dizem “vacionados” para esse tipo de trabalho. No entanto, há ainda alguns promotores que afirmam ter interesse no tema e que dizem ainda estarem aprendendo sobre o tema. Dos nossos entrevistados, pudemos constatar que pelo menos metade (quatro) teria um interesse elevado na matéria.

De acordo com as entrevistas, a mudança também modificou a forma de trabalho dos GEVIDs, o qual trabalharia mais em grupo na primeira. Na segunda fase, portanto, as ações de alguns promotores estariam marcadas mais fortemente pela individualidade derivada do elemento da independência funcional. Essa autonomia dos promotores sempre existiu, independente do cargo ser ou não fixo, mas parece ter ficado mais ressaltada com a criação e concurso para ocupação dos novos cargos. Nesse sentido, temos aqui uma limitação da nossa pesquisa, que foi o fato de não termos podido explorar como era a dinâmica diária dos membros do GEVID da primeira fase através de entrevistas. Por isso, não pudemos comparar para afirmar que esse traço da individualidade não estaria presente, eventualmente, na primeira fase do GEVID e como se manifestaria.

Acreditamos que, em função desse traço e da dificuldade de articulação dentro de outras instâncias do MP (como a COPEVID), alguns promotores preferem se organizar em outras associações e espaços, não necessariamente vinculados ao MP, como associações de juristas, grupos de discussão técnica sobre violência doméstica e familiar e grupos acadêmicos.

Dessa forma, quando ao surgimento do ativismo do GEVID, em nossa interpretação há muitos elementos para apontar que uma parte importante dele nasce dentro do Estado. Dentre nossos entrevistados, nenhum pertencia a movimentos sociais de mulheres e feministas antes de sua entrada no MP, ainda que alguns tenham apontado interesse prévio em trabalhar com direitos humanos. Constatamos que o ativismo nasce a partir de experiências pessoais, como o estudo e o trabalho contínuo na área. Para a segunda fase do GEVID, o ativismo nasce também a partir dessas experiências e estudo, mas também da sensibilização para o tema e do contato com promotores ativistas.

Quanto à **segunda pergunta**, como se dão os enquadramentos feministas no GEVID, verificamos que há, desde a criação do GEVID, aderência a enquadramentos feministas, sendo predominante o enquadramento “Feminismo contra a dominação ou patriarcado” especialmente na primeira fase do GEVID (2010-2016). Os outros enquadramentos, “Gênero como performance” e “Feminismo Interseccional”, apareceram de forma mais tímida. Essa predominância se dá pois há ênfase no entendimento e no atendimento de situações de violência envolvendo homens e mulheres cisgênero, em relações conjugais. Alguns promotores reconhecem que há violência de gênero e doméstica em outras relações que não a conjugal, mas há uma predominância da

descrição dessa relação nos relatos dos promotores e em seus materiais informativos, com foco na relação entre homem e mulher.

Ao analisar a segunda fase do GEVID (2016-), consideramos que houve, em alguma medida, aderência coletiva à dimensão simbólica do enquadramento feminista preponderante na primeira fase, pois, apesar da mudança de perfil dos promotores, foi possível constatar a continuidade de algumas ações ativistas e de enquadramentos feministas. Assim, a análise minuciosa das entrevistas serviu para No plano da individualidade de cada promotor, foi possível encontrar processos de reenquadramento diante de enquadramentos não feministas, mas isso variou de caso para caso. Desta forma, na segunda fase, analisamos a dimensão individual de aderência a enquadramentos.

Desta forma, na segunda fase do GEVID (2016-dias atuais), também há a aderência a enquadramentos feministas, mas com maior convivência com enquadramentos não feministas, como o “Conciliação da família”. Nesse sentido, todos os promotores reconhecem que a violência doméstica pode ser um desdobramento da violência de gênero, mas alguns afirmam que a violência de gênero só estaria presente em casos de dominação ou submissão extrema da mulher. Nos casos em que não há correspondência a esse estereótipo, considera-se que a violência é fruto de um desequilíbrio nas relações familiares, ou seja, há a aderência ao enquadramento “Conciliação da família”. Em outros casos, essa predominância se traduz em não reconhecimento de que pode haver violência doméstica e de gênero em relações entre mães e filhos ou entre irmãos.

Na segunda fase, é possível também constatar uma presença maior do enquadramento “Feminismo Interseccional” através da preocupação de alguns promotores principalmente com mulheres imigrantes e mulheres negras. Esses promotores descreveram o modo com que outras formas de opressão afetam a questão do gênero, e tentaram, na medida do possível, oferecer soluções mais interseccionais para essas mulheres, como a tradução de cartilha para o espanhol. Há a presença do enquadramento “Gênero como performance”, envolvendo violência doméstica entre “casais” não cisgêneros ou outras categorias LGBTTI+. Entretanto, nenhum dos promotores entrou em detalhes sobre seus elementos ou como ele é integrado em sua prática.

A adoção de enquadramentos feministas implicou o desenvolvimento de ações cujo foco de atuação é a vítima. Em outras palavras, há o desenvolvimento de ações e práticas que procuram garantir que a vítima (vista predominantemente como mulher

cisgênero, heterossexual e em uma relação íntima de afeto) supere a situação de dominação e consiga sair da posição de vítima. No curso do desenvolvimento de algumas dessas ações, constatou-se mudança nas práticas do MP na área criminal. De acordo com entrevistas, nesta área, o MP atuaria dentro do enquadramento “MP como acusador”, pelo qual o MP tem como principal função a de coletar elementos para poder fazer valer o poder de polícia do Estado através da punição do agressor. Os enquadramentos feministas fazem com que a figura do agressor não seja a principal a ser considerada. Isso porque esses enquadramentos não têm como foco apenas a punição do agressor da violência doméstica, mas também o reconhecimento da violência de gênero como um problema que demanda a necessidade da conscientização da sociedade e o oferecimento de condições para que a mulher saia da relação de dominação.

Por essas razões, a adoção de enquadramentos feministas também implica na inclusão da vítima como foco. Passamos então do enquadramento “MP como acusador” para “MP com foco na vítima”. No enquadramento “MP com foco na vítima”, temos também como objetivo o fornecimento de condições para que as vítimas saiam da situação de violência. O desenvolvimento de ações ativistas feministas potencializa esse enquadramento, pois as práticas ativistas acabam oferecendo mais opções para que as vítimas saiam da situação.

Quanto à **terceira pergunta**, que é como se expressa o ativismo institucional dentro do GEVID, constatamos o desenvolvimento de projetos voltados: (i) à conscientização e educação da sociedade e da vítima quanto à questão da violência doméstica e de gênero; (ii) ao agressor e sua reeducação; (iii) ao fortalecimento de mulheres e à adoção de medidas que permitem que saiam mais facilmente das situações de violência. Esses projetos representam inovação considerável em relação às atribuições do MP, caracterizando práticas ou ações ativistas mais inovadoras. Há maior presença desse tipo de ativismo na primeira fase do GEVID, enquanto na segunda fase há sua diluição a depender do núcleo regional. Esse tipo de ação ativista pode ser relacionado às ações de promotores de fatos, aqueles que possuem como prioridade de trabalho o desenvolvimento de projetos sociais com a coletividade.

Também consideramos como práticas ativistas a articulação com movimentos sociais e com a rede de atendimento. Na segunda fase do GEVID, há menor presença dessa forma de ativismo nos núcleos regionais, que possuem menos contato com a rede de atendimento e movimentos sociais do que o Núcleo Central. Vimos que há alguns fatores que podem influenciar esse menor contato, que são: (a) a não atribuição para a

fiscalização de equipamentos para os núcleos regionais; e (b) o fato do Setor Técnico estar localizado geograficamente apenas no Núcleo Central. Quanto a (a), apresentamos a hipótese de que muitos promotores podem associar a necessidade de articulação com equipamentos e serviços públicos com o trabalho envolvendo direitos difusos e fiscalização da administração pública. Uma vez que essa atribuição é retirada, não faria mais sentido para muitos desenvolver esses contatos. Essa hipótese surgiu a partir da constatação de que alguns promotores que tinham o perfil de promotor de fatos em sua posição anterior não mais realizarem esse tipo de atuação de forma consistente.

Quanto a (b), foi possível averiguar que mesmo para as atividades do Núcleo Central, o Setor Técnico é muito importante. Ele é responsável por fazer as fiscalizações dos equipamentos junto do MP, e produzem relatórios próprios que ajudam a informar o MP sobre as ações que devem tomar. O Setor Técnico é um dos grandes responsáveis por fazer a articulação do MP com a rede de atendimento, além de trazer importantes elementos multidisciplinares para os atendimentos.

Por fim, há a presença de formas menos inovadoras de ativismo quando se trata do emprego de enquadramentos feministas para a melhoria das funções ordinárias do MP. A melhoria das funções ordinárias do MP é orientada pela chave do acolhimento das vítimas, o que influencia a postura dos promotores durante os atendimentos individuais e as audiências, além de fazer com que os promotores orientem funcionários a tratar melhor as vítimas e promovam mudanças no espaço físico de trabalho. É importante ressaltar que a inovação é em relação à proximidade ou distância das atribuições ordinárias do MP, e não ao impacto que essas ações teriam nas vidas das vítimas de violência. Ainda, todas as ações ativistas (inovadoras ou não) representam inovação no sentido de estarem dentro do novo enquadramento do MP na área criminal.

Em terceiro lugar, trataremos das limitações de nosso trabalho. Muitas foram as limitações de nosso trabalho, iremos citar aqui apenas as que consideramos as principais. A primeira é que, em razão das limitações de tempo e da disponibilidade dos entrevistados, a maior parte das entrevistas que realizamos foi com pessoas que atuam na segunda fase do GEVID. Não foi possível realizar entrevistas com membros importantes do GEVID, especialmente membros que atuaram de 2010-2014. Apesar da maioria do material do GEVID ter sido produzido nessa época e termos tido a oportunidade de analisá-lo (ex. cartilha “Mulher Vire a Página”, materiais relacionados aos projetos Instruir e Acolher, dentre outros), acreditamos que teria sido muito rico ter podido

entrevistar mais pessoas que atuaram nessa fase e compreender suas motivações dentro de seu trabalho no GEVID.

A segunda limitação, a qual deriva da primeira, é que a conclusão de que o ativismo do GEVID nasceu dentro do Estado pode ser contestada, pois não alguns membros da primeira fase podem ter feito parte de algum tipo de movimento, e não conseguimos verificar essa informação. Ainda, membros da segunda fase que não conseguimos entrevistar também podem ter vindo de movimentos.

A terceira limitação de nosso trabalho foi a de não ter podido acompanhar *in loco* todos os entrevistados. Acompanhamos duas edições do Projeto Acolher, em abril e maio, e acompanhamos alguns de nossos entrevistados em atividades cotidianas. Em dois casos, acompanhamos a rotina de audiências, em um caso acompanhamos uma aula que essa pessoa deu em universidade, e em outro caso acompanhamos dois eventos no qual a pessoa participou. A experiência da audiência, em particular, foi bastante rica, pois pudemos ver como os promotores interagem com as vítimas e com as outras autoridades presentes na ocasião. Entretanto, escolhemos não a incluir na análise pois não foi possível realizá-la com pelo menos metade de nossos entrevistados.

A quarta limitação foi não ter tido tempo de explorar outras fontes que seriam interessantes a serem analisadas com mais profundidade, como as redes sociais dos membros atuais e antigos do GEVID, não foram incluídas de forma sistemática na análise. Alguns membros e antigos membros possuem presença bastante ativa nas redes, constantemente falando sobre seu trabalho, projetos pessoais que envolvem direitos de mulheres e feminismo. Esse seria um aspecto interessante do ativismo a ser explorado em trabalhos futuras.

A sexta limitação se refere à relação dos promotores com membros da rede e movimentos sociais. Seria interessante poder explorar os limites do ativismo institucional, especialmente quando parece nascer dentro do Estado, em relação aos movimentos sociais com quem esses ativistas institucionais interagem.

À despeito disso, acreditamos que pudemos trazer algumas contribuições acerca das dinâmicas do MP, das possíveis interações entre a esfera do judiciário e a política, sobre ativismo institucional nascido dentro do estado e sobre como a aderência a determinados enquadramentos pode ter um impacto nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; BULOW, M. U. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582014000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. (orgs.). **Social movements in Latin America: new theoretical trends and lessons from mobilized regions**. Londres: Ashgate, 2014.

ABERS, R. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452018000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

ALVES, M. A. Social accountability as an innovative frame in civic action: the case of Rede Nossa São Paulo. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Berlin, v. 25, n.3, p. 818=838, jun. 2014.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. E.; CARVALHO TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (orgs). **Burocracia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091999000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

ARANTES, R. B. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**, São Paulo, v. 64, 2007.

ARGUELHES, D. W. **Old Courts, new beginnings: judicial continuity and constitutional transformation in Argentina and Brazil**. Tese de doutoramento do programa de Direito da Universidade de Yale. New Heaven, 2014.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, APMP. Portal de notícias. **As atribuições do GEVID e o empoderamento da mulher**. 2015. Disponível em: <<https://www.apmp.com.br/apmp-mulher/as-atribuicoes-do-gevid-e-o-empoderamento-da-mulher/>>. Acesso em 07.01.2020.

AZEVEDO, M. A. **Mulheres espancadas: violência denunciada**. São Paulo: Cortez, 1985.

BACCHI, C. The MAGGEQ project: identifying contesting meaning of “gender equality”. **The Greek Review of Social Research**. Atenas, v. 117, p. 221-234, 2016. Disponível em: <<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/9564/9750>>.

BANASZAK, L. A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, S.; JENNESS, V.; INGRAM, H. (eds.). **Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy**. Minneapolis: University of Minnesota, 2005.

BANASZAK, L. A. **The women's movement inside and outside the State**. Nova York: Cambridge University, 2010.

BANDEIRA, L. M. **A transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas**. Brasília (DF): Comissão Econômica para América Latina e Caribe; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: http://www.spm.gov.br/arquivos_diversos/arquivos/integra_transversalidade_genero_>. Acesso em 11.03.2020.

BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e estado**, Brasília, v. 29, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

BARCELOS, M. et al. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **Revista de informação bibliográfica em ciências sociais**, São Paulo, n. 82, 2017.

BARROSO, L. R. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, 2005.

BOELLSTORFF, T. **Ethnography and virtual worlds: a handbook of method**. Princeton: Princeton University, 2012.

BOROWSKI, M. A estrutura dos direitos fundamentais sociais na lei fundamental da Alemanha. Trad. Cláudio Molz e Cláudia Toledo. In: TOLEDO, C. (org.). **Direitos sociais em debate**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4559/2004**. 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=256085&filename=PL+4559/2004. Acesso em 11.03.2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Secretaria de Políticas para as Mulheres - Presidência da República. **Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres**. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em 11.03.2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Lei Maria da Penha**. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contraasmulheres>. Acesso em 11.03.2020.

BRAUN, K. Between representation and narration: analysing policy frames. In: FISCHER et al (org.). **Handbook of critical policy studies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

CAMPOS, C. H. Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis - UFSC, v. 11, n.1, 2003.

CAMPOS, C. H. Teoria Feminista do Direito e Violência íntima contra Mulheres. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, 2012.

CAPELLA, A. C. N. A Linguagem da Administração Pública: Um Estudo Sobre a Abordagem Pós-Moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, 2011.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 30, n. 88, 2015.

CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11.03.2020.

CARONE, R. R. A atuação do movimento feminista no Legislativo federal: o caso da Lei Maria da Penha. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452018000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11.03.2020.

CARRARA, S; SAGGESE, G. Masculinidades, violência e homofobia. In: GOMES, R. (org). **Saúde do homem em debate**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2011.

CASPER, J. The Supreme Court and national policy-making. **The American political science review**, Nova York, v. 70, n. 1, 1977.

CAYRES, D. C. **Ativismo institucional no coração da secretaria-geral da presidência da República: a secretaria nacional de articulação social no governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. Tese de doutoramento do programa de Sociologia da Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2015.

CHAFE, W. **Civilities and civil rights: Greensboro, North Carolina and the black struggle for freedom**. Nova York: Oxford University, 1980.

CHAUÍ, M. Participando do debate sobre mulher e violência. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, caderno especial “Perspectivas antropológicas da mulher”, 1985.

CHO, C. H. et al. Astroturfing global warming: It isn't always greener on the other side of the fence. **Journal of business ethics**, Nova York, v. 104(4), 2011.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT, 1992.

COMPROMISSO E ATITUDE (Campanha Interinstitucional). **Ministério Público de SP lança petição pública pela aprovação da Lei do Femicídio**. 2014. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/ministerio-publico-de-sp-lanca-peticao-publica-pela-aprovacao-da-lei-do-femicidio/>>. Acesso em 11.02.2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, CNMP. Comissão de Planejamento Estratégico. **Cenários de Gênero**. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/20180625_CENARIOS_DE_GENERO_v.FINAL_3.1_1.pdf>. Acesso em 11.03.2020.

CONSELHO SUPERIOR DE JUSTIÇA. Ministério Público do Estado de São Paulo. Conselho Superior de Justiça. **Ata da 39ª Sessão Ordinária**. 2011. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/extrato_atas/R111004.doc>. Acesso em 11.03.2020.

CONSELHO SUPERIOR DE JUSTIÇA. Ministério Público do Estado de São Paulo. Conselho Superior de Justiça. **Ata da 27ª Sessão Ordinária**. 2012. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/extrato_atas/ATA%20-%20Extrato%20-%202018.09.2012.pdf>. Acesso em 11.03.2020.

COPEVID. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, Comissão Permanente de Combate a Violência Doméstica. **O Ministério Público Brasileiro no combate à violência doméstica**. 2015. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/023a73a529a4fa79801034f12bb1022.pdf>>. Acesso em 14.11.2019.

COPEVID. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, Comissão Permanente de Combate a Violência Doméstica. **O Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher: Uma construção coletiva**. 2015. Disponível em:

<<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilhaViolenciaContraMulherWeb.pdf>>
 . Acesso em 10.12.2019.

CORTIZO M. C; GOYENECHE P. L. Judicialização do privado e violência contra a mulher. **Katálysis**, Florianópolis, v. 13(1), 2010.

COSLOVSKY, S. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: the organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & governance**, Hoboken, v. 5(1), 2011.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 41, 2006.

COUTO, V. A. et al. Intersetorialidade e ações de combate à violência contra a mulher. **Revista de estudos feministas**, Florianópolis, v. 26, n. 2, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104026X2018000200221&lng=e&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

CUNHA, T. R. A. **O preço do silêncio: mulheres ricas também sofrem violência**. Vitória da Conquista: UESB, 2007.

DAHL, R. A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. **Journal of public law**, Atlanta, v. 6, 1957.

DEBERT, G.; GREGORI, M. F. Conceptualising violence and gender in the Brazilian context: new issues and old dilemmas. **Feminist theory**, Palo Alto, v. 17, n. 2, 2016.

DEBERT, G.; OLIVEIRA, M. P. Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a ‘violência doméstica’. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 29, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332007000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. **Social movements: an introduction**. Malden: Blackwell, 2006.

DIANI, M. The concept of social movement. **The sociological review**, Keele, v. 40, n. 1, 1992.

DINIZ, S. G. Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). **SOS mulher**, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/simonepdf.pdf>>. Acesso em 08.10.2019.

DUARTE, C. L. Feminismo: uma história a ser contada. **Estudos avançados**, São Paulo, n. 49, v. 17, 2003.

DUBNOFF, C. Sex discrimination and the Burger Court: a retreat in progress? **Fordham Law Review**, Nova York, v. 50, n. 3, 1981.

DWORKIN, R. The forum of principle. **New York University Law Review**, Nova York, v. 56, 1981.

EISENSTEIN, H. **Inside agitators: Australian femocrats and the State**. Temple University, 1996.

ELY, J. H. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University, 1981.

FALLON JR., R. **The dynamic constitution: an introduction to American constitutional law**. Cambridge: Cambridge University, 2004.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, 2016.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2011.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004>>. Acesso em 11.03.2020.

FERNANDES, V. D. S. Femicídio: uma Lei necessária? **Jornal Carta Forense**, site, 02 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/feminicidio-uma-lei-necessaria/15183>>. Acesso em 11.03.2020.

FERREIRA, D. D. **Ativismo institucional no governo federal: as práticas dos analistas técnicos de políticas sociais**. Dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em políticas públicas da Universidade Federal do ABC. Santo André, 2016.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Duke University, 1993.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text Journal**, Durham, n. 25/26, 1990.

GEVID. **Atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo no enfrentamento à violência doméstica**. 2012a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC%20VCM%20187.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

GEVID. **Projeto Instruir: explicando o processo judicial e a Lei Maria da Penha**. 2012b. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID/auxilio/PROJETO%20INSTRUIR.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

GEVID. **Mulher vire a página**. 1. ed. 2012c.

GEVID. **Projeto Acolher: explicando o processo judicial e a Lei Maria da Penha para a vítima**. 2013a. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID/auxilio/PROJETO%20ACOLHER.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

GEVID. **Mujer, da vuelta la página.** 2013b. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/vuelta_la_pagina.pdf>. Acesso em 11.03.2020.

GEVID. **Apostila do Projeto Instruir.** 2013c.

GEVID. **Tempo de despertar.** 2014.

GEVID. **Mulher, vire a página.** 5. ed. 2018.

GOHN, M. G. M. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Editora Loyola, 1997.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista da administração pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000300388&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11.03.2020.

GAMSON, W. A.; MODIGLIANI, A. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 95, n. 1, p. 1–37, 1989.

HALLETT, T. E; VENTRESCA, M. J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's patterns of industrial bureaucracy. **Theory and Society**, Nova York, v. 35, 2006.

HEILBORN, M. L.; SORJ, B. Estudos de gênero no Brasil. In: MICELI, S. (org.). **O que ler nas ciências sociais brasileiras (1970-1995).** São Paulo: ANPOCS / Editora Sumaré, 1999. v. 2 (Sociologia).

HILL COLLINS, P. Intersectionality's definitional dilemmas. **Annual review of Sociology**, Palo Alto, v. 41(1), 2015.

HOLLANDA, H. B. **Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto.** Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

INNOVARE. **Projeto Prevenção da Violência Doméstica com o Programa de Saúde da Família - PSF.** Ed. XII. 2015. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/praticas/l/projeto-prevencao-da-violencia-domestica-com-o-programa-desaudedafamilia-psf-20150421121838855843>>. Acesso em 09.01.2020.

INNOVARE. **Promotora Mulher Cidadã: Por uma vida sem violência.** Ed. IX. 2012. Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/praticas/l/promotora-mulher-cidada-por-uma-vida-sem-violencia>>. Acesso em 09.01.2020.

INSTITUTO AVON. Documentário Fale Sem Medo. 2009. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Yq5xPaWwqlg&t=3s>>. Acesso em 15.12.2019.

JORNAL DA GAZETA. Violência contra a mulher. Entrevista concedida ao **Jornal da Gazeta**, São Paulo, em 26 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L-yG5L3tUY&t=4s>. Acesso em 16.12.2019.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12.01.2020.

KERCHE, F. Conselho Nacional do Ministério Público e accountability. **Anais do 42º Encontro anual da ANPOCS**. Caxambu, 2018. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt07-16/11166-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-accountability/file>>. Acesso em 12.01.2020.

KERCHE, F. Agências responsáveis pela ação penal: na fronteira entre o Executivo e o Judiciário. **Anais do 41º Encontro da ANPOCS**. Caxambu, 2017. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt21-24/10798-agencias-responsaveis-pela-acao-penal-na-fronteira-entre-o-executivo-e-o-judiciario?format=html&path=41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt21-24>>. Acesso em 12.01.2020.

LAURETIS, T. Teoría queer, veinte años después: identidad, sexualidad y políticas. **Mora**, Buenos Aires, v. 21, n. 2, 2015.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (orgs.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

LAVINAS, L. As Mulheres no Universo da Pobreza: o caso brasileiro. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 4, n. 2, p. 464, jan. 1996. ISSN 1806-9584. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16816>>. Acesso em 11.03.2020.

LINDSTEDT, N. Shifting frames: collective action framing from a dialogic and relational perspective. **Sociology compass**, Hoboken, v. 12 (1), 2017.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, 2010.

LORDE, A. Irmã Outsider: ensaios e conferências. Tradução Stephanie Borges. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC/Minas, 2012.

MACEDO JR, R. P. A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro. In: SADEK, M. T. (org.). **Uma introdução ao estudo da Justiça**. São Paulo / Rio de Janeiro / Nova York: Idesp / Sumaré / Fundação Ford / Fundação Mellon, 1995.

MACHADO, B. A.; AGNELLO, P. R. M. R. Racionalidade penal e semânticas criminológicas na Lei Maria da Penha: o caso do sursis processual. **Revista Direito e**

Práxis, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217989662017000301788&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13.11.2019.

MACHADO, I. V.; GROSSI, M. P. Da dor no corpo à dor na alma: o conceito de violências psicológicas da Lei Maria da Penha. **Revista de estudos feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104026X2015000200561&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17.11.2019.

MARCONDES, M.; DINIZ, A. P.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do serviço público**, v. 69, n. 2, 2018.

MARCONDES, M. M. **Transversalidade de gênero em políticas de cuidado: uma análise comparada das políticas de cuidado infantil no Brasil, Argentina e Uruguai durante o giro à esquerda**. Tese de doutoramento do programa de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.

MATOS, M. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de sociologia e política**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20.10.2019.

MAZZILI, H. N. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 731, 2013.

MAZZILI, H. N. As investigações do Ministério Público para fins penais. **Revista APMP**, São Paulo, n. 4, 2005.

MAZZILI, H. N. Os limites da independência funcional do Ministério Público. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 715/571, 1995.

MAZZILI, H. N. A formação profissional e as funções do promotor de justiça. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 686/284, 1992.

MENDES, C. H. The Supreme Federal Tribunal of Brazil. In: JAKAB, A.; DYEVI, A.; ITZCOVICH, G. (orgs.). **Comparative constitutional reasoning**. Cambridge: Cambridge University, 2017.

MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; CAMPOS, L. C. Empreendedorismo institucional na emergência do campo de políticas públicas em HIV/aids no Brasil. **RAE electron**, São Paulo, v. 9, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167656482010000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15.10.2019.

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452011000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16.01.2020.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MÖELLER, K. The global model of constitutional rights: a response to Afonso da Silva, Harel, and Porat. **London School of Economics Law, Society and Economy Working Papers**, Londres, n. 28, 2014.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Subprocuradoria Geral de Justiça Jurídica. **Ato Normativo n. 736/2012** (“cria o Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica – GEVID”). 2012.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Portal de notícias. **Criada Comissão para encaminhar propostas para a reunião do Conselho de Estudos de Políticas Institucionais, CONEPI, que discutirá a possibilidade de os Promotores de Justiça passarem a ser elegíveis para o cargo de Procurador-Geral de Justiça**. 2013a. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2013/setembro_2013/Foi%20criada%20uma%20comiss%C3%A3o%20para%20encaminhar%20propostas%20na%20pr%C3%B3xima%20reuni%C3%A3o%20do%20grupo>. Acesso em 10.02.2020.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Portal de notícias. **Procurador-Geral de Justiça encaminha ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça anteprojeto de lei para criação da Promotoria de Justiça de Educação e da Promotoria de Justiça de Combate à Violência Doméstica e de Gênero**. 2013b. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/publicacao_noticias/2013/novembro_2013/Proposta%20foi%20encaminhada%20ao%20C3%93rg%C3%A3o%20Especial%20do%20Col%C3%A9gio%20de%20Procuradores%20de%20Justi%C3%A7a>. Acesso em 10.02.2020.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Portal de notícias. **MP realiza Audiência Magna para ouvir mulheres vítimas de violência doméstica**. 2014. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=12191663&id_grupo=118>. Acesso em 10.02.2020.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Portal de notícias. **MP-SP cria Núcleo de Gênero para aprimorar o enfrentamento à violência contra a mulher**. 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2576874.PDF>. 10.02.2020.

MP SP. Ministério Público do Estado de São Paulo. Portal de notícias. **Projeto do MPSP contra violência doméstica vira lei em São Paulo**. 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2576874.PDF> 05.01.2020.

MP SP, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Vozes pela igualdade**. 4. ed. 2019. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civil/acoes_afirmativas/inc_vozesigualdade>. Acesso em 15.01.2020.

MUELLER, B. **Who enforces enforcement? Can public prosecutors in Brazil break the endless regress?** Working Paper, Departamento de Economia, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**, Paris, v. 50(2), 2000.

NADER, L. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, 1994.

OLIVEIRA, T. G. Feministas ressignificando o direito: desafios para aprovação da Lei Maria da Penha. **Rev. Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000100616&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05.10.2019.

PAPA, F. C. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. Dissertação de mestrado do programa de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

PARADIS, C. G. **Do Estado patriarcal ao feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina**. Dissertação de mestrado do programa de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

PARIZOTTO, N. R. Violência doméstica de gênero e mediação de conflitos: a reatualização do conservadorismo. **Serviços Sociais**, São Paulo, n. 132. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282018000200287&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05.10.2019.

PASINATO, W. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. **Revista de estudos feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104026X2015000200533&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.10.2019.

PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. **Sociology compass**, Hoboken, v. 6(6), 2012.

PITANGUY, J. A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. In: BERTOLIN, P. T.; ANDRADE, D.; SAPUCAIA, M. (orgs.). **Carta das mulheres brasileiras aos constituintes: trinta anos depois**. Rio de Janeiro: Autonomia Literária, 2018.

RAMOS, E. S. **Ativismo judicial, parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

RECH, C. M.; SILVA, M. K. Ativismo institucional como categoria analítica para o estudo das práticas políticas dos movimentos sociais no Brasil. **Anais do 16º Congresso de Sociologia da Universidade Federal de Sergipe**. Aracaju, 2016.

REIN, M.; SCHÖN, D. Reframing Policy Discourse. In: FISCHER, Frank; GOTWEIS, Herbert. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press, 1993, p. 145–167.

RICH, J. Grassroots bureaucracy: intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AIDS policy sector. **Latin American politics and society**, Hoboken, v. 55(2), 2013.

ROMEIRO, J. F. **A institucionalização das políticas de combate à violência conjugal no Brasil: inovações e controvérsias**. Dissertação de Mestrado em Sociologia e Antropologia, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

RUZZI, M. C. M. **O papel das estratégias feministas nas políticas públicas de gênero: estratégias na implementação de políticas para mulheres**. Dissertação de Mestrado em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018.

SAFFIOTI, H. Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres. **FLASCO: Estudos e Ensaios**, 2009.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SAFFIOTI, H. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 16, 2001.

SAMPAIO, M. **O Ministério Público do Estado de São Paulo e o seu plano geral de atuação**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SANTORO, W.; MCGUIRE, G. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. **Social problems**, Oxford, v. 44, 1997.

SANTOS, C. M. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89, p. 153-170, 2010.

SANTOS, C. M. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres em São Paulo. **Revista de estudos feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104026X2015000200577&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.10.2019.

SANTOS, N. C. R. A construção da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Política de Atenção Integral à Saúde População LGBT: a complexidade da saúde das lésbicas e a desconstrução do paradigma da heteronormatividade. **Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2015.

SANTOS, C. M.; IZUMINO, W. P. Violência contra as mulheres e violência de gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil. **Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**, Tel Aviv, v. 16, n. 1, 2005.

SANTOS, S. C. T. A Justiça e o Machismo. **HuffPost Brasil**, site, 08 mar. 2016. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/silvia-chakian/a-justica-e-o-machismo_b_9405230.html>. Acesso em 11.03.2020.

SANTOS, S. C. T. Mulheres negras sofrem as manifestações mais perversas de racismo e sexismo no Brasil. **HuffPost Brasil**, site, 20 nov. 2015. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/silvia-chakian/mulheres-negras-sofrem-as-manifestacoes-mais-perversas-de-racism_b_8578162.html>. Acesso em 11.03.2020.

SARTI, C. A. O início do feminismo sob a ditadura no Brasil: o que ficou escondido. **XXI Congresso Internacional da LASA** (Latin American Studies Association), 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Sarti.pdf>>. Acesso em 11.03.2020.

SARTI, C. A. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. **Revista de estudos feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 2, 2004.

SCHLESINGER JR., A. The Supreme Court: 1947. **Fortune**, Nova York, v. 35, n. 1, 1947.

SCHWARTZ, B. **The Warren Court: a retrospective**. Nova York: Oxford University, 1996.

SCOTT, J. **Gênero: uma categoria útil para a análise histórica**. Recife: SOS Corpo, 1995.

SEGAL, J.; SPAETH, H. **Supreme Court and the attitudinal model revisited**. Cambridge: Cambridge University, 2002.

SHAPIRO, M. **Law and politics in the Supreme Court**. Nova York: Glencoe, 1964.

SILVA, C. A. Justiça em Jogo. São Paulo: EDUSP, 2001.

SILVA, V. A. **The constitution of Brazil: a contextual analysis**. Oxford: Hart, 2019.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, 2011.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Londres: Harvard University, 1992.

SPINK, P. K. O pesquisador conversador no cotidiano. **Psicologia e sociedade**, Porto Alegre, v. 20, 2008.

STAKE, R. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN Y. S. (orgs.). **Strategies of qualitative inquiry**. Newbury Park: Sage, 1998.

TAMANAH, B. **Beyond the formalist-realist divide: the role of politics in judging**. Princeton: Princeton University, 2010.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TELES, M. A. A. **Breve história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

UROFSKY, M. **The Warren Court: justices, rulings and legacy**. Santa Barbara: ABC-CLIO / Supreme Court, 2001.

VAITSMAN, J.; LOBATO, L.; ANDRADE, G. Professionalisation of policy analysis in Brazil. In: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J.; LOBATO, L. (orgs.). **Policy analysis in Brazil**. Bristol: University of Bristol, 2013.

VALENTE, M. G; NERIS, N.; RUIZ, J. P.; BULGARELLI, L. **O Corpo é o Código: estratégias jurídicas de enfrentamento ao revenge porn no Brasil**. InternetLab: São Paulo, 2016.

VALLINDER, T. When the Courts go marching. In: TATE, C. N.; VALLINDER, T. (orgs.). **The global expansion of Judicial Power**. Nova York: New York University, 1997.

VERÍSSIMO, M. P. Judicialização da política: conceito, caminhos, problemas. In: **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: o processo judicial no pós-1988**. Tese de doutoramento do programa de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

VERLOO, M. **Comparing gender mainstreaming across Europe: insights from the MAGEEQ Project**. Paper apresentado no ESRC Gender Mainstreaming Seminar, Leeds, 2004.

VERLOO, M.; LOMBARDO, E. Contested gender equality and policy variety in Europe: introducing a critical frame analysis approach. In: **Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe**. Budapeste: Central European University, 2007.

WALDRON, J. The core of the case against judicial review. **Yale Law Journal**, New Heaven, v. 115, 2006.

WALUCHOW, W. **A common law theory of judicial review: the living tree**. Cambridge: Cambridge University, 2007.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. **Comparative Politics**, Nova York, v. 36, 2004.

WEIS, C. Os direitos humanos e os interesses transindividuais. In: **Direitos humanos contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.