

# A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES EM MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS QUE VERSEM SOBRE DIREITOS REPRODUTIVOS

## WOMEN'S PARTICIPATION IN EXTRAJUDICIAL METHODS ABOUT REPRODUCTIVE RIGHTS

*Beatriz Rocha Teixeira\**

**Resumo:** A violação aos direitos reprodutivos das mulheres é um problema estrutural que requer o uso de métodos que privilegiem o diálogo. Para tal, os métodos extrajudiciais para tutelas coletivas apresentam-se como uma oportunidade de buscar soluções com espaço para a participação do grupo. A discussão sobre a legitimidade extraordinária e a participação pode ser lida sob outra ótica, que inclui a complementaridade ao invés do tratamento dicotômico. Assim, propõe-se a participação da coletividade no uso desses métodos a partir da observação de casos reais.

**Palavras-chave:** Participação. Métodos extrajudiciais. Direitos reprodutivos. Processo estrutural.

*Abstract:* The violation of women's reproductive rights is a structural problem that requires the use of methods that privilege the dialogue. Therefore, the extrajudicial methods for collective custody present themselves as an opportunity to find solutions with scope for the group's participation. The discussion about the extraordinary legitimacy and participation can be seen under another perspective, which includes complementarity instead of the dichotomic treatment. Thereby, this paper proposes the participation of the collectivity in the use of those methods based on the observation of real cases.

*Keywords:* Participation. Extrajudicial methods. Reproductive rights. Structural process.

\*Graduada pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Participante da 3ª edição do Afilhada(o) Acadêmica(o), programa do Projeto Mulheres no Processo do IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Integrante do Grupo de Pesquisa Diálogos, certificado pela UFRRJ, na linha de pesquisa Epistemologias feministas e direito. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Processual e Democracia da UERJ. E-mail: beatrizrochatx@gmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

Pensar em direitos reprodutivos sob a luz da tutela coletiva é o ponto de partida desse trabalho. E mais além: observar a utilização dos métodos extrajudiciais na busca de soluções para problemas estruturais como as violações aos direitos reprodutivos.

A discussão proposta visa analisar exemplos da utilização de métodos extrajudiciais, em especial o uso de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) e PA (Procedimento Administrativo), para intervir em violações de direitos que impactam mulheres pensando qual lugar a participação pode ocupar no decorrer da construção da solução.

Além do método de procedimento revisão bibliográfico, o artigo traz apontamentos, que visam acrescentar a discussão, sobre aspectos do caso Janaína e do Relatório da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) da laqueadura. Por fim, a exposição sobre o TAC proposto pela Defensoria Pública de São José dos Campos para solucionar a violência obstétrica no Município e o Procedimento administrativo instaurado pelo MPRJ (Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro) a fim de implementar protocolo para atenção em saúde das gestantes no sistema prisional.

Para tal, o trabalho foi dividido em três tópicos centrais: um de premissas necessárias para esse trabalho, um para pensarmos com atenção sobre como os direitos reprodutivos atravessam a questão de gênero e o que ela pode significar, e, por fim, um tópico para analisar a importância da participação.

Logo, a hipótese do trabalho é analisar os métodos extrajudiciais como possíveis instrumentos de potência do diálogo e promoção da participação, em busca da construção de soluções, sem violar a legitimidade extraordinária promovida pelo sistema de processo coletivo brasileiro. Assim, o artigo propõe-se a discutir, nesse cenário, a importância e a viabilidade de introduzir a participação das mulheres na celebração desses acordos extrajudiciais.

## 2. PREMISSAS NECESSÁRIAS: TUTELA COLETIVA, MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS E PROCESSO ESTRUTURAL

A ação coletiva é aquela em que se pretende discutir um direito coletivo, por meio de um legitimado autônomo, a fim de obter a tutela jurisdicional que atingirá um grupo (DIDIER; ZANETI, 2020, p.36). Diante disso, o processo coletivo seria o

instrumento no qual o direito coletivo é postulado e no qual se busca a tutela para um grupo de pessoas. Aqui é importante pontuar que o processo coletivo pode se manifestar através das ações coletivas e dos incidentes de demandas repetitivas.

A possibilidade de propositura de ações coletivas para solucionar o litígio que afeta a coletividade é uma solução apresentada pelo processo civil para, de certa forma, reunir as demandas do grupo em um só processo e tutelar essa lesão, direcionada à sociedade, de maneira mais complexa e direta.

Uma das mais importantes regras do processo coletivo é a necessidade de um legitimado extraordinário para defender a situação jurídica em discussão. Nesse caso, esse legitimado não faz parte da coletividade que teve seu direito violado, mas recebeu legitimidade para atuar por esse grupo através de determinação legal.

As ações coletivas no Brasil são regulamentadas através de mais de uma fonte normativa, fazendo parte desse conjunto a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). Essas duas legislações dispõem sobre os legitimados a propor ação coletiva, sendo o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e, em alguns casos, a associação.

Para além da utilização das ações judiciais, o Código de Processo Civil traz uma nova abordagem que visa obter a tutela através da autocomposição. Essa transformação, que prevê o uso de métodos de autocomposição sem medida de hierarquia em referência à justiça estatal, se faz presente no âmbito individual, mas também alcança a busca por tutela coletiva de direitos.

Pautada no princípio da adequação, é facultado o uso de meios autocompositivos, na medida em que estes se mostrem adequados à resolução do litígio em pauta. Nesse ponto, é importante refletir que o legitimado extraordinário é quem buscará essa medida, que tem finalidade conciliatória, e participará da negociação direta com o possível réu da ação coletiva.

Uma das modalidades de acordo prevista na Lei de Ação Civil Pública é o compromisso de ajustamento de conduta, que é um negócio jurídico extrajudicial. É possível, ainda, além da utilização extrajudicial do ajustamento de conduta, a firmção de acordo no curso do processo, de modo que resolva o mérito.

O fato é que os mecanismos de autocomposição estão sendo valorizados para a resolução de litígios, para além do seu caráter conciliador, pela vantagem de evitar a via judicial e as consequências negativas dessa opção, como o tempo

médio de espera. O compromisso de ajustamento de conduta extrajudicial pode ser homologado judicialmente, pois o judicial goza de características distintas, mas por possuir força de título executivo permite uma proteção aos interesses coletivos que estão sendo tutelados.

Conforme o título do texto sugere, trata-se de recorte quanto às violações de direitos reprodutivos relacionadas ao gênero<sup>1</sup>, especificamente contra as mulheres, como discussão coletiva necessária ao direito processual. Enxergar as latentes demandas que versem sobre as violências contra mulheres como um problema coletivo, seja pelo fato das estruturas sociais serem naturalmente machistas, seja pelo fato das políticas públicas serem extremamente burocráticas, é uma tentativa de pensar nessa situação para além das demandas individuais que buscam obrigar o Estado a solucionar de forma plena a violação a um direito fundamental.

Observar o problema proposto como um problema coletivo talvez não se mostra suficiente, pois há raízes mais profundas que necessitam de uma mudança que alcance a estrutura da situação. Em litígios em que é necessário não apenas um provimento jurisdicional que apresente uma solução para aquela demanda coletiva proposta, mas de procedimento que enxergue a complexidade da situação e a necessidade de uma resposta que impacte a estrutura da burocracia, é importante discutir o processo estrutural.

Para Edilson Vitorelli (2018, P. 333-369), “o processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. Essa definição de processo estrutural pressupõe a existência de um problema estrutural.

Nesse ponto se faz fundamental expor que a doutrina trata essas definições de forma distinta, propondo leituras diferentes sobre problema estrutural e processo estrutural. Contudo, será seguida a proposta acima colacionada para delimitar o curso do presente texto.

Nesse viés, o problema estrutural pode ser visto como uma violação que decorre da maneira como uma estrutura burocrática de uma instituição opera, ou, como propuseram Didier e Zaneti (2020, P. 45-81), pode ser um estado de desconformidade, não necessariamente vinculado a uma violação.

---

<sup>1</sup> O artigo observará em especial as violências de gênero contra mulheres, entretanto, por mais que o texto tenha esse recorte, essas violações também impactam homens trans, que são sujeitos que possuem sistema reprodutor nomeado como feminino.

Analisar a busca pela tutela coletiva para discutir as violências de gênero passa por enxergá-las como um problema estrutural, que alerta para um estado de desconformidade que necessariamente denuncie uma violação aos direitos já fixados, pensar na importância desse direito para as mulheres e principalmente em discutir a participação desse grupo no curso dessas ações.

E nesse viés, tutelar coletivamente demandas que versem sobre violências obstétricas, violências domésticas, entre outras, que podem ser lidas como um problema estrutural é perfeitamente cabível a partir da utilização de métodos extrajudiciais, em especial o compromisso de ajustamento de conduta e o procedimento administrativo.

Falar sobre a utilização de meios extrajudiciais para solucionar problemas estruturais passa pela discussão sobre a complexidade do problema estrutural a ser resolvido e pelos seus benefícios e desafios. A utilização da via extrajudicial como alternativa ao ajuizamento é uma oportunidade para inserir o diálogo na busca de um método consensual de resolução do litígio.

A tutela extrajudicial dos litígios estruturais pode ser realizada a partir de um compromisso de ajustamento de conduta, conhecido como TAC, mas também é viabilizada a partir da utilização do inquérito civil, da recomendação, do procedimento administrativo.

Cada um desses instrumentos tem suas características e não há um manual que instrua quanto à utilização de um ou outro: é necessário que os legitimados, ao analisarem o litígio estrutural em pauta, entendam suas peculiaridades e conduzam o caso ao melhor método, mesmo que este seja o judicial.

Ao tratar violações estruturais, que nem sempre constituem uma violação, e sim um estado de desconformidade, é evidente que se deve utilizar a complexidade do conflito. Por isso, o meio extrajudicial se apresenta como uma via para alcançar o objetivo da tutela coletiva, pois permite uma flexibilidade que o meio judicial, com a figura do juiz e com o pouco espaço para que as partes possam discutir uma forma de solução adequada ao litígio, não permite.

O benefício do diálogo, acompanhado da proposta do legitimado, fundamentado nos laudos e relatórios técnicos e com a oportunidade para que o possível réu interfira na escolha da solução, bem como com o emprego de esforços de ambos os lados, permite que os instrumentos extrajudiciais, mesmo que possuam desafios e não sejam adequados a todos os litígios, sejam uma possibilidade.

A utilização de TACs e de Procedimentos Administrativos tem sido bastante evidente na construção de soluções para a tutela de direitos coletivos. Nos próximos tópicos, será abordada a importância da participação dos grupos, já que as decisões estruturais são dotadas de complexidade e multipolaridade de vontades e, após, o foco será analisar a utilização dos métodos extrajudiciais na busca por tutela coletiva de direitos reprodutivos das mulheres, na medida em que as violações precisam ser cessadas.

### 3. A AUTONOMIA DAS MULHERES E A IMPORTÂNCIA DA MANIFESTAÇÃO DE LIBERDADE SOBRE SEUS CORPOS E DECISÕES: PENSANDO EM DIREITOS REPRODUTIVOS

Há uma vantagem que se abriga no pleno exercício dos direitos reprodutivos e no controle da vida reprodutiva e da natalidade: a emancipação das mulheres. A partir do acesso à liberdade de escolha, permite-se que mulheres rompam com o poder patriarcal de opressão sobre seus corpos, tanto o que se limita a manifestar-se dentro de seus lares e convívios sociais, quanto o poder institucionalizado pelo Estado.

Reivindicar a autonomia de escolha tampouco se apresenta como tarefa fácil quando as vozes que lutam contra a maré habitam em corpos dominados ao longo de tanto tempo na história. É claro que a análise desse controle passeia entre a realidade de mulheres privilegiadas e não atravessadas pelos marcadores de opressão de classe e raça, também submetidas à vontade do homem, mas também visa evidenciar as violações sofridas por mulheres negras e em situação de vulnerabilidade.

Desde o tratamento obstétrico até a escolha pela laqueadura, verifica-se que os corpos femininos são violados. E essa violação ultrapassa a mera conduta individual do profissional de saúde e alcança níveis estruturais quando percebemos que o controle de corpos é estrutural.

A preocupação imprescindível aos que pensam em direito e gênero é interromper a utilização do Direito<sup>2</sup> como instrumento de opressão, como é facilmente verificável ao longo da história da legislação e das decisões. Em primeiro plano, é importante atentar-se quanto ao corpo legislativo que move a produção de leis do

---

<sup>2</sup> Como manifestação jurídica de normas do Estado.

país, que claramente não conta com representatividade expressiva e não atendeu plenamente às demandas dos movimentos sequer na Constituinte (PINTANGUY, 2019).

É óbvio que a pressão popular<sup>3</sup> obteve muitas conquistas, como a inclusão do princípio do livre planejamento familiar e a Lei 9.263/96, mesmo com algumas ressalvas, entretanto deve-se olhar para os problemas, não para diminuir os feitos, mas para pensar em novas formas de solução.

E para além do congresso, as próprias pesquisas do Judiciário alertam para falta de representatividade nesses espaços, através das pesquisas periodicamente publicadas pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça). O sistema que julga e que produz leis é racista e sexista, e isso não é ofensa a um órgão ou aos que compõem o sistema, e sim uma afirmação que compreende os papéis históricos para que se possa evoluir da posição de negação de tal estado e produzir reparo a essas violações.

A defesa dos direitos reprodutivos das mulheres é necessária tanto para levar informação quanto para evitar que se torne um direito para as mulheres privilegiadas e um dever para as mulheres em situação de vulnerabilidade. Para tal, como exemplo de violação a direitos reprodutivos das mulheres, observe-se o relatório da CPI da laqueadura, o Relatório N° 2 de 1993<sup>4</sup>, presidido pela Deputada Benedita da Silva.

A CPI foi instaurada para investigar, dentre outros, o abuso de esterilização cirúrgica feminina, averiguar a existência de políticas eugênicas ou racistas e o cumprimento da garantia constitucional de planejamento familiar, que consta no §7º do artigo 226.

O relatório concluiu que houve interesse internacional na implementação de controle demográfico no Brasil, confirmou a esterilização em massa em mulheres no Brasil, a partir de dados, e constatou que o contexto em que as esterilizações eram realizadas se aproveitava de ausência de informações sobre alternativas e sobre riscos, sequelas e irreversibilidade do procedimento cirúrgico.

---

<sup>3</sup> Parte-se da perspectiva de que a pressão popular dos movimentos feministas foi essencial, ao longo da história, para alterar a dominação patriarcal e impulsionar mudanças.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/85082/CPMIsterilizacao.pdf?sequence=7&isAllowed=y>.

No relatório há a afirmação de que os dados oficialmente divulgados, que já são assustadores, não incorporam as esterilizações involuntárias e que o percentual de mulheres negras esterilizadas torna-se maior devido ao tamanho da população negra. O movimento de mulheres foi ouvido durante a realização desse relatório e um dos mais importantes questionamentos foi quanto à possível manipulação de dados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), na tentativa de tirar de evidência que a esterilização atingiu mais mulheres negras e pobres (CONGRESSO, 1993, P.49-51).

E, dentre os outros dados sobre idade, quantidade de filhos e regiões em que reside, o que assusta é justamente notar que há um marcador de falta de informação e a clandestinidade do aborto.

A autonomia de decisão e o exercício pleno de escolha quanto à natalidade é imprescindível, mas se verifica o cuidado com que esse direito precisa ser tratado. Os direitos reprodutivos, como o adequado tratamento obstétrico e o acesso à laqueadura não podem ser utilizados como um método de punição ou de controle racista de natalidade em países subdesenvolvidos.

Com o histórico de dominação e opressão vivenciadas pelos corpos, pela dominação naturalizada da relação patriarcal e pelo apagamento do lugar de mulheres negras, que tiveram o direito às relações familiares negados, bem como da não entrega das liberdades que permitam o exercício de escolha sobre seus corpos, é necessário que se comece a propor mudanças.

É claro que esses problemas estruturais são muito mais complexos e exigem muito mais do que respostas simples e diretas, mas há algo que foi recusado durante muito tempo e que é necessário para uma entrega plena de direitos: espaço de manifestação.

Uma das formas de resistência das mulheres e do movimento negro está em se expressar. Falar não somente por falar, mas ser ouvido, ter sua opinião levada em conta nas decisões e também ter o espaço de manifestar suas vivências. Dar o espaço de participar pode não parecer muito para quem sempre esteve em posição de poder, mas o espaço é o início da luta.

Da expressão consciente da vontade retiram-se soluções que fazem sentido e abre-se espaço para a entrega de um direito tão negligenciado: o de denunciar violações. Só se pode exercer esse direito plenamente com a oportunidade de participação, ainda mais quando é tratado um problema na estrutura burocrática.

As violações referentes ao gênero e à raça que atravessam os direitos reprodutivos estão infiltradas na raiz da sociedade e, para evitar a perpetuação do uso do Direito como instrumento de normatização dessas estruturas, é necessário pensar em abrir os métodos de tutela e permitir o uso democrático dos institutos.

#### **4. A UTILIZAÇÃO DO MEIO EXTRAJUDICIAL AMPARADO NA PARTICIPAÇÃO DO GRUPO EM ATUAÇÕES QUE VERSEM SOBRE VIOLAÇÕES DE DIREITOS REPRODUTIVOS.**

Conforme explicitado no primeiro item do texto, a discussão quanto à adequada legitimidade no processo coletivo é ampla e o foco do presente é quanto à participação da coletividade nas atuações extrajudiciais. Ocorre que uma das características dessa legitimidade extraordinária é justamente a substituição autônoma, vez que o legitimado pode conduzir o processo/instrumento extrajudicial independente da participação do titular desse direito (DIDIER; ZANETI, 2020, P. 233).

Esse apontamento faz-se necessário para pensar sobre possíveis conflitos de interesses entre os legitimados e a coletividade representada. É claro que esse interesse e a adequada representação são focos de estudo da doutrina e há a afirmação de que os entes não possuem interesse pessoal na lide, restringindo-se o interesse puramente em solucionar o conflito.

Contudo, a vivência dos legitimados e dos funcionários que compõem as instituições acaba por afetar a ideia da melhor solução – e nesse caso a visão de que o judiciário é completamente imparcial já foi superada, eis que composto por seres humanos. Assim, a partir desse ponto, pensar na importância do diálogo, privilegiado pelos métodos consensuais de resolução de conflito, é refletir sobre a importância da participação do grupo afetado pode ser um caminho para alcançar uma solução prática.

Em se tratando de direitos reprodutivos das mulheres, há necessidade de direcionar um cuidado no manuseio dessas demandas, que são estruturais, pois as estruturas sociais, baseadas na construção de gênero, possibilitam que as violações dos direitos reprodutivos ocorram sem grandes repercussões de indignação.

Evidenciem-se os exemplos das violências obstétricas e das esterilizações compulsórias, ambas incluídas nos direitos reprodutivos das mulheres. Na primeira, há violações às grávidas, na gestação, no parto, no pós-parto e, em vezes nos momentos de abortamento. Ocorre que essa violência, que por vezes se dá de

forma absurda e digna da repercussão social, também ocorre de forma sutil e normatizada no âmbito da saúde.

A esterilização compulsória, que é a realização forçada do procedimento de laqueadura, também ocorre coletivamente e “às claras”, conforme denunciado pela CPI da laqueadura, ao passo que ocorre de forma tão natural que sequer é percebida, como nos casos de esterilização de mulheres em situação de vulnerabilidade.

A fim de esclarecer o que se pretende criticar quanto à esterilização compulsória, em termos de direitos reprodutivos violados, somada à crítica já apresentada quanto à esterilização em massa ocorrida no Brasil, destaca-se o caso Janaína.

Tratou-se de uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado em face do Município de Mococa, em São Paulo, a fim de obter a laqueadura tubária para Janaína Aparecida Quirino<sup>5</sup>. O MP (Ministério Público) utilizou como justificativa para realização do procedimento o fato da requerida apresentar grave quadro de dependência química, fazendo uso de álcool e outras substâncias entorpecentes e pelo fato de já ser mãe de cinco filhos, à época.

Em suma, o Município solicitou a indicação de curador especial à Janaína, bem como de realização de prova pericial, entretanto o MP considerou desnecessárias novas avaliações visto que suficientes os elementos existentes aos autos quanto à saúde mental e psíquica da requerida. O juízo considerou o processo pronto para julgamento antecipado e julgou procedente o pedido para condenar o Município à realização da laqueadura.

Houve apelação e o Tribunal de Justiça decidiu pelo provimento do recurso e reconheceu a inadmissibilidade da realização compulsória do procedimento<sup>6</sup>. O voto alertou para a incapacidade da requerida em manifestar sua vontade de forma plena, vez que não foi nomeado curador especial, bem como na ausência de audiência para ouvir Janaína, que demonstrou ao longo do processo instabilidade em sua manifestação – de acordo com os documentos médicos apresentados.

Mesmo se tratando de caso de direito individual e de uma atuação judicial do Ministério Público, reconhecida como ilegítima pelo acórdão, o caso serve de alerta para o conflito de interesses entre legitimados e o grupo, bem como sobre como

<sup>5</sup> TJSP. Foro de Mococa. Ação Civil Pública dos autos nº 1001521-57.2017.8.26.0360. p 92-95 Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=A00000Q4M0000>.

<sup>6</sup> O procedimento já havia sido realizado quando o Tribunal reconheceu a inadmissibilidade, causando prejuízo irreversível à vida reprodutiva de Janaína.

as instituições validam as violações aos direitos reprodutivos, o que evidencia a urgência de tutelar coletivamente esses problemas.

A tutela extrajudicial se apresenta então como uma forma de buscar a solução com um grau de flexibilidade que contribua principalmente na identificação do problema e na definição da solução (VITORELLI, 2020, P.164).

Sobre a participação, observe-se o modelo do processo civil brasileiro, pois a atuação extrajudicial segue as mesmas regras em termos de representação. A representação é substituta da participação dos titulares de direito: estes são representados por aqueles, que são legitimados pela lei para condução desse processo.

À luz do devido processo legal tem-se como base as garantias processuais constitucionais como o princípio do juiz natural, a garantia ao acesso à justiça e a ampla defesa e o contraditório. A participação do titular do direito se apresenta como um dos pilares do devido processo legal à medida que é necessária para que seja viável a ciência dos atos, a manifestação, o exercício do direito de resposta, dentre outros atos necessários.

O que ocorre então é uma flexibilização do devido processo legal quando se substitui a participação pela representação. Mesmo havendo motivos coerentes para a legitimação extraordinária instaurada no texto legal, é importante discutir de que modo pode ocorrer a participação desse grupo. E, além disso, é evidente que o interesse na solução que será advinda da tutela coletiva é latente no grupo ao qual o direito pertence, sendo certo que as considerações deste auxiliam para um rumo melhor do processo.

Deixando de lado a discussão da adequada representação e da averiguação que o juiz pode fazer quanto a isso, faz-se proporcional ouvir as vivências e expectativas de quem vai se beneficiar da tutela. Mesmo sendo os representantes dotados de presunção de idoneidade, há de se convir que mesmo entre os grupos existam manifestações de interesses distintos para a efetivação do direito, logo, uma resposta complexa não pode ser dada como se simples fosse.

Pontue-se que a ausência de participação não pressupõe que um processo será arbitrário e autoritário, bem como que a tutela jurisdicional será negativa e incompleta. O processo coletivo, construído com a essência da legitimação extraordinária, tem mecanismos para fluir de maneira justa – e a flexibilização do devido processo legal não pressupõe necessariamente o desrespeito a este. O que se coloca em pauta aqui é que quando é dispensada a participação, abre-se margem para essas possibilidades negativas – não que elas irão acontecer como regra.

Vitorelli (2019, P. 114-116) contribui ao tema quando apresenta os conceitos de participação essencial e instrumental, à luz do direito norte americano, para constatar que a participação não se apresenta como elemento essencial ao processo, eis que esse sobrevive sem àquela, bem como não é instrumental, pois, em suma, não depende do controle pelos próprios titulares<sup>7</sup>. Nas palavras do autor “A participação certamente pode auxiliar na construção de um processo visto como mais democrático, que incute nas partes um (certo) senso de legitimidade da decisão, e colabora para que esta seja mais aderente à realidade do direito material.” (VITORELLI, 2019, P. 116).

E nesse sentido, a participação dos grupos é entendida por esse trabalho como um instrumento auxiliador para o processo, bem como para a utilização dos meios extrajudiciais. Ao entender e aceitar a representação estabelecida em lei pode-se delimitar a participação não como forma de anular a representação, mas como instrumento que possibilite que o grupo também se manifeste.

O devido processo legal permite e recomenda que a coletividade seja ouvida, mesmo que respeitada a substituição processual, para dar maior efetividade para as decisões. A luz a essa possibilidade foi denominada por Vitorelli (2019, P. 134-137) como princípio da complementaridade entre representação e participação, no qual, pelo o que o próprio nome sugere, há a criação de um diálogo entre o representante e os representados, em que este tem oportunidades antes, durante e depois da atuação para participar. A construção dessa relação possibilita até mesmo a coleta de informações e a adequação de direção a ser seguida.

Em violações de direitos reprodutivos, já que se trata de um grupo complexo e com diversas vivências que se manifesta em uma série de interesses, o ideal seria ouvir as diferentes correntes. A autonomia do legitimado não é atacada quando a proposta é complementar e criar um diálogo para que a instituição responsável possa ter mais instrumentos para delimitar o curso de sua condução.

Veja-se o exemplo do que foi realizado, pela Defensoria Pública, para alcançar a reestruturação da política de assistência à saúde da gestante em São Paulo (AZEVEDO; CUNHA, 2019). Após a identificação da recorrente violência obstétrica por iniciativa de movimentos sociais em ações com o núcleo da defensoria, foram

---

<sup>7</sup> Os conceitos dispostos no livro sobre os tipos de participação são “participação instrumental, é a que sustenta que a participação é um valor em razão e na medida em que proporciona acréscimo de qualidade ao resultado do processo.” e “A segunda possibilidade é a concepção essencial da participação (process based approach), categoria que assume que a participação é um valor processual importante em si mesmo, independentemente de sua contribuição para o resultado do processo.”.

empregados diversos esforços conjuntos para obter-se uma solução para um problema que, assim como o nosso, é estrutural e urgente.

A Defensoria Pública de São José dos Campos, município alvo da reestruturação, reuniu em sua atuação a promoção de reuniões com movimentos sociais, a coleta de depoimentos de mulheres atendidas nas redes públicas e privadas do local, reunião administrativas com o Poder Público, elaboração de recomendações administrativas, uma audiência pública, visitas de especialistas e representantes de organizações e, após mais de 4 (quatro) anos de atuação, firmou um TAC a fim de estabelecer compromissos e reestruturar o atendimento obstétrico do local.

É claro que foram relatadas dificuldades no enfrentamento dessa violência e na mudança das políticas públicas adotadas, entretanto, através da relação de diálogo entre a Defensoria Pública, que exerceu um trabalho comprometido com a escuta, e movimentos sociais e organizações de mulheres, foram dados passos para a visibilidade do problema e para cumprimento das metas estabelecidas.

A proposta utilizada por eles utilizou, conforme bem definida no artigo publicado referente ao caso (AZEVEDO; CUNHA, 2019, P. 57), “metodologia extrajudicial, cooperativa, democrática e estrutural de resolução do conflito”.

Veja-se que essa iniciativa utilizou o âmbito extrajudicial e, através do Termo de Ajustamento de Conduta, conseguiu inovar na resolução da demanda. Identificar problemas estruturais de violações naturalizadas não é tarefa fácil, muito menos mover esforços para reestruturar essas práticas.

Contudo, através do esforço conjunto conduzido pela Defensoria Pública no caso explicitado, há esperança de que, seja no meio judicial ou extrajudicial, violações tão usuais – que fazem parte da estrutura da sociedade – possam ter visibilidade e, como consequência, serem alvo de mudança.

A violência obstétrica está intimamente ligada à esterilização compulsória quando nota-se que os direitos reprodutivos das mulheres sofrem negligência pelas políticas públicas e pelos parâmetros pelas quais são realizadas. Aceitar isso como “normal” é recuar frente à possibilidade de reestruturar um mecanismo de tratamento de corpos que vai contra aos direitos humanos e à dignidade.

O viés democrático e a proposta participativa na elaboração do TAC revelam ser perfeitamente viável a movimentação conjunta entre representantes e representados. A escuta ativa potencializa a seriedade da condução do conflito e possibilita a emancipação e empoderamento das mulheres e da comunidade à medida que abrange a difusão do conhecimento e das informações.

Um dos graves motivos pelos quais esse tipo de violência é cometido sem que haja alarde é justamente a falta de informação. Os autores do artigo mencionado (AZEVEDO; CUNHA, 2019) ainda alertam para a importância dos movimentos sociais e ressaltam sua participação, bem como levantam a discussão sobre as mulheres atravessadas pelo marcador de raça, tema que também foi debatido aqui, para apontar que as mulheres negras estão ainda mais vulneráveis frente a essas práticas perversas.

O exemplo de participação acima se mostra promissor para a efetivação do princípio da complementaridade entre representação e participação utilizada extrajudicialmente. O importante é tratar as violações aos direitos reprodutivos das mulheres como um problema estrutural e pensar na reestruturação das políticas públicas, privilegiando a via extrajudicial, por seus benefícios na criação de um diálogo.

A utilização do TAC em São José dos Campos, que foi detalhada no artigo supramencionado (AZEVEDO; CUNHA, 2019), alerta para alguns possíveis instrumentos da participação possíveis no processo de construção de um compromisso de ajustamento de conduta. A oitiva de grupos que possuem conhecimento sobre o tema discutido, a audiência pública, a construção de diálogo com movimentos sociais que atuam na causa, dentre outros, podem ser auxiliares dos legitimados no aprofunda-se na raiz do problema.

Quando se trata de problema estrutural, trata-se de problema complexo que exige estudo e seriedade na busca pela tutela coletiva. O processo civil coletivo pode não ter estabelecido obrigatoriedade na participação do grupo, eis que a escolha legislativa foi pela legitimação extraordinária, contudo, percebe-se que em alguns casos, no manuseio de direitos personalíssimos que necessitam de tamanho cuidado, a utilização da participação como complemento ao conhecimento do legitimado pode funcionar.

Conforme explicitado, há mais de um instrumento de atuação extrajudicial coletiva. Para além do exemplo de utilização do TAC para enfrentamento às violências reprodutivas, nota-se o uso do Procedimento Administrativo. A 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital do MPRJ instaurou, em 2019, um PA<sup>8</sup> (Procedimento Administrativo) com o objetivo de acompanhar a implementação do protocolo, fluxo e procedimentos para atenção em saúde das gestantes no sistema prisional.

---

<sup>8</sup> PA nº 201901230447 obtido em Requerimento de Acesso à Informação ao MPRJ.

Um importante fator da instauração deste PA foi que o protocolo base a ser implementado fora construído em oficina realizada pelo grupo de pesquisa “Saúde nas Prisões”<sup>9</sup>, da FIOCRUZ, em uma oficina “Saúde Materno Infantil nas prisões: construindo propostas para o acompanhamento de saúde de gestantes e mães com seus filhos”, realizada em outubro de 2018.

O fluxograma, que visa a proteção da gestante por meio de métodos de atenção específicos que visem inclusive a realização de exames para identificação de possíveis doenças, foi montado por grupo especializado em saúde que fizeram pesquisas com mulheres em situação de cárcere, com auxílio da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária no fornecimento de informações.

O procedimento administrativo surgiu como instrumento mais flexível, no qual não há apuração de responsabilidades, que geralmente serve para acompanhar e fiscalizar políticas públicas ou instituições (VITORELLI, 2020, P. 134-135). O curso de um procedimento administrativo normalmente envolve a colheita de informações sobre a situação, por documentos e oitiva, e de reuniões técnicas, que reforçam o caráter conciliatório do instrumento extrajudicial usado e permite um ambiente favorável ao diálogo e a negociação de soluções.

No caso mencionado, o objetivo foi de acompanhar a implementação da recomendação adequada para viabilizar o atendimento das gestantes. São de grande alarde as diversas denúncias de violações da saúde gestacional e dos direitos reprodutivos das mulheres em situação de cárcere. A utilização de métodos extrajudiciais nessas situações de direitos coletivos violados pretende ser a proposta de mudanças internas com a ajuda do possível réu em uma ação.

A fiscalização da implementação é um instrumento importante para que o legitimado verifique se as violações ainda permanecem. Medidas, inclusive judiciais, podem ser tomadas caso as violações persistem, entretanto, o método extrajudicial visa a resolução do conflito sem que haja necessidade de vias extremas, com a possibilidade de haver diálogo.

No PA em questão, houve interrupção dos prazos devido à pandemia do COVID-19, contudo o Ministério Público esteve atuante no envio de ofícios e em medidas paralelas ao enfrentamento da pandemia no sistema prisional. Devido ao grande número de reuniões para enfrentamento do COVID-19, que atingiu a população encarcerada, os esforços foram direcionados a essa demanda que se mostrou mais urgente.

---

<sup>9</sup> Registro do Grupo de Pesquisa disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/534778>.

Contudo, o foco na implementação do fluxo de atendimento à saúde das gestantes foi mantido pelo MP e foi identificada que umas das maiores problemáticas eram a falta de profissionais de saúde para realizar o atendimento. Com os esforços do legitimado em conjunto com a Secretaria do Estado, foi certificado que a equipe responsável pelas unidades prisionais femininas foi implantada. Determinou-se, então, que a equipe fosse científica do fluxo a ser seguido e, logo após, realizou-se reunião para verificar como estava o treinamento da equipe.

O PA ainda está em andamento para garantir o cumprimento integral do fluxo-grama, mas o que se verifica é a utilização do instrumento extrajudicial para auxiliar na tutela coletiva. É claro que talvez essa medida não seja suficiente para suprir todas as dificuldades existentes na tentativa de reformar a saúde gestacional no sistema carcerário, mas é uma expressiva união de esforços na busca por melhorias.

Imprescindível apontar que, antes da instauração do Procedimento Administrativo, o Ministério Público adotou o uso de inquérito civil para verificar as unidades prisionais femininas e sobre o devido atendimento médico às internas. Para tal, foram feitas análises das unidades prisionais, dos prontuários e das equipes, da Unidade Materna Infantil em comparação a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher.

Além disso, um ponto importante a este trabalho foi a análise dos atendimentos prestados às mulheres que considerou também as queixas médicas dessas, o que evidencia a característica, do inquérito civil, de investigação da situação dos fatos. Em alguns trechos, algumas mulheres se manifestam informando “meu bebê não quer mexer tem 2 (dois) dias”, relatando sangramento vaginal e taquicardia, e até um aborto incompleto que denunciou a falha nos cuidados médicos prestados.

Há ainda um relatório técnico da psicologia em que as mulheres encarceradas em uma das unidades foram entrevistadas, dentre as quais há mulheres gestantes ou não. Há diversos relatos de mulheres sofrendo violações de seus direitos, desde a ausência de atendimentos básicos até relatos de violência aos direitos reprodutivos, como no caso da mulher em situação de cárcere que alegou estar sofrendo de dores abdominais, ausência de menstruação há mais de 5 (cinco) meses e que foi feita ultrassonografia, mas foi informada que “não havia nada” e não foi possibilitado a ela a realização de preventivo ou quaisquer outros exames.

A realização de entrevistas com as detentas pelo setor de psicologia permitiu a elaboração de relatório que foi considerado nos autos do Inquérito Civil. A partir dessa investigação inicial sobre a condição das unidades foi estabelecido

o fluxograma para atendimento em saúde da gestante em parceria com o grupo de pesquisa da FIOCRUZ.

A participação dos grupos não possui um formato predeterminado na construção de uma solução extrajudicial, mas os legitimados estão demonstrando tendência em se utilizar dela a fim de basear seu conhecimento e verificar a realidade dos fatos.

A condução processual ou extrajudicial permanece sendo função dos legitimados, bem como a busca por soluções através da utilização do diálogo. O acréscimo é a participação dos grupos/da coletividade sem compromisso de, necessariamente, haver atuação no desenvolvimento da solução, mas como manifestação da realidade que possa então gerar ideias para soluções criativas e efetivas.

Resolver problemas estruturais não é tarefa simples e fluida. É importante estudo, investigação e, como defendido neste trabalho, uma participação, mesmo que sutil, da coletividade atingida pela violação. A flexibilidade dos acordos extrajudiciais e dos diálogos possíveis através deles abrem portas para uma solução que seja construída também com a contribuição de mulheres que tiveram seus direitos reprodutivos violados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em todas as ponderações acima realizadas, é possível tecer considerações finais acerca do presente artigo, que não pretende dar respostas simples a um problema tão complexo, mas que se propôs a colocar o tema em discussão.

Visualizar as violações aos direitos reprodutivos das mulheres como um problema estrutural, quando é visível que a questão de gênero no Brasil está entrelaçada nas entranhas sociais, é o primeiro passo para pensar através da tutela coletiva. A utilização de métodos extrajudiciais que se propõem a oportunizar diálogos e uma busca fundamentada em estudos e trocas é uma possibilidade de tentar interromper violações.

Mesmo em respeito às limitações da representação, que já foram explicitadas e se repetem na atuação extrajudicial, o somatório da representação do legitimado com a participação dos representados potencializa o tratamento de direitos. Assim, as formas de participação que não violem a legitimação extraordinária fixada promovem uma condução do processo que pode favorecer ambas as partes. Viabilizar a participação de mulheres e coletivos e exercer uma escuta ativa através das

instituições é uma forma de tentar rumos melhores para a condução e resultado prático das soluções propostas.

Se a participação não se trata de instituto fundamental para tratamento das demandas coletivas, ela evidencia seu aspecto de adição. Pensar na utilização dos instrumentos extrajudiciais na tutela coletiva de direitos reprodutivos, em que o diálogo se apresenta como ferramenta potente e desafiadora, é uma tentativa de achar soluções para um problema estrutural com o auxílio da participação.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Júlio Camargo de; CUNHA, Juliana Frei. *O Renascimento do parto: a reestruturação da política de assistência à saúde da gestante em São José dos Campos – SP. Anais do X Congresso da ABraSD: trabalhos completos. 2019.*

CONGRESSO Nacional. *Relatório nº 2 de 1993 – CN. Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito.* Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/85082/CPMIesterilizacao.pdf?sequence=7&isAllowed=y> Acesso em: 29/09/2020.

DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.* Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, maio/2020, v.303/2020, p. 45-81.

DIDIER, Fredie Jr.; ZANETI Jr., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo – 14. Ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.*

MIGALHAS, redação do. *TJ/SP reverte decisão que mandou esterilizar mulher compulsoriamente, mas procedimento já tinha sido feito.* Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/281580/tj-sp-reverte-decisao-que-mandou-esterilizar-mulher-compulsoriamente-mas-procedimento-ja-tinha-sido-feito> Acesso em: 08/10/2020.

PITANGUY, Jacqueline. *A carta das mulheres brasileiras aos constituintes: memórias para o futuro. Pensamento feminista brasileiro: formação e contexto.* Organização Heloísa Buarque de Hollanda. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019. 400p. Pag. 90-108

VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.* Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, v.284, p. 333-369.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. 512 p.