



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA

EM NOME DA CIDADANIA

Ministério Público, ONGs e
efetivação de direitos no Brasil

Mario Luis Grangeia

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

EM NOME DA CIDADANIA

Ministério Público, ONGs e efetivação de direitos no Brasil

Mario Luis Grangeia

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia).

Orientadora: Prof^a Dr^a Elisa Pereira Reis

Rio de Janeiro
Agosto de 2010

Em nome da cidadania: Ministério Público, ONGs e efetivação de direitos no Brasil

Mario Luis Grangeia

Orientadora: Prof^a Dr^a Elisa Pereira Reis

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia).

Aprovada por:

Presidente, Prof^a Dr^a Elisa Pereira Reis, UFRJ

Prof. Dr. André Botelho, UFRJ

Prof. Dr. Marcelo Burgos, PUC-Rio

Rio de Janeiro
Agosto de 2010

Grangeia, Mario Luis.

Em nome da cidadania: Ministério Público, ONGs e efetivação de direitos no Brasil / Mario Luis Grangeia. – Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2010.

ix, 107 f.: 31 cm.

Orientadora: Elisa Pereira Reis

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, 2010.

Referências Bibliográficas: f. 102-107.

1. Estado e sociedade civil. 2. Ministério Público. 3. ONGs. I. Reis, Elisa Pereira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Sou muito grato aos que me apoiaram nesta pesquisa, compartilhando ideias e ideais.

À minha orientadora, Elisa Reis, pelo marcante exemplo de argúcia e de generosidade. E aos outros docentes do PPGSA com quem pude aprender tanto sobre a vida em sociedade.

Aos professores André Botelho e Marcelo Burgos, que fizeram comentários valiosos para esta pesquisa no exame de qualificação.

Aos amigos Felix e Luciana, parceiros briosos em tantos textos e contextos. E a outros cúmplices como Arbel, Carla, José Luiz, Nina e Thais, com quem troquei dúvidas e certezas.

Aos colegas do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade, responsáveis por um ambiente de debates que tornou ainda mais significativo meu retorno à universidade.

Aos entrevistados no Ministério Público Federal e nas ONGs que contribuíram com suas respostas e suas perguntas. E aos colegas do MPF que tornaram efetivo meu direito ao horário especial de servidor estudante, permitindo conciliar as aulas com o expediente regular.

Aos amigos de outras paragens que temperaram minha concentração com saborosas distrações. Entre eles, destaco os Daniel/is, Daniele, Marcelo, Ricardo, os Rodrigues e Simone.

A Lis, pelos muitos meses que vive(re)mos juntando frases, fotos, músicas, receitas, fragrâncias e nossas mãos.

A toda a minha família, que sempre me incentivou a levar adiante meus planos. E, em especial, aos meus pais, professores que desde sempre priorizaram a educação de seus filhos.

“O Brasil é uma democracia de votantes, ainda não uma democracia de cidadãos.”

Leslie Bethell (diretor do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford de 1997 a 2007)

“A cidadania parece depender, para o seu exercício, da participação ativa em instituições não-estatais com a base necessária para a participação em instituições políticas formais.”

Krishan Kumar (no verbete “Sociedade civil”, Dicionário do pensamento social do século XX)

RESUMO

Em nome da cidadania: Ministério Público, ONGs e efetivação de direitos no Brasil

Mario Luis Grangeia

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Elisa Pereira Reis

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia)

Este estudo examina virtudes e vícios do Ministério Público e das organizações não governamentais (ONGs) e sua contribuição para superar um desafio histórico à consolidação da cidadania no Brasil: a efetivação de direitos fixados na lei, mas inobservados no cotidiano. A Constituição de 1988 redefiniu o papel do Ministério Público, tornando-o independente dos três poderes e responsável pela defesa dos direitos da sociedade, e não mais do interesse dos governos. Já as ONGs multiplicaram-se e também se fortaleceram, atuando cada vez mais em políticas públicas, debates legislativos e disputas judiciais. Antes de analisar esses agentes, traça-se um breve debate sobre a distinção entre a cidadania formal e a real na teoria social e na história do Brasil. A partir daí, discute-se a crescente participação do Ministério Público e das ONGs na agenda sociopolítica nacional e a inserção dessas instituições em dois processos históricos contemporâneos: a judicialização da política e o protagonismo da sociedade civil. Por fim, são estudados casos de interlocução entre o Ministério Público Federal e três ONGs. Em comum, tais alianças interpelaram agentes que descumpriram a lei, mas não contestaram a legalidade das causas, que são: a acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro (com o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência – IBDD); a inclusão escolar de crianças com deficiência (Escola de Gente); e o combate à pedofilia e à discriminação na internet (SaferNet). Esses estudos de caso permitem identificar oportunidades e limites da articulação entre esses agentes, oriundos do Estado (Ministério Público) e da sociedade civil (ONGs), no intuito de defender a cidadania.

Palavras chave: cidadania; sociedade civil; Ministério Público; ONGs.

Rio de Janeiro
Agosto de 2010

ABSTRACT

In The Name of Citizenship: Public Prosecutor's Office, NGOs and the Enforcement of Rights in Brazil

Mario Luis Grangeia

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Elisa Pereira Reis

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Sociologia (com concentração em Antropologia)

This study examines the virtues and vices of public prosecutors and non-governmental organizations (NGOs) and their contribution in overcoming a historic challenge of consolidating citizenship in Brazil: the enforcement of rights established in law, but disregarded in everyday life. The 1988 Constitution redefined the role of public prosecutors, making them independent of the three powers and responsible for defending the rights of society, and no longer an interest of governments. NGOs have already multiplied and strengthened, working increasingly in public policy, legislative debates and judicial disputes. Before examining these agents, a brief discussion of the distinction between formal and real citizenship in social theory and in the history of Brazil is outlined. Afterward, we discuss the growing involvement of public prosecutors and NGOs in Brazil's sociopolitical national agenda and the insertion of these two institutions in two contemporary historical processes: the judicialization of politics and the leading role of civil society. Finally, three cases concerning the interaction between federal prosecutors and NGOs are studied. Such partnerships have in common the fact that they were formed to act in cases that the law was violated, but its legitimacy was not questioned. The three cases are: demand for the improvement of facilities for the disabled and people with special needs in public buildings in Rio de Janeiro (with the NGO IBDD); demand for the inclusion of children with disabilities in schools (with the NGO Escola da Gente); and fight against pedophilia and discrimination on the internet (with the NGO Safernet). These case studies allow the identification of opportunities and limits of the interaction between the State, represented by the public prosecutors, and civil society, represented by NGOs, in the defense of citizenship rights.

Key words: citizenship, civil society, public prosecutors, NGOs.

Rio de Janeiro
Agosto de 2010

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. ENTRE A CIDADANIA FORMAL E A REAL	15
1.1. Abordagens da cidadania na teoria social	16
1.2. Desafios à consolidação da cidadania no Brasil	20
1.2.1. Reduzido engajamento cívico	21
1.2.2. Patrimonialismo e cooptação política	23
1.3. Avanços e limites da Constituição de 1988	25
1.3.1. Leituras da expansão de direitos nas Constituições	26
1.3.2. A “Constituição Cidadã” e a efetivação de direitos.....	28
2. NOVOS ATORES SOCIOPOLÍTICOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO	33
2.1. Ministério Público e a judicialização da política	34
2.1.1. Ampliação de poderes do Ministério Público	34
2.1.2. Judicialização da política no Brasil.....	42
2.2. ONGs e o protagonismo da sociedade civil	47
2.2.1. Sociedade civil e cidadania	48
2.2.2. Aproximação entre ONGs e Estado no Brasil.....	51
2.3. Interação entre Ministério Público e ONGs	55
2.3.1. Análises das relações entre ONGs e Estado	55
2.3.2. Membros do Ministério Público, de ONGs e a cidadania.....	64
3. ESTUDOS DE PARCERIAS ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E ONGS	70
3.1. Acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro	72
3.1.1. Interação: MPF torna-se coautor de ação do IBDD	74
3.1.2. Resultados: União, Estado e Município condenados	75
3.2. Inclusão de crianças com deficiência na escola	78
3.2.1. Interação: eventos e inquérito aproximam MPF e Escola de Gente	80
3.2.2. Resultados: publicações especializadas e resistências	82
3.3. Combate à pedofilia e à discriminação na internet	85
3.3.1. Interação: MPF e SaferNet assinam termos de cooperação	86
3.3.2. Resultados: repressão, nova lei e prevenção	88
3.4. Considerações sobre a efetivação de direitos	91
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

LISTA DE FIGURAS

1. Projeto <i>versus</i> coleta de dados: unidades diferentes de análise.....	71
2. Quadro resumo das parcerias estudadas.....	91
3. Repertórios de interação entre Ministério Público e ONGs	98

INTRODUÇÃO

São múltiplos os caminhos que interligam as práticas de um povo e os textos de suas leis. O trânsito entre o cotidiano e a legislação ocorre nos dois sentidos e pelos mais distintos percursos, de modo que as ações das pessoas tanto incitam quanto refletem mudanças legais. Se a complexidade dessas relações entre a vida e a palavra, o cidadão e o direito pode ser identificada no dia a dia, tanto mais multifacetada e instigante ela se mostra quando focalizada como um objeto de pesquisa – das ciências sociais ou jurídicas, da história etc. Este estudo constitui uma das abordagens possíveis. Discuto, na perspectiva da sociologia política, como a difícil efetivação de direitos no Brasil é interpelada por dois novos atores sociopolíticos: o Ministério Público e as organizações não governamentais (ONGs).

A ampla difusão entre os brasileiros da expressão “lei para inglês ver” em alusão a leis vigentes, mas descumpridas, diz muito sobre a visão da legislação como algo restrito ao papel. O silêncio da primeira Constituição, de 1824, sobre o escravismo que era a base da economia agrícola-exportadora evidencia como esse descompasso entre regras formais e a vida social é um problema detectado já poucos anos após a independência.

A transposição do direito para fora do papel – em outros termos, a recorrente questão de como fazer a lei “pegar” – é o desafio histórico da consolidação da cidadania que abordo aqui. Meu propósito nesta pesquisa é contribuir para o debate sobre esse descompasso entre o Brasil formal e o real, um tema do qual se ocuparam várias gerações de cientistas sociais.

Uma dissertação, como sabemos, é o resultado de um conjunto das escolhas prévias do autor, tal como uma fotografia. Enquanto a foto é condicionada pela opção de aparelho, lente, foco e enquadramento, a pesquisa deriva de preferências de teorias, conceitos e métodos. Em ambos os casos, o interesse pelo tema é influenciado pelas vivências do autor e o produto final, pelas decisões na delimitação do material colhido. Um diferencial da pesquisa, porém, é sua intrínseca explicitação dos aspectos que a conformam, à qual me dedico a seguir.

Objetivo

Neste estudo, abordo o tema da construção da cidadania no Brasil com o foco em mudanças recentes nos modos de interação entre Estado e sociedade civil. Pretendo contribuir

para a compreensão do processo histórico de expansão e efetivação de direitos a partir de uma análise do Ministério Público e de algumas ONGs, cuja participação política vêm crescendo desde a redemocratização, segundo a literatura dedicada a eles. Busco responder à seguinte pergunta: *a mobilização e a articulação desses agentes, oriundos do Estado e da sociedade civil, podem contribuir efetivamente para a consolidação da cidadania no país?*

Apesar do crescente interesse das ciências sociais por essas duas instituições políticas, faltam ainda estudos mais sistemáticos sobre oportunidades e limitações de sua interlocução. Esta carência diz respeito não só às alianças entre Ministério Público e ONGs, mas, de modo mais amplo, entre agentes estatais e não estatais. Nesse contexto, minha intenção é discutir em que medida algumas parcerias de promotores e procuradores com membros de ONGs podem contribuir na redução do fosso entre a cidadania formal e a real.

Justificativa

Nas últimas três décadas, a confluência de mudanças políticas, econômicas e culturais transformou o Estado, a sociedade civil e as relações entre ambos no Brasil e no mundo. Tais mudanças entrelaçam-se com uma sociedade civil mais atuante, articulada e reivindicativa de direitos, de serviços e controle sobre as ações estatais e do mercado. As ONGs, uma forma de organização civil, despontaram como atores sociopolíticos relevantes não apenas na defesa de direitos, mas na definição e execução de políticas sociais. Nesse cenário, elas se aproximam do Estado e passam a buscar resultados através do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário.

O fortalecimento da sociedade civil, retratado na notável multiplicação das ONGs, foi acompanhado no Brasil pela redefinição do Ministério Público na Constituição de 1988. De instituição do Executivo responsável pela defesa do interesse governamental, ele passou a ser um órgão independente dos três poderes e defensor dos direitos da sociedade. Essa mudança configurou o Ministério Público como um novo canal para a participação da sociedade civil. Tal canal fortalece-se ainda mais com o processo contemporâneo de judicialização da política, em que a Justiça aparece como alternativa para a resolução de conflitos coletivos por assumir funções de controle dos poderes políticos. Não faltam motivos para ampliar a compreensão sobre o Ministério Público, pois ele “encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania” (Sadek, 2000: 37).

A demanda por cidadania constitui, assim, o denominador comum entre o Ministério Público e as ONGs, entre a judicialização da política e o protagonismo da sociedade civil, que

examinarei neste estudo. Ressalte-se que não me preocupo em esclarecer o alcance e a eficácia do Ministério Público e das ONGs na efetivação de direitos, mas em identificar virtudes e vícios dessas duas instituições, bem como certas oportunidades e limites das possíveis interações entre ambas. “No que diz respeito à atuação de ONGs, muitas são as controvérsias sobre seus vícios e virtudes e inúmeras as lacunas e incertezas quanto às vantagens e desvantagens que elas trariam para a agenda democrática” (Reis, 2006: 4).

Meu ponto de partida é a premissa de que as atuações de Ministério Público e ONGs podem ser complementares e promissoras para o avanço da cidadania. Ciente das limitações de meu estudo empírico para verificar a adequação dessa premissa, pretendo colher subsídios para formular hipóteses consistentes sobre essa possibilidade de atores da sociedade civil unirem-se a instituições estatais visando a efetivação de direitos.

Metodologia

Esta dissertação pretende unir a discussão teórica e empírica para analisar criticamente as novas formas de relação entre Estado e sociedade evidenciadas em parcerias do Ministério Público com ONGs. Para debater se e como essas interações contribuem para a cidadania, fiz inicialmente um levantamento da literatura sobre essas instituições e os temas da cidadania, da judicialização da política e do protagonismo da sociedade civil. Em seguida, fiz três estudos de casos de alianças entre procuradores da República e dirigentes de ONGs com motivações, estratégias e resultados diferentes. Focalizei uniões que, em comum, interpelaram agentes que descumpriram a lei, mas não contestaram a legalidade das causas.

A conciliação entre aquelas diferenças e essa semelhança visou reunir hipóteses sobre prós e contras de cada agente e de dinâmicas que parecem promissoras à cidadania. A adoção de estudos de caso não permite generalizações, porém propicia a comparação dos diálogos entre essas instituições, que são casos isolados em função até mesmo de desconfianças mútuas. Segui a definição de estudo de caso como um estudo intensivo de uma ou poucas unidades para lançar luz sobre um grupo maior de unidades (Gerring, 2007) e usei quatro das fontes de evidência indicadas por Yin (2005): documentos, registros em arquivos, entrevistas e observação direta (as outras, segundo ele, seriam observação participante e artefatos físicos).

Complementei a leitura de autos judiciais, peças de investigação e outros documentos com entrevistas com três procuradoras da República e três dirigentes de ONGs, além de observações de reuniões e eventos afins. A estrutura comum às entrevistas incluía avaliações sobre a união entre Ministério Público e ONGs em tese e na prática, sobre pontos fortes e

fracos de cada agente, motivos da cooperação, a legislação usada para cobrar direitos e os destaques nos impactos da interação.

A coleta de dados e a consulta a procuradores parceiros de ONGs foram favorecidas por meu trabalho como analista de comunicação social do Ministério Público Federal. Igualmente profícua foi minha participação numa pesquisa coordenada pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied), entrevistando dirigentes de ONGs para analisar tipos de interação entre essas organizações e os políticos. Ainda que esses dados não fossem apropriados aqui, foram úteis para me familiarizar com esses atores tão heterogêneos.

Exponho o argumento em três capítulos. O capítulo inicial discute a possibilidade do exercício da cidadania no Brasil a partir de sínteses das abordagens do conceito na teoria social e de interpretações de desafios a ela no país – o reduzido civismo, o patrimonialismo e a cooptação política – que hoje figuram como clássicas na sociologia brasileira.¹ Abordo a ampliação dos direitos nas Constituições e, em seguida, identifico instrumentos conferidos pela Carta de 1988 para o Ministério Público e as ONGs defenderem a coletividade. Friso dois avanços da “Constituição cidadã”: o redesenho do Ministério Público e a abertura de espaço para as ONGs participarem de decisões políticas. Julgo a revisão da literatura sobre esses temas valiosa para examinar a atuação desses agentes.

No segundo capítulo, focalizo tanto as mudanças que fortaleceram o Ministério Público e as ONGs como aquelas influenciadas por eles. Assim, discuto a inserção desses agentes em processos que ambos vivenciam: a judicialização da política, articulada ao ativismo do Ministério Público, e o protagonismo da sociedade civil, evidenciado nas novas interações entre ONGs e agências estatais. Esses exames das naturezas e dinâmicas desses atores convergem para algumas considerações sobre a interlocução entre membros do Ministério Público e de ONGs, feitas à luz dos já citados desafios à cidadania no Brasil.

O terceiro capítulo retoma essas proposições nos três estudos de caso de alianças entre o Ministério Público Federal (MPF) e ONGs que tutelam direitos civis ou sociais. Para obter hipóteses consistentes, escolhi parcerias que, conforme já citei, interpelaram, com estratégias distintas, agentes que descumpriram a lei, mas não contestaram a legalidade das causas:

- *acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro*: o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) propôs uma ação civil pública para a União, o Estado e o

¹ Essa revisão da literatura propicia uma distinção entre a cidadania formal e a real que se pretende um recurso de análise tão válido quanto a diferenciação entre direito escrito e costumeiro fixada por Oliveira Vianna (1987).

Município do Rio de Janeiro cumprirem o decreto federal que visa assegurar a acessibilidade de todos os prédios públicos. O MPF aderiu como coautor da ação no meio do processo e a Justiça condenou os réus a tornarem os prédios acessíveis até maio de 2010.

- *inclusão escolar de crianças com deficiência*: MPF e Escola de Gente buscam difundir a interpretação constitucional em prol da plena igualdade de condições de acesso e permanência na escola regular. A união rendeu capacitações de jovens e publicações especializadas em educação inclusiva, que une crianças com e sem deficiência nas turmas.
- *combate à pedofilia e à discriminação na internet*: a aliança da SaferNet com o MPF gerou pedidos de quebra de sigilo de dados de internautas e, depois, a retenção de dados de quem divulgasse conteúdo de pornografia infantil. A parceria ainda se dá na coleta de denúncias de crimes virtuais e em oficinas sobre como preveni-los.

A partir dos estudos de caso, avalio prós e contras, oportunidades e limites da relação entre Ministério Público e ONGs. A conclusão discute se a interação entre eles é promissora para a efetivação de direitos no país e elege questões oportunas para futuras investigações.

1. ENTRE A CIDADANIA FORMAL E A REAL

O que é uma “questão de cidadania”? Uma consulta num bom site de busca na internet indica o uso da expressão nos contextos os mais diversos. É difícil pensar numa ideia que não possa ser qualificada dessa forma: lixo, acesso à informação, meio ambiente, carnaval regional, obesidade, odontologia... Tudo parece ser “questão de cidadania” no senso comum.² Esse uso indiscriminado da palavra cidadania tende a diluir seu duplo significado como status e identidade: o cidadão tanto é um indivíduo com direitos e deveres firmados pelo Estado como alguém que sente pertencer a uma comunidade nacional.

Nas últimas décadas, a ideia de cidadania não apenas se banalizou no cotidiano como ganhou destaque nos discursos do Ministério Público e das ONGs – daí a importância de compreendermos o termo claramente. Nas ciências sociais, no direito e mesmo fora dos limites dessas disciplinas, a noção deve ser apreendida como um elo entre Estado e indivíduo. Por isso, considero muito atual a crítica de Cardoso (1994) à redução da cidadania, mesmo na academia, a uma dimensão relativa à justiça, à consciência.

Vamos um pouco mais devagar com essa ideia de que as mudanças vêm exclusivamente da consciência e que a cidadania pode se definir assim. A cidadania é uma relação entre o Estado e a sociedade civil, entre a esfera pública e a esfera privada. Como é que essa relação está se dando, o que significa a incorporação de direitos coletivos pelo Estado? Hoje a esfera pública é responsável pelo atendimento ou pela resposta a esses direitos, o que não quer dizer que o faça, mas significa que isso já está legitimado. Aí está a grande questão pela qual podemos continuar essa história, essa trajetória. (Cardoso, 1994: 90)

A questão proposta pela autora, sobre a incorporação de direitos coletivos pelo Estado, encontra neste estudo uma resposta focalizada na atuação conjunta entre Ministério Público e ONGs. Antes de avaliar o papel desses agentes na efetivação de direitos, debato neste capítulo o status de cidadão brasileiro. Meu ponto de partida são as abordagens da cidadania na teoria social (*seção 1.1*) e interpretações de três desafios à sua construção no país: o baixo civismo, o patrimonialismo e a cooptação política (*1.2*). Resumirei explicações a esses problemas que julgo pertinentes aqui por tratarem da distância histórica entre o Brasil legal e o real – elas

² A cidadania pode ter se tornado o que os americanos chamam de “buzzword”: termo ouvido com frequência e que soa importante num tema, mas que poucos parecem saber o que significa. Em março de 2010, o Google indicou 1.650.000 sites com a expressão “questão de cidadania” (os exemplos acima estão no começo da lista).

serão reconsideradas no segundo capítulo, à luz da interação entre promotores, procuradores e dirigentes de ONGs.

Após expor apreensões da cidadania na sociologia política e na realidade brasileira – numa separação válida apenas como recurso de análise –, uso as discussões de Santos (1994) e Carvalho (2007) para discutir a ampliação de direitos nas Constituições e, por fim, identificar avanços e limites da Carta de 1988 para superar a ineficiência de leis vigentes (1.3). Afinal, esse hiato entre leis e costumes tem sido o alvo da crítica compartilhada pelo Ministério Público e pelas ONGs nas três alianças estudadas no terceiro capítulo.

1.1. Abordagens da cidadania na teoria social

Embora a cidadania tenha se tornado um conceito influente com as revoluções inglesa, americana e francesa, nos séculos XVII e XVIII, a história registra ao menos três concepções pré-modernas de cidadania: em textos religiosos da Antiguidade, que igualavam o status dos homens perante Deus; na civilização grega, que deu relevância política à igualdade e à liberdade na *polis*; e no Império Romano, onde a ideia de liberdade ampliou-se e o burguês radicado na cidade tornou-se o protótipo do cidadão (Reis, 1998).³ A partir das três revoluções políticas modernas e da formação dos Estados nacionais, a autoridade passa a articular-se à solidariedade e o território nacional desponta como a arena da luta pela igualdade de direitos.

Dispostos a entender as mudanças da modernidade, os fundadores da teoria social não se dedicaram a um exame mais detido da cidadania, entretanto, Marx, Tocqueville e Weber fizeram proposições sobre o tema (Reis, 1998). Marx, em “A questão judaica” (1843), viu a cidadania como uma alienação burguesa, ao ocultar as reais fontes de exclusão. Tocqueville associou-a à “irresistível compulsão à igualdade” inerente à sociedade e Weber ao advento de uma infantaria, de uma milícia urbana e ao fim dos meios feudais de fazer guerra.⁴

A cidadania passa a figurar de modo mais incisivo na agenda das ciências sociais a

³ Pinsky (2005: 11) vê cinco “manifestações de cidadania *avant la lettre*”: nos profetas Isaías e Amós; nas cidades-estado gregas; em Roma; no começo do cristianismo; e no Renascimento, em Florença e Salamanca.

⁴ “Weber of course also suggested that the Christian religion was particularly important in developing the idea of the urban commune as a political entity based upon a common faith rather than common tribal or local membership. When these principles of urban autonomy and Christian political obligation were combined in a single institution in the autonomous boroughs of European society, then citizenship began to develop as an important part of the very social structure of modern capitalist civilization.” (Turner, 2000: 4).

partir da conferência de T. H. Marshall sobre a relação entre esse conceito e o de classe social, em 1949. Em sua definição hoje clássica, a cidadania se desenvolveria de forma linear, com a conquista dos direitos civis, passando pelos políticos até os sociais. Segundo o autor, direitos civis são os necessários à liberdade individual: liberdade de ir e vir, de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de fechar contratos e o direito à justiça. Surgidos no século XVIII, eles são garantidos pelos tribunais de justiça. Os direitos políticos ensejam o voto e a posse em cargo público, aparecem no século XIX e são resguardados pelo parlamento e conselhos do governo local. Já os direitos sociais abrangem “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967: 63). Providos pela escola e pelos serviços sociais, tais direitos são conquistados no século XX, embora estivessem entrelaçados aos direitos políticos obtidos no século anterior.

Após expor tal tipologia de direitos tripartite, Marshall frisa que “a igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda” (*Idem*: 95). Para ele, os cidadãos são iguais em relação ao Estado, mas a diferenciação econômica persiste sob a forma de classes sociais.

Nosso objetivo não é uma igualdade absoluta. Há limitações inerentes ao movimento em favor da igualdade. Mas o movimento possui um duplo aspecto. Opera, em parte, através da cidadania e, em parte, através do sistema econômico. Em ambos os casos, o objetivo consiste em remover desigualdades que não podem ser consideradas como legítimas, mas o padrão de legitimidade é diferente. No primeiro, é o padrão da justiça social; neste último, é a justiça social combinada com a necessidade econômica. É possível, portanto, que as desigualdades permitidas pelos dois aspectos do movimento não coincidam. Distinções de classe podem sobreviver que não possuam nenhuma função econômica apropriada, e diferenças econômicas que não correspondam a distinções de classe aceitas. (Marshall, 1967: 109)

Ao conciliar igualdade formal e estratificação, esse modelo de cidadania tem sido lido como o “legado da resposta política liberal ao problema da relação entre democracia e capitalismo” (Turner, 2000: 6). A principal crítica de Turner a Marshall vem da ausência de explicação causal de como ampliar a cidadania. Na visão desse autor, ao descrever a trajetória dos direitos sociais na Grã-Bretanha, Marshall pouco aludiu ao papel das classes, dos novos movimentos sociais ou do conflito social na promoção dos direitos de cidadania. “Seu modelo evolucionário sugere uma transição pacífica ou gradual em direção à cidadania” (*Idem*: 8).

A visão marshalliana de cidadania também foi criticada por defender uma estratégia de incorporação harmoniosa, sem revoluções, por negligenciar a ideia de direitos econômicos, por ver os direitos sociais como naturais, e não como históricos, por generalizar a experiência

britânica e pela visão evolucionista unilinear, otimismo ingênuo e fatalismo histórico (Turner, 2000; Sorj, 2004; Vieira, 2005).

Marshall é também frequentemente criticado pelo modo como relaciona classe e cidadania [Dahrendorf, 1959; Giddens, 1985, 1996; Turner, 1986], por sua abordagem da interação entre direitos sociais e industriais, e por não levar em conta o impacto das disputas internacionais. Mais recentemente, o autor tem sido criticado por não enxergar as questões de gênero e das minorias, por ignorar a imigração internacional [Brubaker, 1989, 1992], por nada dizer a respeito das relações entre cidadania e direitos humanos, e por não ter previsto a globalização [Hewitt, 1996]. (Reis, 1998: 34-35)

Criticar Marshall por problemas ignorados em sua época pode parecer injusto, como a autora assinala, mas ela vê o fato de tais críticas dirigirem-se ainda a ele como uma prova de seu brilho e sua relevância para a teoria social e política. A formulação do autor teve grande influência na sociologia britânica, mas ainda mais na norte-americana – e a variedade das críticas supracitadas não deixa de refletir isso.

Bendix (1996) retomou a discussão de Marshall sobre cidadania ao estudar a formação dos Estados nacionais. Enquanto no Estado medieval só os homens nobres do reino tinham relação direta com a autoridade soberana do país, no Estado nacional, essa relação ocorre com cada cidadão. “Um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos” (*Idem*: 110). Essa constituição da nação foi permeada por debates políticos inspirados pela justaposição da igualdade legal (origem dos direitos de cidadania vistos por Marshall) e das desigualdades socioeconômicas. Como Bendix demonstra, a ampliação da cidadania foi simultânea e interdependente à burocratização da autoridade pública, que resultou tanto da difusão de ideias igualitárias como da destruição da estrutura política medieval.

Falando em termos gerais, sob a influência de ideias de igualdade, essa mobilização do protesto da classe baixa passou a orientar-se para a realização de uma participação completa na comunidade política existente ou para o estabelecimento de uma comunidade política nacional na qual essa participação fosse possível. (Bendix, 1996: 99)

A entrada das classes inferiores na arena da política foi central na formação das nações europeias. Segundo Bendix, a “incorporação cívica das classes baixas” decorreu da conquista dos direitos de formar associações e de receber um mínimo de educação formal, da expansão do direito de voto e da disposição para o voto secreto. Vale ressaltar que essa visão da história europeia como uma contínua ampliação de direitos políticos não é compartilhada por autores como Tilly (1975: 625, tradução livre): “Vemos uma supressão generalizada de direitos

políticos e participação por parte dos formadores do Estado, vemos crises recorrentes de autoridade (tanto pública como privada) desde os primeiros dias da construção dos Estados, muitas vezes como consequência direta da formação dos Estados.”

Afinal, existe apenas uma versão de cidadania ou ela varia de acordo com as tradições sociais e culturais? Em resposta a essa questão, Turner (2000) identifica quatro tipos ideais de cidadania a partir de dois eixos: seu desenvolvimento a partir de cima ou de baixo (cidadania ativa ou passiva) e pela sua extensão em um espaço privado ou público. Assim, países em que houve choques revolucionários, como a França e os Estados Unidos, tendem a apresentar uma tradição de cidadania ativa e radical. Estados onde a arena pública é vista com certa reserva moral ou onde enfatiza-se a superioridade moral de espaços privados devem desenvolver tipos distintos de cidadania. Onde há limitação do espaço político, a cidadania é passiva e privada. Em suma, circunstâncias históricas diferentes renderiam formas muito diversas de cidadania.

A cidadania pode ser definida como o conjunto de práticas (jurídicas, políticas, econômicas e culturais) que definem uma pessoa como membro competente da sociedade, e que, como consequência, molda o fluxo de recursos para pessoas e grupos sociais. (Turner, 2000: 2, tradução livre)

Essa definição de Turner para a cidadania leva em consideração dois aspectos centrais do conceito: evita tomá-la apenas como conjunto de direitos e deveres, uma vez que enfatiza a ideia de “práticas”; e situa a definição no debate sobre desigualdade, diferenças de poder e classe social, pois ela está articulada à questão da distribuição desigual de recursos (Turner, 2000). A partir desse conceito, o autor cita quatro tópicos inerentes a uma teoria da cidadania: (i) o conteúdo dos direitos sociais e obrigações; (ii) as formas de tais direitos e obrigações; (iii) as forças sociais que produzem tais práticas; e (iv) os arranjos sociais pelos quais tais benefícios são distribuídos aos diferentes setores de uma sociedade.

Sendo a cidadania um conjunto de práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais, o estudo de sua formação é, naturalmente, um campo fértil à pesquisa histórica comparada. Daí a presença desse conceito em trabalhos como os referidos livros de Bendix e Tilly. Mais recentemente, os modos de ver a cidadania foram influenciados pelas mudanças políticas na ex-União Soviética e na Europa Oriental e pelos processos democratizantes em países do Terceiro Mundo. Assim, o peso atribuído aos direitos sociais reduziu-se, dada a revalorização das liberdades civis e da participação política.

Feitas essas considerações, o que se pode esperar do futuro do conceito de cidadania? Reis (1998) destaca dois fatos: a busca da cidadania permanece associada a um impulso de

emancipação, a uma demanda de participação no legado social, conforme apontara Marshall; e a exigência por novas formas de cidadania evidenciada na literatura comprova o dinamismo desse conceito. “A busca tradicional de igualdade, por um lado, e as novas exigências de legitimação da diferença, por outro, atestam a natureza inacabada do conceito” (*Idem*: 39).

Turner (2000) vislumbra outro desafio para essa conceituação: “em um mundo que está cada vez mais global, a cidadania terá que se desenvolver para abraçar tanto a globalização das relações sociais como a diferenciação social crescente dos sistemas sociais” (*Idem*: 15, tradução livre). Na sua visão, o futuro da cidadania deve ser desvinculado de sua localização no Estado nacional.

Como a cidadania é definida por práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais (Turner, 2000) que variam em função do processo histórico, sempre singular, dedico a seção seguinte a uma breve exposição de algumas explicações de cientistas sociais para a distância entre a cidadania formal e a real no Brasil.

1.2. Desafios à consolidação da cidadania no Brasil

No Brasil, a trajetória da cidadania inverteu a sequência que Marshall descreveu para o caso da Inglaterra. Os direitos sociais despontaram primeiro, fixados na legislação trabalhista e previdenciária enquanto o governo autoritário de Getúlio Vargas (1937-45) restringia direitos civis, como a liberdade de pensamento e de organização, e suprimia direitos políticos. O voto, por sua vez, teve a maior expansão em outro regime ditatorial (1964-85), ao passo que muitos direitos civis ainda hoje persistiriam inacessíveis a boa parte da população. Entre os efeitos relevantes desse percurso da cidadania no Brasil, Carvalho (2007) destaca a valorização do poder Executivo, o descrédito do Legislativo e a visão corporativista dos interesses coletivos. As correções necessárias a mecanismos políticos como esses, contudo, tornam-se mais prováveis à medida que a democracia se consolidar no país:

É possível que, apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permita aos poucos ampliar o gozo dos direitos civis, o que, por sua vez, poderia reforçar os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria. (Carvalho, 2007: 224)

O prognóstico do autor sustenta-se na descrição linear de Marshall sem dar maior

relevo a dois elementos que, como vimos, são relevantes na ótica de Turner (2000) para além do conteúdo e das formas dos direitos e deveres: as forças sociais responsáveis por eles e os arranjos sociais pelos quais os benefícios são distribuídos a cada setor da sociedade. Em meio a essas forças e arranjos sociais surgem os esforços do Ministério Público e das ONGs para superar um notório obstáculo ao avanço da cidadania no Brasil: a difícil efetivação das leis vigentes. Esse problema tem atraído a atenção de várias gerações de cientistas sociais, como Oliveira Vianna e Alberto Torres, que propuseram instigantes explicações para a distância entre o legal e o real. Essas interpretações abordaram desafios à cidadania pertinentes a este estudo, como o baixo nível de engajamento cívico, o patrimonialismo e a cooptação política, que examinarei sucintamente nesta seção.⁵

1.2.1. Reduzido engajamento cívico

O reduzido civismo do brasileiro constitui um desafio para a cidadania à medida que, como atestam autores como Putnam (1996), o alcance da participação cívica afeta a confiança e, assim, o desempenho da democracia. Além da participação cívica, a chamada “comunidade cívica” deveria integrar igualdade política (direitos e deveres iguais para todos), solidariedade, confiança, tolerância e associações (estruturas sociais de cooperação). Nelas, as redes sociais e políticas, segundo Putnam, se organizariam horizontalmente, e não hierarquicamente.

Como foi observado na interpretação clássica da democracia americana feita por Tocqueville e em outros estudos sobre a virtude cívica, a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Certas regiões da Itália, como pudemos constatar, são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e o isolamento, e uma cultura dominada pela desconfiança. Tais diferenças na vida cívica são fundamentais para explicar o êxito das instituições. (Putnam, 1996: 30-31)

Discuto aqui o civismo a partir de aspectos articulados entre si: o personalismo visto

⁵ O estrangeirismo como vício da legislação brasileira seria outro desafio (Torres, 1978; Vianna, 1987; Holanda, 1991; Schwarz, 2001). Ele já se evidenciava na primeira Constituição, de 1824, que refletia um ideário liberal europeu, difundido pelas elites, em choque com o trabalho escravo que dava base à economia. Na tese das “ideias fora do lugar”, Schwarz (2001: 78-79) atribui o descolamento entre a lei e a realidade às “relações de produção e parasitismo no país, a nossa dependência e seu par, a hegemonia intelectual da Europa, revolucionada pelo capital”. Esse problema persistiu no início da República, como mostra a crítica à importação de ideias na Carta de 1891 feita por Torres (1978: 209): “A Constituição vigente não é uma lei nossa e para nós; carta de princípios exóticos, só tem servido para alhear os espíritos da ideia de que a lei não é uma forma, nem um aparelho de compreensão, imposto ao país, para moldar-lhe os movimentos”.

em Holanda (1991), o insolidarismo em Vianna (1987) e o apoliticismo em Duarte (1966). Tais interpretações constituem abordagens hoje clássicas a questões como as relações entre público e privado e a formação de associações, temas recorrentes na sociologia brasileira.

O personalismo constitui, para Holanda (1991), a tendência herdada da colonização portuguesa de ver as relações sociais em termos pessoais e familiares. O desejo do brasileiro de estabelecer intimidade, que se opõe à manifestação normal do respeito em outros povos, teria dificultado a distinção clara entre as esferas do privado e do público, favorecendo a criação de uma estrutura de poder com instituições fracas e sem coesão social. (Mais adiante, investigo se o fortalecimento do Ministério Público e das ONGs operaria no sentido inverso.)

Vianna (1987), por sua vez, nota a distância entre o direito escrito – elaborado pelas elites – e o costumeiro ou cultural – familiar ao povo-massa – e atribuiu-a ao espírito insolidarista brasileiro, ou seja, à despreocupação com o interesse coletivo, à ausência de espírito público, de espírito do bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva e à carência de instituições corporativas em prol do interesse local. O insolidarismo teria resultado da falta de compreensão do poder do Estado como um órgão em prol do interesse público. Para as elites, os órgãos estatais reduziriam-se a uma força à sua disposição para servir a amigos e seus interesses ou para oprimir os adversários e seus interesses.⁶

Essa consciência é vinculada por Vianna à ausência de fatores de integração social motivadores de um sistema de tradições permanentes e estáveis de solidariedade ou associação entre clãs fazendeiros. Uma união entre eles não teria sido necessária na Colônia, no Império nem na República e o “povo-massa”, para ele, não iria além do clã local. “Não existia, quando instauramos aqui o regime democrático e representativo, nenhuma das condições culturais exigidas como pressupostos necessários para o funcionamento regular de uma democracia de sufrágio *universal e direto*” (Vianna, 1987: 272).

Contemporâneo de Vianna, Duarte (1966) julga quatro fatores os mais decisivos à gênese do nosso Estado: extensão geográfica, descontinuidade territorial, dissociação social, sob profundo espírito privado, e feudalidade de mando com monopólio da função pública pela classe senhorial, que representava e resumia a organização privada. As leis, então, revelam “o trabalho, consciente ou não, para modificar e contornar esses fatores e acontecimentos, em procura dos rumos e condições propícias à existência e ao desenvolvimento permanente das instituições políticas e do poder público” (*Idem*: 117).

⁶ Trata-se de uma percepção patrimonialista do papel do Estado, a qual será examinada na próxima subseção.

Duarte discorda de Holanda quanto ao personalismo só explicar a difícil adaptação do país à democracia e os obstáculos para uma burocracia eficiente. Para Duarte, esse aspecto cultural tem efeitos maiores, atingindo o próprio Estado, e não apenas a forma democrática de organização estatal. O brasileiro seria tão apolítico e anárquico quanto o passado que nele revive por não sentir o Estado ligado ao seu destino nem ao mundo dos seus ideais e sentimentos. “A vida pública como o exercício da atividade política constitui para ele uma verdadeira exorbitação de tudo que lhe é tradicionalmente próprio e habitual” (*Idem*: 126). Além da imprecisão para a vida pública, Duarte lamenta a ausência de correntes sociais que levam aos acontecimentos, ideais e sentimentos a que os homens devem servir e representar.

Em suma, o diagnóstico proposto pelos autores abordados aponta para um baixo nível de civismo, com riscos a ele inerentes como a tibieza das instituições, a falta de coesão social e o desinteresse pela vida pública. A esse respeito, vale a pena lembrar a conclusão de Putnam (1996: 191) de que “a existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas”. Tal quadro é especialmente relevante quando se discute se o fortalecimento da sociedade civil, com as ONGs, ou de instituições como o Ministério Público pode contribuir efetivamente para a consolidação da cidadania.

1.2.2. Patrimonialismo e cooptação política

Apesar dos avanços em prol da burocratização, impulsionados pelo desenvolvimento do capitalismo, o Estado no Brasil ainda guarda fortes traços patrimonialistas na organização de seu sistema político e de seu quadro administrativo. Assim, permanece útil à análise da interação entre Estado e sociedade o conceito weberiano de patrimonialismo como um tipo de dominação política tradicional, característico da vida política medieval, em que não haveria divisões nítidas entre as esferas pública e privada.⁷ Autor pioneiro na apropriação desse conceito para o estudo do sistema político brasileiro, Faoro (2001: 822) constata que “a realidade histórica brasileira demonstrou – insista-se (cap. III, 2) – a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, em fase progressiva, da experiência capitalista”.

⁷ “O *patrimonialismo* refere-se, antes de mais nada, à administração da propriedade real e dos domínios reais. Esta administração está nas mãos dos súditos pessoais do rei, que são mantidos como parte da propriedade real e recompensados por seus serviços, a critério do rei. Com base nisso, o patrimonialismo se desenvolve como uma estrutura de poder com a expansão da jurisdição real sobre territórios exteriores aos domínios reais, embora estes também possam se expandir.” (Bendix, 1996: 69)

O patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (Faoro, 2001: 824)

Schwartzmann (1988) retrata bem o arranjo nacional entre racionalidade burocrática e estrutura patrimonial. Nessa, o quadro funcional não detém inteira independência da esfera política, o que se reflete no expressivo número do que Weber chamou “funcionários políticos” em postos de poder no aparato estatal. Desponta daí a alta subordinação desses a interesses de políticos e partidos, inibindo o desenvolvimento da racionalidade técnica plena e fomentando a articulação das rotinas burocráticas com influências pessoais e políticas.

Na tradição política brasileira, o Estado ampliou sua atuação sem abrir canais para a participação da sociedade civil nas decisões públicas, o que a tornou fraca e pouco articulada. Tal assimetria entre a sociedade civil e o Estado mostrou-se um terreno fértil para a cooptação política na interação entre essas esferas. Nesse caso, incorporam-se ao Estado representantes politicamente mais ativos de setores da sociedade civil, visando mais subordiná-los e suprimir sua voz do que dar benesses da máquina pública, como ocorre no patrimonialismo.

A cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem-estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais. Quando isso ocorre, posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implementação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional per se. Isso significa que a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos. (Schwartzmann, 1988: 37-38)

Schwartzmann usa a expressão “patrimonialismo político” para sugerir uma relação íntima entre uma característica estrutural, o patrimonialismo, e um elemento do nível político, a cooptação política. Para ele, essa cooptação refere-se a um “sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo” (*Idem*: 37). A primeira condicionante desse sistema seria que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, passem a participar dela e fazer-se ouvir.

Os traços da política brasileira aqui revisados – o reduzido civismo, o patrimonialismo e a cooptação política – são apontados como vicissitudes da cidadania no Brasil por influentes

estudiosos das relações da sociedade com o Estado, o que suscita uma questão chave para este estudo: como a atual Constituição abre espaço para possíveis mudanças naqueles aspectos por meio de novos atores sociopolíticos como o Ministério Público e as ONGs? Por ora, destaco que duas mudanças que ela ensejou são especialmente relevantes a esse respeito: a ampliação de direitos, como fruto de articulações democráticas entre políticos e setores organizados da sociedade; e a criação de canais de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores de políticas públicas (nos três níveis de governo) e os orçamentos participativos. Com mais direitos assegurados e outros canais de participação, integrantes do Ministério Público e de ONGs disporiam de condições mais favoráveis à defesa da cidadania.

Essa perspectiva será aprofundada nas análises sobre o Ministério Público e as ONGs no segundo capítulo. Nele, associo o fortalecimento desses atores às novidades representadas pela judicialização da política e pelo protagonismo da sociedade civil. Antes, porém, analiso conquistas e dificuldades da Constituição de 1988 no que tange à efetivação de direitos.

1.3. Avanços e limites da Constituição de 1988

O debate das abordagens da cidadania na teoria social e dos desafios à sua construção no Brasil é valioso à reflexão sobre os efeitos da Constituição de 1988, mas torna-se mais esclarecedor à luz de análises do processo de aquisição de direitos no país. Com esse intuito, exponho logo adiante proposições de Santos (1994) e Carvalho (2007). A partir dessa análise histórica, julgo possível abordar com propriedade aspectos relativos à efetivação do texto constitucional vigente. Afinal, desde a independência, em 1822, o Estado tem vivenciado uma dissociação entre o direito costumeiro e o escrito, nos termos usados por Vianna (1987).

A falta de correspondência entre as instituições formais e a realidade política, discutida por autores como Vianna, não foi rompida nem mesmo na abolição da escravidão, em 1888, considerada por Carvalho (2007) o único avanço da cidadania relevante até o fim da Primeira República, em 1930. Afinal, a afirmação da igualdade entre todos na lei não tinha amparo nas práticas. Outra herança da Colônia, a grande propriedade, também teria sido antitética à cidadania por ter originado os coronéis políticos que, ao agirem como se estivessem acima da lei e controlarem rigidamente seus trabalhadores, negavam os direitos civis e, desse modo,

impediam o livre exercício dos direitos políticos. Esse descolamento histórico entre as leis e o cotidiano corrobora a pertinência de um exame da incorporação de direitos nas Constituições.

1.3.1. Leituras da expansão de direitos nas Constituições

Durante o Império, o Brasil foi regido pela Constituição outorgada em 1824, que foi inspirada em outras Constituições da época. Entre os três tipos de direitos identificados por Marshall, a regulação dos direitos políticos teve precedência, com a definição de quem podia votar e ser votado. Ainda assim, o eleitor não agia como parte de uma comunidade política, mas como dependente de um chefe local, ao qual devia obediência.

A primeira Carta Magna, considerada muito liberal, nem citava a escravidão vigente. Como em outros países, as elites ignoravam a administração de problemas sociais pelo Estado (Santos, 1994). Teria prevalecido a crença meritocrática de que a distribuição de benefícios econômicos e sociais refletiria a desigualdade natural entre os homens. “Ao desconhecer a existência de um problema social, por um lado, e ao recusar-se a *regular profissões*, abolindo as remanescentes corporações coloniais de ofício, por outro, a Constituição de 1824 acertava seu passo com a modernidade de início do século XIX” (*Idem*: 16). Criticada por Santos como um eco arcaico do ideário anticorporativo do século XVIII, a não regulamentação foi mantida na Carta de 1891 e mesmo na revisão de 1926. Aquela Constituição proibia o governo federal de interferir na questão para não violar a liberdade do exercício profissional (Carvalho, 2007). Tal fato ganha relevo em face da concepção, em vigor a partir de 1930, da partilha profissional do povo para efeito de direitos diante do Estado, ou seja, da “cidadania regulada” analisada por Santos (1994: 68): “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*”.

Nesse contexto, a cidadania não refletia valores próprios à inclusão numa comunidade. Ela era fruto da regulamentação de novas profissões e, mais adiante, da ampliação dos direitos associados a elas, como a assistência médica e benefícios previdenciários. O governo Vargas institucionalizava, assim, o corporativismo, provendo direitos apenas a alguns grupos sociais.

A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece[:] (...) todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal;(…) [e] os trabalhadores urbanos em igual condição. (Santos, 1994: 68)

Esse desenho de engenharia institucional, de acordo com Santos, é coroado pela Carta Magna de 1937, que logo sucedeu o texto de 1934, responsável pela jornada de oito horas diárias e pelo salário mínimo. No Estado Novo (1937-45), a carteira de trabalho passou a atestar o contrato do Estado com a cidadania regulada tal qual “uma certidão de nascimento cívico” (*Idem*: 69). Apenas os trabalhadores regulamentados podiam aderir aos sindicatos, que deviam ter reconhecimento estatal. A distribuição de benefícios previdenciários acompanhava a distinção entre profissionais, consagrando o que Santos viu como vínculo entre acumulação (ações para ampliar a oferta de bens e serviços) e equidade (ideal de redução ou extinção de desequilíbrios sociais).

A cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado, e a rejeição do conflito social marcaram aquele período autoritário, durante o qual o governo criou órgãos técnicos para substituir o Congresso, reunindo representantes dos empresários e especialistas. Nesse cenário, foi implantada boa parte da legislação previdenciária e trabalhista, ainda sem beneficiar o trabalhador rural. A cidadania, como observa De Luca (2005: 481), “não figurava como resultado da luta política, antes dependia da benemerência do Estado”. Para Carvalho (2007), a cidadania avançava com a adesão das massas à política, mas tornava os cidadãos dependentes dos líderes responsáveis, de fato ou supostamente, pelos benefícios distribuídos.

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (*Idem*: 126)

Tal fato ilustra a cultura que o autor chama de “estadania”, em oposição à cidadania: uma cultura orientada mais ao Estado do que à representação. “O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (*Idem*: 221). Em vez da mediação pela via da representação, a ação política orientava-se para a negociação direta com o governo.

Com o fim do regime autoritário, a Constituição de 1946 manteve os direitos sociais obtidos (preservando a estrutura corporativista de representação de interesses), garantiu os civis e favoreceu a democracia representativa, expandindo o voto a todos os cidadãos alfabetizados com mais de 18 anos.⁸ A liberdade de imprensa e de organização política vigoraram até o golpe militar de 1964. De acordo com Santos (1994), esse movimento

⁸ A proibição do voto do analfabeto afetava, em 1950, 57% da população, que se concentrava na área rural. Soldados das forças armadas também não votavam (Carvalho, 2007).

resultou da incapacidade dos grupos sociais de contratarem novas formas institucionais de administrar o processo de acumulação e os parâmetros de equidade. No novo regime, a Carta foi suspensa por seis meses pelo Ato Institucional nº 1 e substituída por outro texto em 1967, o qual ganhou nova redação em 1969.

Enquanto cerceavam direitos políticos e civis, como o direito de greve, os governos militares ampliaram os sociais via legislação infraconstitucional. Merece destaque o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que em 1971 universalizou a previdência ao incluir os trabalhadores rurais. “Rompendo com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, o Funrural finca na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta direitos sociais igualmente básicos” (Santos, 1994: 85). A cidadania passa a ser definida pela contribuição de cada um a toda a sociedade por meio de seu trabalho.

1.3.2. A “Constituição Cidadã” e a efetivação de direitos

O fim do regime militar, em 1985, sinalizou um novo rumo nas relações entre o Estado e a sociedade no Brasil. A história da transição democrática incluiu a extinção do AI-5, a anistia, as eleições para governador, os comícios por eleições diretas para presidente e, como marco da redemocratização, a promulgação da Carta de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Ela ampliou direitos, descentralizou políticas públicas, transferindo-as da União para estados e municípios, e criou canais de participação da sociedade civil nas decisões políticas. Para os fins deste estudo, enfatizarei a seguir duas mudanças: o redesenho institucional do Ministério Público e a abertura de espaço para as ONGs atuarem na esfera estatal, desde a fiscalização de contas públicas até a denúncia de irregularidades.

Uma síntese das intenções da Carta de 1988 está exposta no preâmbulo do documento:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (Brasil, 1988: 11)

Até chegar ao texto final, diversas questões despertaram discussões acaloradas, com a participação dos setores organizados da sociedade, inclusive dos movimentos sociais, muito mobilizados na ocasião. Um balanço das primeiras duas décadas da Constituição, editado pela

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), registra mudanças nas avaliações feitas desde então: “O texto constitucional, que parecera moderado a alguns na época de sua criação, hoje se mostra uma garantia de direitos sociais, o que faz alguns dos antigos críticos tornarem-se seus defensores, e vice-versa” (Oliveira *et al*, 2008: 14).

A atual Constituição, segundo Gomes (2002: 63), “consagrou um novo patamar para os direitos de cidadania no Brasil, expandindo os políticos, resguardando os civis e incorporando os sociais”. O voto foi universalizado pela primeira vez, tornando-se facultativo aos analfabetos. Os avanços nos direitos sociais incluíram o piso de um salário mínimo para aposentadorias e pensões, a licença-paternidade e a renda mensal vitalícia a idosos e pessoas com deficiência. Entre os direitos civis, foi assegurada a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Todavia, Carvalho (2007) lamenta que “a falta de garantia dos direitos civis se verifica, sobretudo no que se refere à segurança individual, à integridade física, ao acesso à justiça” (*Idem*: 211). É nesse terceiro exemplo de direito civil sem aplicação, bem como na efetivação de direitos sociais, que se dispõem a atuar juntos o Ministério Público e algumas ONGs. Para tanto, essas instituições lançam mão de mecanismos estipulados na própria Carta.

A Constituição removeu o Ministério Público do Executivo, tornando-o independente dos três poderes, e confiou-lhe o papel de tutelar interesses difusos e coletivos, que se somou à sua atuação na persecução criminal, a exemplo das instituições similares nos outros países. “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da Constituição).

Na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, os instrumentos mais usados pelo órgão foram criados três anos antes, pela lei 7.347/85, mas acolhidos pela Carta Magna: a ação civil pública e o inquérito civil público. Seus objetivos são bem amplos e abrangem a defesa de direitos irrenunciáveis, como saúde e educação, a proteção, prevenção e reparo de danos ao meio ambiente, consumidores, ordem urbanística, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Outros agentes estatais e da sociedade civil, como as ONGs, também foram habilitados a propôr ações civis públicas, mas o Ministério Público tem a vantagem de monopolizar a condução do inquérito civil – mecanismo extrajudicial que lhe permite requerer informações e documentos a órgãos públicos e privados para lastrear a investigação de irregularidades na esfera não-penal.

As garantias do Ministério Público partiram de eficientes *lobbies* de seus integrantes

junto ao Legislativo e ao Executivo em plena redefinição do ordenamento jurídico (Arantes, 2002). Ainda não havia autonomia funcional ou restrições constitucionais para eles desempenharem atividades político-partidárias e sua saída para ocupar cargos naqueles poderes facilitou o avanço nas prerrogativas da instituição – numa manifestação da força do corporativismo na Assembleia Constituinte. Aliás, Macedo Jr. (1999) cita a presença de oito promotores entre os constituintes, como o presidente da Câmara dos Deputados (Ibsen Pinheiro) e o relator do capítulo sobre o Ministério Público (Plínio de Arruda Sampaio).

A Constituição de 1988 não só instituiu a defesa de interesses coletivos, indo além dos instrumentos vinculados aos direitos políticos (eleições regulares, referendo, plebiscito), como adotou o controle de constitucionalidade (via ações diretas de inconstitucionalidade), o que gerou novas formas de participação do Judiciário na atuação tanto do Executivo como do Legislativo.⁹

É significativo que, no já mencionado balanço dos efeitos da Carta de 1988 (Oliven *et al.*, 2008), o Ministério Público tenha sido comentado numa parte intitulada “A Constituição e os 'quatro' poderes”, na qual dois analistas veem com bons olhos o novo perfil da instituição:

A nova fórmula constitucional do Ministério Público será, talvez, o caso mais eloquente da operação intelectual do constituinte, que democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois a ele – um ente público – confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade. (Werneck Vianna, 2008: 100)

O papel do órgão como interlocutor da sociedade civil também é enfatizado por Sadek:

Poucas vezes – se alguma – presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores. (...) os integrantes do Ministério Público vêm construindo uma nova identidade e se credenciando como interlocutores nas mais diversas áreas. Assim, o Ministério Público tem lugar reservado em qualquer balanço da democracia inaugurada em 1988. (Sadek, 2008: 124)

Esse recente fortalecimento do Ministério Público no interior do Estado foi simultâneo ao de formas de organização civil como as ONGs, os conselhos comunitários e as associações de bairro. A execução de políticas sociais, tradicionalmente sob responsabilidade do Estado, ganhou novos atores, abrindo espaço para outra dimensão além dos recursos de autoridade e mercado: a solidariedade (Reis, 2006). Esse novo princípio reformulou a agenda pública e as

⁹ A participação do Judiciário em decisões originalmente dos outros dois poderes, a chamada “judicialização da política”, será examinada adiante (*seção 2.1*).

relações de instituições estatais com organizações da sociedade civil, que firmaram parcerias com o Estado em políticas sociais e, principalmente a partir dos anos 1990, multiplicaram-se e hoje atingem um total estimado em mais de 14 mil organizações.¹⁰

Em que medida a Constituição conferiu poderes para as ONGs atuarem na efetivação de direitos? Com a ampliação dos direitos civis, políticos e, principalmente, os sociais, essas organizações puderam reivindicar seus interesses com base na letra da lei. O capítulo II (Dos Direitos Sociais) traz uma definição ampla de direitos sociais que inclui a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.¹¹

Um dos mecanismos disponíveis para a defesa desses direitos é a proposição de ações civis públicas que, como salientei, também foi facultada a agentes da sociedade civil como as ONGs. Entretanto, seu uso ainda é incipiente entre elas, como nota o diretor do Instituto Pólis:

Poucas vezes nós lançamos mão de uma ação civil pública para questionar uma política, uma alocação de recursos. Há instrumentos à nossa disposição que nós não usamos. Se essa omissão expressa o entendimento de que nós recusamos a disputa democrática do plano do judiciário, eu diria que isso é um erro. Se isso expressa, ainda, uma inexperiência nossa em exercer cidadania nesse espaço, então nós temos que nos capacitar para isso. (Caccia Bava *apud* Soczek, 2007: 168)

Embora a via judicial não seja a mais usada, em geral, observa-se um recente aumento das ONGs filiadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong) cadastradas na rubrica “justiça e promoção de direitos”: passaram de 13 em 1996 para 76 em 2002 (Soczek, 2007). “Não passa despercebida a relevância que a atuação legal, nos moldes legais, como é este caso, tenha aumentado significativamente, ainda que esteja aquém das possibilidades existentes” (*Idem*: 173). Esse potencial de atuação pelo Judiciário levou ONGs como o IBDD e a SaferNet a buscarem interlocução com o Ministério Público (*v. cap.* 3).

Além de ampliar o acesso à justiça, a Constituição abriu outros espaços para as ONGs atuarem na esfera estatal, participando da formulação de políticas. Uma diretriz das ações de assistência social, por exemplo, é a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art.

¹⁰ Estimativa baseada em dados da Fasfil (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos), pesquisa feita em 2005 pelo IBGE, IPEA, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife). A Fasfil (Brasil, 2008) registra 330 mil associações sem fins lucrativos no Brasil e identifica 14 mil organizações civis voltadas para o desenvolvimento e defesa de direitos, para a promoção do meio ambiente e o desenvolvimento rural.

¹¹ O direito à moradia foi incluído na redação dada pela emenda constitucional nº 26, de 2000.

204, inciso II).¹² A partir de 1988, tais princípios sobre participação popular ganham corpo na forma dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (municipais, estaduais e federais), definidos por leis ordinárias sobre as modalidades de participação não detalhadas na Carta Magna. Com representação paritária do Estado e da sociedade civil e cada vez mais disseminados, eles definem políticas sociais em áreas como saúde, assistência social, infância e adolescência. Muitas dessas novas arenas chegam a condicionar os repasses de recursos.¹³

A previsão legal de participação da sociedade civil nos Conselhos pode ser lida pelas ONGs como um convite para usar esses fóruns em prol da efetivação de direitos. Outro canal de interação entre essas organizações e o Estado tem sido, nos últimos anos, a celebração de contratos, convênios ou termos de parceria visando a execução de políticas sociais a partir de repasses de verbas públicas às ONGs. Não deixa de ser um meio, não fixado na Constituição, de essas entidades participarem da consolidação da cidadania no país.¹⁴

Uma vez expostos os instrumentos dados pela “Constituição cidadã” para o Ministério Público e as ONGs defenderem o interesse coletivo, será possível focalizar a inserção desses atores sociopolíticos na judicialização da política e no fortalecimento da sociedade civil. Tal exame, à luz da literatura sobre cidadania e seus desafios no Brasil, será complementado pelos estudos de três interlocuções entre Ministério Público e ONGs para fazer valer a letra da lei.

¹² Na seguridade social, por sua vez, a Constituição tem como objetivo o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (art. 194, inciso VII, redação da EC nº 20/98).

¹³ Nesse período, é crescente a adesão de cidadãos e ONGs aos processos decisórios sobre alocação de recursos públicos conhecidos como orçamentos participativos. Espaços públicos de debate dos orçamentos municipais, eles derivam de escolhas políticas locais, e não de uma exigência legal, como no caso dos conselhos gestores.

¹⁴ Sobre contratos, convênios e termos de parcerias entre ONGs e governos, ver Lopez *et al* (2009), pp. 11-12.

2. NOVOS ATORES SOCIOPOLÍTICOS APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

A reinstauração da democracia no Brasil a partir da saída dos militares do poder, em 1985, foi um processo liderado por personagens familiares na cena política nacional. Porém, novos atores também tiveram um papel importante, como é o caso do Ministério Público e das ONGs, que, desde então, vêm participando cada vez mais da agenda sociopolítica nacional, como se lê tanto na literatura específica como em textos jornalísticos contemporâneos. Para avaliar se essas instituições são novidades na consolidação da cidadania no país, retomo nas próximas linhas algumas análises expostas no capítulo anterior.

A construção da cidadania é um processo histórico que está articulado com a formação do Estado (Bendix, 1996). No Brasil, os problemas confrontados nesse processo tem sido diagnosticados como personalismo, insolidarismo e patrimonialismo, apontados na literatura como males para a formação de instituições fortes e de coesão social. A tipologia proposta por Turner (2000) – cidadania ativa ou passiva, orientada à esfera pública ou privada – também contribui ao estudo da incorporação de direitos no país. De um lado, tem-se um processo definido “de cima para baixo”, em oposição à conquista de direitos em revoluções como a francesa e a inglesa; de outro, há uma valorização moral da esfera privada em detrimento do espaço público, como demonstram as já referidas teses sobre o personalismo e o insolidarismo, que evidenciam o reduzido engajamento cívico do brasileiro.

Enquanto o capítulo anterior fez uma revisão da literatura sobre a lacuna entre a cidadania formal e a real, este capítulo busca analisar como o Ministério Público e as ONGs podem preencher esse espaço – no que se poderia aludir ao hiato entre direito escrito e costumeiro estudado por Oliveira Vianna. Daí a questão a que me dedico nas duas primeiras seções deste capítulo: como essas instituições se fortaleceram para efetivar direitos no Brasil?

Respondo a seguir essa pergunta a partir de uma abordagem da inserção desses agentes em processos que ambos vêm vivenciando: a judicialização da política, articulada ao ativismo do Ministério Público (*seção 2.1*) e o protagonismo da sociedade civil, evidenciado nas novas interações entre as ONGs e Estado (*2.2*).

Após essas análises sobre os fortalecimentos desses atores, reúno considerações sobre a interlocução entre procuradores ou promotores e dirigentes de ONGs (*2.3*). Com uma intenção mais diagnóstica do que prognóstica, exploro de modo bastante livre tanto alguns

debates correntes sobre a relação entre ONGs e Estado como o modelo de ação coletiva criado por Tilly (1978) para estudar lutas políticas. Nele, toda ação coletiva é determinada pelo arranjo de quatro variáveis: interesses, organização, mobilização e oportunidade. O objetivo desta abordagem é dar maior lastro aos estudos de caso propostos, que tratam de três parcerias entre o Ministério Público Federal e ONGs dispostas a efetivarem direitos em relação à inclusão de pessoas com deficiência e ao combate à pedofilia e à discriminação na internet.

2.1. Ministério Público e a judicialização da política

O Ministério Público é, em resumo, a instituição responsável pela defesa da sociedade e da lei em causas envolvendo interesses coletivos. Ele pode ser vinculado ao poder Executivo (França, Alemanha, Espanha, Estados Unidos e Inglaterra), ao Judiciário (Itália e Portugal) ou ao Legislativo (Rússia e Cuba).¹⁵ No Brasil, como vimos, a Constituição de 1988 garantiu sua autonomia administrativa e funcional, tornando-o independente dos três poderes e defensor dos direitos da sociedade, e não mais do Estado. Para cumprir esse papel, o Ministério Público foi estruturado de modo simétrico ao Judiciário, dividido em Ministério Público dos Estados e da União. Esse, por sua vez, abrange o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.¹⁶

Mas como o Ministério Público passou a responder pela “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, como dispõe a Constituição? Uma mudança dessa envergadura, como se sabe, não é repentina, mas situada num duradouro processo histórico. Assim, julgo necessária uma breve revisão do desenvolvimento da instituição para avaliar com exatidão seu papel em face das atuais demandas por cidadania.

2.1.1. Ampliação de poderes do Ministério Público

A Constituição de 1988 consolidou o papel do Ministério Público na defesa de direitos

¹⁵ Para uma caracterização do Ministério Público nesses nove países e no Brasil, ver Paes (2003).

¹⁶ Além dessas divisões, há o Ministério Público Eleitoral, que não tem estrutura própria e atua junto à Justiça Eleitoral por meio de promotores eleitorais (designados entre os membros do Ministério Público dos Estados) e de procuradores eleitorais (do Ministério Público Federal).

coletivos, para além da persecução criminal, mas a ampliação de seus poderes começou muito antes. Há quase um século, quando o escopo de funções da instituição ainda era reduzido, ela já era equiparada a um quarto poder na retórica de Alfredo Valladão, seu integrante naquela época:

As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade em nossos dias. Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o ‘Espírito das Leis’, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a ‘Divisão dos Poderes’. Ao órgão que ‘legisla’, ao que ‘executa’, ao que ‘julga’, um outro órgão acrescentaria ele - o que ‘defende’ a Sociedade e a Lei perante a Justiça, parte a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado! (Valladão *apud* Teixeira, 2003: 11)¹⁷

Entre a visão de Valladão em 1914 e a atual aproximação do Ministério Público a um “quarto poder”, exemplificada em Oliven *et al* (2008) e Macedo Jr. (1999), a instituição acumulou atribuições fora da área criminal que foram sistematizadas nos códigos civis. O primeiro Código Civil, editado em 1916, conferiu-lhe novas funções até hoje vigentes: curadoria de fundações, proposição de ação de nulidade de casamento, defesa dos interesses de menores, propositura de ação de interdição e nomeação de curador de ausentes (Maciel, 2002).

Em 1939, o Código de Processo Civil tornou obrigatória a intervenção da instituição como fiscal da lei (*custos legis*) na proteção de interesses como as relações jurídicas do direito de família, casamento, registro e filiação, defesa de incapacitados e da propriedade privada, como feitos de usucapião e testamentos. “Essas sistematizações formal-legais contribuíram para a configuração de uma identidade institucional fortemente atrelada à do Judiciário. Como fiscal da lei, o Ministério Público acumulou atribuições em quase todos os processos nos quais atuava o juiz” (Maciel, 2002: 38). A autora acrescenta que:

Se a ação profissional do promotor de Justiça ganhou o status formal conferido à ação do juiz (caracterizada pela liberdade e fundamentação formal-legal da convicção), a sua identidade foi sendo construída à sombra da identidade daquele último. O “preciosismo parecerista” cumpria a função ritual de apresentar o promotor de Justiça como alguém capaz de exercer as atividades típicas do magistrado, evidenciando a capacidade intelectual dos seus autores, o que, contudo, acabou conferindo ao promotor de Justiça a imagem pejorativa de um “minijuiz”. (Maciel, 2002: 39)

¹⁷ Em artigo no Jornal do Comércio de 19/04/1914. Segundo Teixeira (2003), Valladão rebatia a crítica de um leitor anônimo a sua legitimidade para recorrer no Tribunal de Contas para cassar o registro de um contrato supostamente irregular entre a União e uma empresa. Valladão sustentou que, ao sair do Tribunal, não deixou de representar o MP e, por não pertencer ao Tribunal, teve firmada sua independência e elevada sua função.

A transformação do Ministério Público em “defensor da sociedade” remonta ao Código de Processo Civil de 1973, que fixou a defesa do interesse público como função do Ministério Público (Arantes, 2002; Maciel, 2002). Caberia a ele intervir “em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (art. 82, inciso III do C.P.C.). Tal descrição, posteriormente alterada,¹⁸ dava novas atribuições ao Ministério Público, mas não definia com clareza quais questões passavam a ser seu alvo. Segundo Arantes (2002), promotores e procuradores aproveitaram essa indefinição da lei para ampliar sua área de atuação, considerando “interesse público” vários conflitos coletivos, como desapropriações e acidentes de trabalho. “A construção doutrinária relativa ao problema do interesse público tratou gradualmente de distingui-lo dos interesses do Estado, como aparato burocrático-administrativo, para assemelhá-lo aos interesses gerais da sociedade” (*Idem*: 36).

Tal revisão doutrinária sobre o interesse público e o decorrente acúmulo de atribuições do Ministério Público não lhe trouxeram, porém, autonomia administrativa e financeira, garantias funcionais ou equiparação de vencimentos ao Judiciário – reivindicações que já em 1968 eram registradas por um grupo de promotores de São Paulo.¹⁹ Por outro lado, segundo Arantes (2002), a expansão de funções do órgão teria credenciado seus membros a pleitearem, no início dos anos 1980, o papel de defensores dos interesses difusos e coletivos. Como nota esse autor, as hipóteses de atuação do órgão na área cível eram cada vez mais numerosas, tendo em vista que a produção das leis, a partir de 1973, foi pródiga em reconhecer (i) a indisponibilidade de certos direitos e (ii) a hipossuficiência de seus titulares – os dois princípios que originalmente justificariam a presença do Ministério Público na esfera cível.

Ainda sob o regime militar, enquanto cresciam os esforços no Ministério Público para assumir a missão de defender a sociedade, a Procuradoria Geral da República, seu órgão central, vinculado e dependente do Poder Executivo, servia como um agente importante para a institucionalização do regime autoritário, que visava governar não só pela força, mas também pelo caminho da lei (Arantes, 2002). Como cabia ao procurador geral da República pedir a declaração de inconstitucionalidade de leis e de atos normativos, ele se tornou um fiscal dos

¹⁸ A lei 9.415/96 alterou esse trecho para “nas ações que envolvem litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

¹⁹ Maciel (2002) refere-se a um projeto institucional presente num ensaio jurídico citado em Ferraz, A.A.M.C. (1997). “Ministério Público: quando o passado aponta o futuro”. *Revista da Associação Paulista do Ministério Público (APMP)*, São Paulo, ano 1, n.5, p.35-39, abr. 1997. Segundo Maciel (2002: 40), “enquanto o Código de 1973 forneceu os meios formal-legais para a politização da sua atuação, os Grupos de Estudos, apoiados pela APMP, constituíram-se em espaços de aglutinação política e profissional, fundamentais para a construção de uma identidade institucional própria e a renovação do papel do Ministério Público”.

estados, em nome dos interesses do regime. Ele teria até mesmo desconsiderado pedidos de inconstitucionalidade que a oposição quis julgados pelo Supremo Tribunal Federal.²⁰ Assim, a preocupação dos militares em controlar a administração pública teria favorecido, de certo modo, a almejada valorização da instituição:

Mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público. O fato de ter havido um reforço dessas funções durante os anos de autoritarismo talvez explique os grandes avanços que a instituição iria conquistar nos anos de 1980, na medida em que ela pôde se antecipar à transição democrática, ocupando desde antes a posição de fiscal da lei e do interesse público e se habilitando para reivindicar essa mesma posição também no regime democrático. (Arantes, 2002: 44)

Arantes acrescenta que a primeira Lei Orgânica Nacional da instituição, de 1981, antecipou aspectos da identidade do Ministério Público fixados pela Carta de 1988, como os princípios da unidade (a expressão da vontade de cada um vale como manifestação da instituição), indivisibilidade (um integrante pode substituir colegas sem prejuízo do caso e segundo normas internas e legais) e autonomia funcional (não há submissão a determinações superiores quanto às medidas a adotar). Essa Lei Orgânica também uniformizou a estrutura organizacional e competências do órgão e atendeu a reivindicações de seus membros como a ocupação de cargos de chefia apenas por sua categoria, benefícios relativos à saúde, vantagens remuneratórias e orçamentárias. Assim, Arantes nota que o novo perfil do Ministério Público, tido como contribuição à democracia, foi obtido, paradoxalmente, ainda no regime autoritário.

No início dos anos 1980, o sistema jurídico brasileiro, tal como no exterior, iria regulamentar uma jurisprudência de cunho difuso e coletivo e havia uma correspondência das demandas pela titularidade da proteção dos direitos metaindividuais com os anseios por autonomia do Ministério Público diante do Executivo. “As reivindicações por independência institucional e pela defesa dos direitos metaindividuais se reforçaram mutuamente” (Soares, 2007: 24). Afinal, a defesa do interesse público requeria distância em relação à administração pública, responsável muitas vezes por transgressões aos direitos da sociedade.²¹ Silva (2001)

²⁰ Arantes refere-se ao arquivamento do pedido do MDB pela inconstitucionalidade do decreto-lei 1.077/70, que instituiu a censura prévia sobre livros e revistas. Sua fonte é Mendes, Gilmar Ferreira (1990). *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva. p. 242-247.

²¹ Essa estratégia de fortalecimento institucional opõe-se à adotada pelo Ministério Público entre 1940 e 1980, que “consistiu num fortalecimento do poder político do Ministério Público por meio do *lobby* direto junto ao Poder Executivo ao qual a instituição estava formal e substancialmente atrelada. O Ministério Público era órgão do Poder Executivo. O próprio Procurador-Geral de Justiça exercia cargo de confiança do governador e era demissível *ad nutum* até 1981” (Macedo Jr., 1999: 111).

atribui as mudanças do Ministério Público nas décadas de 1980 e 1990 tanto a movimentos internos do órgão – debates gerados pela organização da carreira, grupos de estudo, realização de seminários e mobilização das associações de classe – como a aspirações de muitos atores sociais em prol da defesa dos interesses coletivos e da fiscalização do poder público.

Sucessivas mudanças na legislação acomodaram esses anseios, proporcionando mais poderes ao Ministério Público. Em 1981, três meses antes da Lei Orgânica, foi promulgada a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), que inovou na regulamentação dos direitos difusos ao legitimar o Ministério Público como defensor dos direitos relativos a um meio ambiente saudável. Além disso, ela pôs um novo instrumento à sua disposição: a ação de responsabilidade civil e criminal. Todavia, os instrumentos mais usados pelo órgão na tutela dos interesses coletivos foram criados quatro anos depois pela lei 7.347/85: a ação civil pública e o inquérito civil público. Essa lei, fruto de um acirrado debate entre um anteprojeto de uma comissão de juristas e outro de promotores em São Paulo, introduziu a ampla defesa de interesses coletivos, como saúde e educação, meio ambiente, direito do consumidor, ordem urbanística, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.²²

A nova lei permitiu que outros agentes estatais e da sociedade civil propusessem ações civis públicas, mas o Ministério Público dispôs da vantagem de conduzir o inquérito civil, que lhe facultaria requerer informações e documentos para instruir suas ações. “Alguns juristas alegaram que a existência do inquérito civil acabaria por favorecer o Ministério Público e desestimularia os demais órgãos e associações a defender os interesses difusos” (Silva, 2001: 49). Além disso, a lei restringia o direito de levar demandas coletivas para a Justiça apenas a associações civis com mais de um ano, o que visava impedir a formação de associações para moverem ações oportunistas. Portanto, a lei da ação civil pública fazia do Ministério Público o agente principal da defesa de direitos coletivos. Faltava a ele apenas obter a independência frente aos outros poderes, a qual, como vimos (*seção 1.3.2*), foi conquistada na Constituição, considerada pela maioria dos especialistas um marco na identidade institucional do Ministério Público (Sadek, 1997, 2008; Macedo Jr., 1999; Werneck Vianna, 2008).

Além da independência funcional e da autonomia administrativa, os integrantes do Ministério Público adquiriram prerrogativas semelhantes às do Poder Judiciário: vitaliciedade (a perda do cargo após o estágio probatório exige decisão judicial definitiva); inamovibilidade (a mudança de lotação requer consentimento); e irredutibilidade de subsídio (sua remuneração

²² A disputa entre os projetos e breves balanços da lei constam em Arantes (2002: 60-76) e Silva (2001: 44-53).

não pode ser reduzida).²³ Na esfera criminal, a instituição assumiu a exclusividade da ação penal pública, requisitando as investigações às polícias, sobre cujas atividades passou a exercer controle externo. O perfil garantido na Carta Magna foi consolidado anos depois pela lei complementar nº 75/93, que tratou da organização, atribuição e estatuto do Ministério Público da União. Nos Estados, cada Ministério Público teve editada a sua lei orgânica, o que ocasionou distinções entre eles.

O fortalecimento do Ministério Público na Assembleia Constituinte de 1987/88 estaria relacionado, na interpretação sugerida por Kerche (2002, cap. I), a um particular cruzamento de visões do Estado e da sociedade. Por um lado, teria havido a percepção de que a sociedade é hipossuficiente, incapaz de buscar seus direitos por si mesma, logo caberia a novos atores sociais a defesa de quem não conseguia se organizar. “Por outro lado, tem-se uma visão um tanto esquizofrênica sobre o papel do Estado e dos próprios políticos: desconfia-se do ‘Leviatã’ e, como solução, coloca-se uma agência estatal como guardião do próprio Estado, porque políticos parecem não confiar neles mesmos” (*Idem*: 51). Tal solução seria o primeiro passo para a negação da política, segundo o autor, que ressalva que essas explicações “não são definitivas e devem ser vistas como sugestões de interpretações possíveis”.

Outra novidade da Constituição foi ampliar o uso da lei da ação civil pública para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, o que favoreceu a formulação de leis para regulamentar novos interesses metaindividuais. A partir de 1988, o Legislativo abriu o leque de direitos coletivos a serem efetivados – mesmo por intervenção do Ministério Público ou atores da sociedade civil. Nesse âmbito, Werneck Vianna e Burgos (2005) destacam as leis referentes a pessoas com deficiência e aos interesses dos investidores do mercado de valores mobiliários (1989), o Código de Defesa do Consumidor, “que se demonstrou central na ampliação das Ações Cíveis Públicas e no adensamento do papel do Ministério Público”, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Saúde (1990), a Lei de Proteção ao Idoso e a de Proteção das Minorias Étnicas (1993), a Lei das Águas (1997), a relativa a Planos Privados de Saúde (1998), o Estatuto da Cidade (2001) e o Estatuto do Idoso (2003).

Esse ativismo legislativo deu maior capacidade de atuação do Ministério Público e abriu espaço à judicialização da política. “Atualmente, devido a esse alargamento do seu

²³ As garantias constitucionais dos membros do Ministério Público são acompanhadas por vedações: receber honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial; exercer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; receber auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

campo de atuação, o MP tem legitimidade, por exemplo, para ingressar com ações para exigir acesso à saúde ou abrigo para crianças de rua, requisitando prestações positivas por parte do Estado”, exemplifica Cavalcanti (1999: 50), que cita ainda a sua possibilidade de propor a ação direta de inconstitucionalidade contra os três níveis de governo. Dotada de mais poderes, a instituição passou a ser associada por autores como Macedo Jr. (1999) e Oliven *et al* (2008) à ideia de “quarto poder”, uma percepção que naturalmente dá margem a ambiguidades.

A designação, assim, justifica-se em vista do alto grau de autonomia desta instituição perante os demais poderes e sua independência, inclusive para mover ações e tomar medidas contra membros dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e ainda atuar diretamente na tutela dos interesses transindividuais (interesses difusos e coletivos) de evidente natureza social e com inevitáveis repercussões na gestão das políticas públicas. (Macedo Jr., 1999: 248)

Segundo esse e outros autores, tais atribuições tornam o Ministério Público brasileiro um órgão singular no mundo, especialmente na América Latina, onde seus similares atuam quase exclusivamente na persecução criminal. Essa nova missão justificaria ver o órgão como um “quarto poder”, o que Macedo Jr. admite ferir o rigor técnico do nosso constitucionalismo. Tal aproximação teria sido comum na Constituinte, que lhe incumbiu de fiscalizar a lei em prol da sociedade – e não mais do Estado – e garantiu autonomia funcional, administrativa e o direito a propor seu orçamento. Essas garantias são essenciais ao órgão, como sustenta Mazzili (2001: 166): “num Estado democrático, a independência do Ministério Público não deve ser vista como mera abstração legal ou ficção jurídica, mas sim como condição prática para o correto exercício de suas funções”. (Frise-se que sua vinculação a outro poder não implica déficit democrático, como demonstram exemplos de outros países.)

O texto constitucional tanto conferiu garantias à independência do Ministério Público e do Judiciário, após mais de duas décadas de regime autoritário, como manteve o sistema de *checks and balances* (pesos e contrapesos) na cúpula dessas instituições, em busca de um controle recíproco entre os três poderes estatais. Desse modo, compete ao presidente e aos governadores a designação dos chefes do Ministério Público da União e nos Estados – o que torna problemática a ideia de um “quarto poder”. A escolha do procurador-geral da República é livre entre os integrantes da instituição, de modo que a lista que a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) criou em 2001 para sugerir três nomes para a chefia do órgão tem caráter meramente consultivo. Naquele ano, Geraldo Brindeiro foi reconduzido a procurador-geral da República pela terceira vez, embora preterido pelos colegas (foi o 7^a da

lista indicativa). Nos Estados, as listas tríplices entregues aos governadores são um modelo de escolha rejeitado pela maioria dos membros do órgão, como aponta Sadek (2008: 125, n. 5).

A visão do Ministério Público como “quarto poder” também se choca com a lentidão do Judiciário, visto que muitas ações que o órgão propõe levam anos até a sentença definitiva. Às vezes, o juiz atende a pedidos liminares com decisões de efeito imediato, mas elas podem ser contestadas em instância superior. Assim, a defesa dos direitos difusos na Justiça nem sempre se dá em tempo hábil, o que tem colaborado para o recente crescimento da atuação extrajudicial da instituição, com as recomendações (alertas sobre um ato ilícito que, se não for corrigido, pode motivar um processo judicial) e os termos de ajustamento de conduta (acordos para revisão de ilegalidades). Entretanto, as iniciativas mais significativas da instituição ainda dependem do ritmo da Justiça e da Polícia, que “podem tanto facilitar como dificultar ou mesmo impedir o andamento de uma investigação ou de uma ação” (Sadek, 2008: 119).

A renovação institucional do Ministério Público não se deu sem uma divisão em seu interior. Segundo Sadek (2000), uns defendem uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle, outros, um órgão vocacionado à defesa dos interesses da sociedade.

Em debates tanto internos quanto extravasados para fora dos muros da instituição é possível distinguir ao menos duas correntes: uma que defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição. (Sadek, 2000: 33)

Segundo a autora, qualquer avaliação do Ministério Público reflete o choque exposto por Tocqueville de como conciliar a liberdade e a igualdade. Ou, em outras palavras, “como compatibilizar o respeito às garantias individuais e ao devido processo legal, de um lado, e as exigências de políticas positivas, visando à correção de desigualdades, de outro” (*Idem*: 35).

Numa dessas avaliações, Macedo Jr. (1999) constata que, ainda que tenha fixado formalmente o novo perfil do Ministério Público, a Constituição não garantiu a implantação de sua vocação pró-ativa. Para ele, sinais de empenho e vontade política de implementação dessa identidade institucional contrastam, em outros momentos, com fortes pressões corporativas e a falta de vontade institucional e de seus líderes. O resultado desse movimento é “uma situação esquizofrênica, meio moderna, meio tradicional, meio agente, meio opinativa (ou parecerista), meio advogado, meio juiz, algumas vezes envolvida com os problemas concretos da sociedade, outras vezes alheia a estes sob o manto da neutralidade e distanciamento” (*Idem*: 255).

Em seguida, discuto como o Judiciário – incitado muitas vezes pelo Ministério Público – desponta como um espaço privilegiado de resolução de conflitos sociais frente à omissão do Executivo e do Legislativo. A “judicialização da política” aparece, assim, como um processo de implicações promissoras para a cidadania no Brasil.

2.1.2. *Judicialização da política no Brasil*

A judicialização da política é definida nas ciências sociais, em poucas palavras, como a participação do Judiciário em decisões que originalmente seriam dos outros dois poderes. Contribuem para ela não apenas a ineficácia dos poderes Executivo e Legislativo em atender a demandas populares, mas também a ampliação de direitos do cidadão e do acesso à Justiça e a reorganização do sistema judicial. Pioneiros da abordagem institucionalista ao fenômeno, Tate e Vallinder (1995) identificam oito requisitos a ele: (i) presença da democracia; (ii) sistema de separação de poderes; (iii) política de direitos; (iv) uso dos tribunais por grupos de interesse; (v) uso das cortes pela oposição; (vi) instituições majoritárias ineficazes; (vii) percepção das instituições de tomada de decisões; (viii) delegação de poderes pelas instituições majoritárias.

A julgar por essas precondições, a judicialização da política encontra campo fértil no Brasil a partir da Constituição de 1988. Nesta subseção, indico duas perspectivas de análise da expansão do poder da Justiça e, a seguir, exponho brevemente como a política se judicializou no país. Assim, pretendo mostrar como esse processo vincula-se com o ativismo do Ministério Público e sua eventual predisposição para buscar interlocutores na sociedade civil.

A recente percepção do Judiciário como uma arena pública expressa um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade e dá origem a um novo personagem da *intelligentzia*: os magistrados e membros do Ministério Público (Werneck Vianna *et al*, 1999). Esses autores identificam dois eixos analíticos que, ainda que compartilhem o reconhecimento do papel estratégico do Judiciário nas democracias contemporâneas, não limitado às funções declarativas do direito, apreendem esse processo de modos distintos: o eixo procedimentalista, formado por Habermas e Garapon, para quem a invasão da política pelo direito ameaçaria a liberdade; e o substancialista, com nomes como Cappelletti e Dworkin, confiantes no papel da Justiça como guardião de princípios e valores fundamentais.²⁴ Em outras palavras, alinhariam-se, no primeiro grupo, os autores que veem a judicialização como um risco à democracia; no

²⁴ Oliveira e Carvalho (2005) cunham outra tipologia dos estudos desse tema: a escola histórico-sociológica, de Cappelletti e Garapon; e a escola institucionalista, com Tate e Vallinder, Werneck Vianna e Faro de Castro.

outro, como uma oportunidade para aprofundá-la.

O eixo procedimentalista restauraria as previsões de Tocqueville de que o avanço da igualdade poderia prejudicar os ideais e práticas da liberdade, visto que a expansão do direito desestimularia a face libertária e reivindicatória da cidadania ativa.²⁵ Assim, a Justiça seria o “último refúgio de um ideal democrático desencantado”, nas palavras de Garapon. Segundo ele, o papel inovador do juiz não estaria na política, mas em reformular o tecido da sociabilidade, especialmente em “pontos quentes” como as questões do menor, das drogas e da exclusão social. Na crítica de Habermas, a comunidade de intérpretes da Constituição se faz na vida pública, e não por meio dos tribunais. Nesse eixo, a democracia representativa deve rearticular-se à deliberativa, que se tornaria um “lugar de influência, de onde, a partir das associações voluntárias e das redes de organização delas originárias, se produzem e se disseminam convicções práticas” (*Idem*: 31).

No chamado eixo substancialista, o ativismo judicial é valorizado porque a expansão do direito é considerada uma efetiva e necessária extensão da tradição democrática a setores ainda pouco integrados à sua ordem e seu ideário. Para Dworkin, o juiz deve aprofundar a “verdadeira natureza da democracia”, atualizando a real significação da Constituição, “mãe e guardiã da democracia”. Já Cappelletti defende que a democracia não seja reduzida a uma simples ideia majoritária, pois o Executivo e o Legislativo não enunciam necessariamente a vontade popular, mas, frequentemente, o compromisso entre grupos com interesses contrários. Esse olhar alia-se à ideia, dele e de Garth (1988), de um “novo enfoque de acesso à justiça”:²⁶

Esse enfoque encoraja a exploração de uma *ampla variedade de reformas*, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. (Cappelletti e Garth, 1988: 71)

O processualista italiano tanto foi um entusiasta da judicialização da política como um crítico da capacidade de instituições como o Ministério Público assumirem a defesa judicial

²⁵ “A democracia social, no andamento descrito por Marshall, teria como consequências perversas a perda da democracia, significando a estatalização dos movimentos sociais, a decomposição da política, a erosão da lei como expressão da soberania popular, a politização da razão jurídica e sua contraface necessária: a judicialização da política.” (Werneck Vianna *et al*, 1999: 24)

²⁶ Esse novo enfoque corresponde à terceira “onda” em prol do acesso efetivo à justiça nos países ocidentais. As duas primeiras foram: (i) a assistência judiciária aos pobres e (ii) a representação dos interesses difusos. Cf. Cappelletti e Garth, 1988, cap. III.

de interesses coletivos. Cappelletti considerava-o inadequado à tarefa devido a questões como a falta de dinamismo do promotor por sua semelhança com o juiz, sua ligação histórica com o Executivo – réu em potencial – e a falta de formação especializada e conhecimento técnico para defender novos direitos. Essas críticas, segundo Arantes (2002) e Silva (2001), tiveram grande repercussão na comunidade jurídica brasileira. Cappelletti sugeria, então, que se utilizassem três outros instrumentos: a criação de órgãos públicos “altamente especializados” na defesa de direitos coletivos; a ampliação do alcance da decisão do juiz até o limite exigido à reparação do dano causado; e a extensão de legitimação para agir a indivíduos e associações privadas (Arantes, 2002). (O último meio, presente no Brasil, será problematizado em 2.3.2.).

No Brasil, a judicialização da política não teve seu ponto de partida no ativismo de membros do Judiciário – tampouco do Ministério Público –, mas na iniciativa do constituinte de 1988, ainda que esse não fosse seu propósito original. “Os efeitos inesperados da sua ação, que flertavam com formas criativas de democracia direta, tiveram, no entanto, o condão de estimular o processo de judicialização da sociedade e da política, hoje um dos mais evidentes entre as democracias ocidentais” (Werneck Vianna, 2008: 102). Segundo esse autor, o processo vivido no país derivou da obra do constituinte e, depois, do legislador ordinário.

Ao abordarem a judicialização da política a partir de 1988, Werneck Vianna *et al* (1999) dividem essa experiência em dois períodos. Nos primeiros anos, as instituições da democracia representativa foram bastante valorizadas – ainda mais devido à proximidade das eleições presidenciais com o favoritismo de candidatos da mudança social. Já a democracia participativa, associada na Constituição à judicialização da política, limitou-se a tentativas isoladas – e frustradas – do Ministério Público e certas agências da sociedade civil de levarem suas demandas aos tribunais. Tal tendência foi revertida nos anos 1990, com a atualização das “possibilidades de a emergente democracia brasileira se expressar pelo caminho tradicional das instâncias de representação política e pelas novas vias abertas pela Constituição para uma democracia participativa” (*Idem*: 42). As razões da mudança incluíam o uso de procedimentos para o controle abstrato das normas, como no caso das recorrentes medidas provisórias.

A judicialização da política ganha relevo na agenda nacional não apenas em função de mudanças no Judiciário e no Ministério Público, capaz de mobilizar a participação de grupos sociais. Segundo Werneck Vianna *et al* (1999: 42), essa maior importância também resulta das transformações no “imaginário da sociedade civil, especialmente dos seus setores mais pobres e desprotegidos que, depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social,

vêm procurando encontrar no Judiciário um lugar substitutivo, como nas ações públicas e nos Juizados Especiais, para as suas expectativas de direitos e de aquisição de cidadania”.

À medida que a judicialização da política prolifera, ela se torna um objeto de estudo mais corrente. Numa das primeiras pesquisas empíricas sobre o tema no Brasil, Castro (1997) analisou o efeito político de 1.240 acórdãos do Supremo Tribunal Federal e concluiu que, embora a Justiça gerasse impacto no Legislativo e no governo, frequentemente por conceder liminares, “uma parcela diminuta dessas ações resultaram em decisões substantivas do mérito” (*Idem*: 151). Esse dado foi interpretado como indicador de que a judicialização da política estava em fase embrionária e, em sua maioria, favorecia as políticas governamentais.

Duas recentes análises desse processo, Werneck Vianna e Burgos (2005) e Casagrande (2008), enfocam o Ministério Público e reúnem estudos de casos, a exemplo desta dissertação. Os autores do primeiro trabalho veem a média de 200 ações diretas de inconstitucionalidade propostas por ano ao Supremo Tribunal Federal como um indício de uma nova e efetiva arena para o exercício da democracia brasileira. Tais ações, provocadas em boa parte pela sociedade civil organizada, aprofundam e aprimoram a interpretação constitucional.²⁷ Segundo eles, esse avanço da judicialização da política tem relação com o recuo do Estado de bem-estar social:

O desmonte do embrião do *welfare state* brasileiro, o esvaziamento das instituições da vida republicana e da vida associativa, vão canalizar para o interior do Judiciário as demandas reprimidas por direitos. Os juízes e demais agentes do sistema passam a exercer papéis cada vez mais identificados com os de engenheiro social ou terapeuta, quando não com o de prestadores de serviços de cidadania, como nos casos conhecidos dos juízes das Varas de Infância e Juventude e das caravanas volantes dos Juizados Especiais que percorrem os rincões do país e que cumprem papéis substitutivos a serviços próprios do Estado, como o de fazer o registro civil dos cidadãos. (Werneck Vianna e Burgos, 2005: 4)

A judicialização, segundo Casagrande (2008), aumentou o peso da Justiça como meio de controle dos demais poderes e espaço de deliberação política e representou uma novidade substancial na democracia por abrir “novos canais institucionais de defesa de interesses coletivos, através dos quais adentram ao sistema político demandas de setores da sociedade que dificilmente teriam prioridade perante as agendas dos Poderes Legislativo e Executivo” (*Idem*: 272). Após estudar cinco processos com decisão favorável ao Ministério Público, esse autor sustenta que a instituição tem um papel chave na judicialização da política, pois sua

²⁷ Em estudo mais recente, Werneck Vianna *et al* (2007) verificam a existência de 3.648 Adins de 1988 a 2005 – uma média de 215 Adins por ano. Seus principais autores são: governadores (26%), associações civis (24,9%), Ministério Público (22,2%) e partidos (19,8%).

intervenção, especialmente com a ação civil pública, dá outra dimensão à decisão judicial. Afinal, a capilaridade do órgão amplia o alcance dessa atuação e, ao defender um grupo, ele supera o delicado problema de “paridade de armas”: “seus direitos são vocalizados de forma profissional e em igualdade de condições com o poder público” (*Idem*: 273).

Entre os estudos de caso que pesquisou, Casagrande (2008) relata uma ação movida pelo Ministério Público Federal em 2000, a partir de uma queixa da ONG gaúcha “Nuances – Grupo pela Livre Expressão Sexual” contra o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A ação visava garantir direitos previdenciários aos homossexuais, como o pedido de pensão por morte ou de inscrição de companheiros como dependentes. Após uma decisão favorável ao Ministério Público na primeira instância da Justiça Federal, o INSS recorreu e o Tribunal Regional Federal ratificou que “deve a relação da Previdência para com os casais de mesmo sexo dar-se nos mesmos moldes das uniões estáveis, entre heterossexuais”.

No curso do processo, o governo brasileiro manifestou-se, durante a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância no ano de 2001, no sentido de pronunciar pelo reconhecimento em nível institucional da união estável entre homossexuais, inclusive com menção ao provimento liminar que havia sido concedido na própria ação civil pública. Isto é, o Poder Executivo incorporou a decisão judicial proferida na ação civil pública às políticas antidiscriminatórias do Estado brasileiro que foram levadas ao conhecimento da comunidade internacional (a despeito da contradição de a autarquia federal estar recorrendo da mesma decisão). (Casagrande, 2008: 201)

O curioso relato acima é um exemplo contundente do novo poder do Judiciário de intervir em atribuições que caberiam ao Executivo ou ao Legislativo, cujas formulações nem sempre acompanham a evolução dos costumes, de acordo com autores como Casagrande. Mais do que isso, sinaliza potencialidades da convergência entre o Ministério Público e as ONGs na defesa dos direitos da cidadania.

Como em outras democracias, o debate sobre a judicialização da política no Brasil é cada vez menos restrito a agentes do direito e da política. Recentes julgamentos no Supremo Tribunal Federal, como os relativos ao uso de células-tronco em pesquisas e à demarcação de terras indígenas em Roraima, em 2008, vêm suscitando oportunas críticas de alguns setores da sociedade à intervenção da Justiça em conflitos sociais. Entre esses questionamentos, destaco (i) a falta de legitimidade dos juízes na tomada de decisões, visto que eles não são investidos de seu poder pelo sufrágio popular; (ii) a incapacidade técnica do Judiciário e do Ministério Público, cujos quadros funcionais carecem de especialistas que subsidiem decisões públicas;

(iii) os riscos aos mercados, pois pode haver uma insegurança jurídica inibindo investimentos públicos e privados; e (iv) o desequilíbrio entre os três poderes, com o Judiciário avançando em áreas de responsabilidade do Executivo e do Legislativo. Essas questões ajudam a matizar a análise sobre a judicialização da política, pontuando aspectos considerados nesta pesquisa.

Após discutir a judicialização da política, analiso um processo histórico entrelaçado a esse fenômeno: o protagonismo da sociedade civil, verificado especialmente na expansão das ONGs. Essa análise encaminha para uma reflexão sobre a interação entre Ministério Público e ONGs que põe em perspectiva os desafios à construção da cidadania expostos anteriormente.

2.2. ONGs e o protagonismo da sociedade civil

A expressão “organizações não governamentais” (ONGs) surgiu no fim dos anos 1940 na Organização das Nações Unidas, designando um universo amplo e vago de organizações com as quais a entidade poderia firmar consultorias (Landim, 2002) em iniciativas para a reconstrução de países afetados pela II Guerra Mundial (Medeiros, 2008). Desde então, esse termo popularizou-se, referido a um vasto conjunto de organizações difícil de ser definido. Koslinski (2007) diz não haver acordo na conceituação, mas cita dois pontos que parecem consensuais: (i) são autogovernadas (têm estrutura própria); e (ii) pertencem à esfera privada, mesmo que algumas recebam recursos de órgãos governamentais. Entre os pontos polêmicos, constam “(i) a inclusão ou não de organizações informais; (ii) a adoção da definição sem fins lucrativos [*nonprofit*] ou não para fins lucrativos [*not-for-profit*]; (iii) a inclusão somente de organizações voluntárias ou a inclusão também de organizações profissionais; (iv) a inclusão ou não de organizações baseadas em membros” (*Idem*: 103).

Porquanto a definição de ONG dê margem a dúvidas, o mesmo não ocorre na correlação entre sua expansão e a da sociedade civil, dentro da qual essas organizações proliferam e conquistam espaço, como discutirei neste subcapítulo. Como meu interesse é discutir a articulação entre essas organizações e o Ministério Público, começo abordando como a sociedade civil relaciona-se com a cidadania na teoria e na política e, em seguida, examino sua gradual aproximação ao Estado visando à ampliação e à efetivação de direitos.

2.2.1. *Sociedade civil e cidadania*

Nas últimas décadas, mudanças sociais e políticas como o fim de regimes autoritários em países da América Latina e da Europa Oriental contribuíram para a revalorização da sociedade civil nos campos político e teórico. Nesta seção, exponho proposições sobre esse conceito a partir de autores como Cohen e Arato (1994) e Kumar (1996) com vistas ao estudo de interlocuções entre a sociedade civil e agentes estatais. Pretendo, assim, articular o protagonismo da sociedade civil e as atuais demandas pela efetivação de direitos no Brasil.

A exemplo da cidadania, o conceito contemporâneo de sociedade civil tem raízes no pensamento político do século XVIII, mas possui distinções relevantes em relação a acepções de então. Até a segunda metade do século XIX, quando caiu em desuso, a ideia de sociedade civil era de uma esfera da vida social definida em oposição ao Estado (Kumar, 1996). Hegel, a quem devemos o conceito moderno, tomava-a como a esfera da vida ética interposta entre a família e o Estado e que incluía instituições sociais e cívicas inibidoras e reguladoras da vida econômica. Na recente revisão do conceito, a sociedade civil foi distinguida da econômica e se consolidou um modelo de divisão tripartite da realidade: Estado, mercado e sociedade civil, regidos pelos princípios da autoridade, dos interesses e da solidariedade, respectivamente. “O renascimento neoliberal por um lado e o colapso do socialismo real por outro sinalizaram uma transformação cognitiva: aos dois princípios tradicionais ‘mercado’ e ‘autoridade’, acrescenta-se agora o princípio da ‘solidariedade’” (Reis, 2006: 3).

É nítida a distinção, em Cohen e Arato, entre as sociedades civil, política e econômica. Enquanto a sociedade civil, baseada em direitos de comunicação, associações e movimentos civis, seria a esfera de solidariedade e cooperação, a sociedade política, fundada no sufrágio e nos partidos, abrigaria o conflito e seria responsável por mediar as relações entre a primeira e o Estado. Já a esfera econômica se basearia em formas de propriedade e associações puramente econômicas (Cohen e Arato, 1994; Arato, 1995). Em sua abordagem dos dois níveis da vida associativa em sociedades e transições democráticas – a sociedade civil e a política –, eles têm um interessante diagnóstico sobre o relacionamento entre essas esferas:

Ao contrário do que diz a maior parte da literatura sobre transições, não acreditamos, porém, que o deslocamento da sociedade civil para a sociedade política, durante o processo de mudança de regime, produza uma total desmobilização e atomização da esfera civil. Ao contrário, acreditamos que a estabilização da democracia e os projetos futuros de democratização dependem do desenvolvimento de uma relação complexa e bilateral entre as órbitas civil e política. (Arato, 1995: 20)

A referida divisão tripartite foi justificada pelos autores a partir da distinção de mundo da vida e sistema, exposta por Habermas, e seus efeitos institucionais. Na visão habermasiana, em linhas gerais, há o risco de desintegração social quando os subsistemas Estado e mercado, coordenados pelo poder e pelo dinheiro, buscam “colonizar” o mundo da vida, esfera regida pela interação comunicativa. Com base nesse modelo, no qual os atores da sociedade civil não são afetados pelas restrições impostas aos atores do Estado e do mercado, Cohen e Arato enfatizaram o potencial crítico da sociedade civil “no que se refere às normas e projetos, sua capacidade de exercer influência na sociedade política e a importância de proteger a sociedade civil contra a 'colonização' pelo dinheiro ou pelo poder” (Cohen, 2003: 428).

A ampla recepção do conceito de sociedade civil, oriunda da disseminação de ideias pós-marxistas, foi atribuída por Cohen e Arato (1994) a problemas/projetos compartilhados por vários contextos nacionais, como (i) a crítica ao Estado e a busca por políticas pós-estatais e (ii) o ceticismo com reformas ou revoluções. A primeira questão resultou da insuficiência das soluções adotadas por regimes soviéticos, ditaduras latino-americanas e também por Estados de bem-estar social para resolver problemas sociais. Já o descrédito de reformas ou revoluções teria vindo da participação de partidos reformistas e revolucionários na crise do Estado de bem-estar. Kumar (1996) revê a distinção entre Estado e sociedade de outro modo:

Tal como no século XVIII, parecemos sentir uma vez mais a necessidade de definir e distinguir uma esfera da sociedade que esteja separada do estado. A cidadania parece depender, para o seu exercício, da participação ativa em instituições não estatais com a base necessária para a participação em instituições políticas formais. Foi essa a posição de Tocqueville a respeito da democracia americana; é uma lição que o resto do mundo parece estar agora muito ansioso por levar a sério. (Kumar, 1996: 719)

Na visão de Kumar, um dos vários autores que chamam atenção para a revalorização da sociedade civil, parece promissora a interlocução entre instituições estatais e não estatais. Tal idéia se aplica, a meu ver, às alianças entre Ministério Público e ONGs que serão aqui focalizadas (daí a reprodução parcial do raciocínio acima como epígrafe deste trabalho). Outra aproximação entre a sociedade civil e a defesa da cidadania é feita por Scherer-Warren:

A sociedade civil, embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, representando a multiplicidade e diversidade de segmentos sociais que compõem a sociedade, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo, distinguindo-se assim dos dois primeiros setores acima [Estado e mercado] que estão orientados, também preferencialmente, pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia. (Scherer-Warren, 2006: 110)

A sociedade civil, de acordo com ela, reúne três níveis de como interesses e valores da cidadania se organizam para gerar ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas. Tais níveis são: o associativismo local, como os movimentos comunitários; formas de articulação inter-organizacionais, como os fóruns da sociedade civil e associações de ONGs; e mobilizações na esfera pública, que transcendem as outras articulações, buscando visibilidade e resultados no espaço público. A partir desses tipos de ação coletiva, Scherer-Warren diz que “a sociedade civil organizada do novo milênio tende a ser uma sociedade de redes organizacionais, de redes inter-organizacionais e de redes de movimentos e de formação de parcerias entre as esferas públicas privadas e estatais, criando novos espaços de governança com o crescimento da participação cidadã” (*Idem*: 126).

Essa conclusão permite um diálogo com o argumento de Dagnino (1994) de que está emergindo hoje uma nova noção de cidadania. Dagnino frisa três aspectos dessa novidade: a vinculação à experiência dos movimentos sociais na luta por direitos, tanto à igualdade como à diferença; sua relação com a construção e o aprofundamento da democracia, que assumiu um novo estatuto teórico e político no mundo, especialmente após a crise do socialismo real; e o nexos constitutivo entre cultura e política dessa noção, que enfatiza o papel da transformação cultural na construção democrática. A partir desses elementos, a autora aponta seis distinções da “nova cidadania” frente à “concepção liberal”, entre as quais destaco, para os fins deste estudo, as referentes ao seu eixo de desenvolvimento (“de baixo para cima”, e não o contrário) e ao novo foco nas relações com a sociedade civil (e não mais apenas entre o Estado e o indivíduo).²⁸

A cidadania que emerge da ação dos movimentos sociais, segundo Dagnino, constitui sujeitos sociais ativos, que definem o que são seus direitos e cobram seu reconhecimento. “Ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania 'de baixo para cima’” (*Idem*: 108). Sem aludir a Turner (2000), a autora aproximou-se de sua tipologia de cidadania, que, como vimos, opõe a cidadania passiva (“de cima para baixo”) e a ativa – nesse caso, os brasileiros, acostumados ao primeiro tipo, estariam diante da cidadania ativa que caracterizou a história de outros Estados nacionais, como o francês e o americano. A cidadania também

²⁸ Os outros diferenciais da nova cidadania, para Dagnino (1994), são: (i) redefinir a ideia de direitos, com a criação de novos direitos como à proteção ambiental e à moradia; (ii) propôr novas formas de sociabilidade, e não só a incorporação política; (iii) pôr em jogo o direito de participar efetivamente da definição do sistema político; e (iv) incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença.

passaria a demarcar uma relação entre Estado e sociedade civil, e não apenas com o indivíduo. Ela proporcionaria “um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles” (*Idem*: 108).

Como a cidadania se constrói na dinâmica peculiar a cada Estado nacional, considero oportuno articular seu processo de consolidação no Brasil com a trajetória da sociedade civil. Para tanto, dedico a próxima seção a uma análise da relação, cada vez mais estreita, entre o Estado brasileiro e as ONGs na intenção de defender a cidadania.

2.2.2. Aproximação entre ONGs e Estado no Brasil

A revalorização da sociedade civil nas últimas três décadas, conforme vimos, é um fenômeno global. No Brasil e no mundo, a mobilização de novos agentes ganhou destaque frente às associações tradicionais, como partidos políticos e sindicatos. Tornou-se cada vez mais ampla a defesa de uma maior presença de associações civis nas decisões políticas, de modo que a democracia participativa pudesse complementar a democracia representativa simbolizada pelo voto. Após a transição democrática em meados dos anos 1980, a política brasileira passou a dar mais espaço para a sociedade civil na forma da expansão das organizações não governamentais.

Afinal, qual foi a origem das ONGs no Brasil? A história dessas organizações remonta, segundo Landim (2008), a movimentos sociais que despontaram no regime militar articulados às mudanças nas históricas relações corporativistas entre Estado e sociedade (“o fim do pacto populista”), aos rápidos processos de modernização, urbanização e diversificação social, bem como à expansão da mídia e ao acesso à universidade. Nessa época, setores da Igreja católica, inspirados pela Teologia da Libertação, apoiaram a organização da sociedade por opositores do regime autoritário. O papel da Igreja, um reduto de liberdade na sociedade civil no período militar, foi frisado por Landim (2002: 225): “O imaginário de informalidade, invisibilidade e pessoalização presente nos relatos sobre a criação das futuras ONGs tem portanto como correlato objetivo, no processo de construção de canais e relações, os espaços sólidos e hierárquicos da Igreja e algumas de suas variadas organizações”. A autora viu o embrião das ONGs nos “centros de educação popular” criados desde o fim dos anos 1960 e que progressivamente se autonomizaram como instituições e agentes políticos.

Num primeiro momento, pequenos grupos se reuniram para assessorar movimentos

sociais de defesa de populações marginalizadas (Landim, 2002; Medeiros, 2008). Apesar da gradual difusão de “centros” voltados à “educação popular” ou “promoção social”, como se intitulavam, aquelas organizações não se vincularam logo a uma identidade própria. A adoção do termo ONG teria resultado do reconhecimento de uma identidade comum:

A invisibilidade social, o não fazer nome (ao contrário, por exemplo, da lógica acadêmica, ou do mercado), era uma qualidade cultivada em organizações que – assim como seus agentes – não existiriam para si, mas para os outros. Pensando-se cada uma, portanto, como meios de personalidade apagada, em função de demandas ligadas a processos históricos vividos por seus sujeitos legítimos, os grupos e classes trabalhadoras ou populares, a ausência da questão sobre o caráter institucional dos “centros” vinha de par com uma vaga e implícita ideia de seu caráter conjuntural, enquanto ferramenta a ser possivelmente abandonada e superada pela dinâmica dos movimentos sociais a que se ligavam. (Landim, 2002: 219)

A identidade peculiar das ONGs derivou, segundo Landim, da oposição a duas outras formas de organização: as chamadas organizações filantrópicas (ou de assistência social) e as associativas representativas, como sindicatos, associações de moradores ou profissionais. Essa distinção, reafirmada em práticas e crenças, foi decisiva para que a sigla ONGs adquirisse um significado próprio no Brasil, designando um conjunto heterogêneo de organizações civis não estruturadas a partir da lógica de filiação. Essa identificação ganhou corpo a partir de eventos e publicações compartilhados entre elas e, segundo autores como Medeiros (2008), depois de pedidos para que instituições internacionais apoiassem projetos sociais voltados a populações urbanas marginalizadas. “O termo ‘ONGs’ logo deixou de ser um rótulo importado, ganhando tintas próprias para designar um certo tipo de organização sociopolítica que eventualmente alcançou grande visibilidade no cenário político nacional” (*Idem*: 70; tradução livre).

A aliança inicial com a Igreja e/ou atores estrangeiros, que foram uma relevante fonte de recursos especialmente para ex-exilados no exterior, não pode ser dissociada da decisão das ONGs de se posicionarem “de costas para o Estado” (Landim, 2002). Essa aversão foi motivada pela percepção dos vícios estatais como um alvo no caminho para a construção da cidadania. Um dos receios das ONGs era tornarem-se reféns de cooptação política (v. 1.2.2).

No processo de redemocratização na década de 1990, o Estado passou a ser visto como parceiro em potencial, cujas políticas públicas poderiam ser influenciadas por canais formais e informais de participação política. Foi forte o investimento das ONGs em atividades relativas a políticas públicas, como cogestão, propostas de políticas e controles (Landim, 2008). “Essas organizações, com origens e traços peculiares, cuja reprodução deve algo a

certas alianças internacionais, aderiram à dinâmica complexa de interações de forças e poderes no espaço público brasileiro nas décadas recentes” (*Idem*: 5; tradução livre). Atores estatais também se tornaram mais atraentes para atender a demandas de novos movimentos igualitaristas e/ou pelo reconhecimento de outras identidades, como o movimento negro, os sem-terra e grupos em prol da igualdade de gêneros, dos homossexuais, dos direitos humanos etc. Muitas ONGs foram criadas em torno dessas causas como resultado da redemocratização e da ampliação dos direitos no atual texto constitucional.

A Constituição de 1988 ainda contribuiu para o estreitamento das relações entre as ONGs e o Estado à medida que abriu caminhos para a intervenção da sociedade civil na esfera pública, como já comentamos. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, com seus representantes do Estado e da sociedade civil, tornaram-se um fórum ocupado por algumas ONGs. Audiências públicas, orçamentos participativos e plebiscitos foram outros espaços em que elas se fizeram presentes. Tais canais de participação podem ser associados tanto às origens como aos efeitos da mobilização e do fortalecimento da sociedade civil, verificável no número de organizações, que passaram de 2.600 em 1996 para 14 mil em 2005, segundo a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong).

Essa participação ganhou mais evidência na década de 1990, quando as ONGs tiveram seu respaldo diante do Estado e da sociedade corroborado a partir de uma série de eventos. Os marcos dessa trajetória destacados por Lima Neto (2010) são a fundação da Abong (1991), a Lei Orgânica de Assistência Social (1993) e a Lei das OSCIPS²⁹ (1999), a Campanha Nacional contra a Fome e a Miséria (1993) e a Conferência Mundial do Meio Ambiente (1992, no Rio de Janeiro). “Neste momento, consolidam-se novos temas de atuação, como a AIDS e o meio ambiente, intensificam-se os vínculos de cooperação internacional entre ONGs, cresce o número de entidades ligadas ao mercado que atuam em projetos sociais, acontecimentos que terminam por transformar as fronteiras entre estado, mercado e sociedade no país.” (*Idem*: 5).

A aproximação entre ONGs e o Estado não se deu apenas com passos delas, mas por uma nova visão de agentes estatais sobre seu papel e modo de atuar. Na agenda do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a sociedade civil deveria responsabilizar-se cada

²⁹ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: título dado pela União mediante certos requisitos, como transparência, que facilita a celebração de convênios com o poder público. A lei 9.790/99 caracteriza as OSCIPS como entidades privadas sem fins lucrativos e com objetivos sociais, como a promoção gratuita da saúde e da educação e a defesa, preservação e conservação do meio ambiente.

vez mais, junto com o Estado, pela execução de políticas públicas, ajudando-o e controlando o gasto público (Cardoso, 2006). Ao traçar um balanço de seu governo, o ex-presidente defendeu que as políticas sociais numa democracia de massas dependeriam de novas formas de articulação entre Estado e sociedade – um exemplo apontado foram as ONGs parceiras na efetivação de direitos de indígenas. A criação da figura das OSCIPS, já referida, encontra-se nesta lógica.

O interesse do Estado pela interlocução com atores da sociedade civil é relacionada por autores como Dagnino (2004) e Medeiros (2008) à adesão governamental à agenda do ajuste neoliberal. Por um lado, ela previa a redução da ação estatal em setores chave da esfera produtiva; por outro, defendia menor regulação e controle estatal nas esferas econômica e social, como nas relações de trabalho, na organização sindical e na oferta de serviços. Como notamos em outro trabalho (Lopez *et al*, 2009), essa adesão implicou, também, delegação de responsabilidades a grupos organizados da sociedade civil, o que alguns analistas viram como um movimento de redução das responsabilidades estatais frente às políticas sociais, mas que teve amparo no contexto de uma sociedade civil cada vez mais atuante.

Ainda é cedo para ter conclusões sobre a aproximação entre ONGs e Estado no Brasil. Já é nítido, contudo, o crescente empenho governamental em regular e controlar o repasse de recursos e as parcerias com ONGs. É possível que o impacto negativo de recentes escândalos no uso de verbas públicas por algumas organizações favoreça a expansão dos mecanismos de *accountability*³⁰ nessas interações. Daí a pertinência da nossa hipótese (Lopez *et al*, 2009: 13): “O crescimento da regulação, aliada à maior competição por recursos, pode dar margem para que novas estratégias de parceria com o Estado sejam acionadas pelas organizações, entre as quais, o recurso às redes de influência política ou busca de maior profissionalização”.

Embora façam parte dessa aproximação entre o Estado e as ONGs, os contatos destas com o Ministério Público são casos muito específicos. Por isso, dedico o próximo subcapítulo a uma avaliação das peculiaridades dessas interações. Recorro, inicialmente, a algumas análises sobre possíveis ganhos e perdas da interação entre ONGs e agentes estatais.

³⁰ Sem tradução consolidada no português, o termo pode ser aproximado a “prestação de contas”, referindo-se à questão da responsabilidade pública dos agentes. Segundo Koslinski (2009: 5), “o conceito de *accountability* implica que alguns atores têm o direito de impor a outros atores um conjunto de padrões, de julgar se estes últimos cumpriram com suas responsabilidades de acordo com os padrões estabelecidos, e de impor sanções se acharem que as responsabilidades não foram cumpridas”.

2.3. Interação entre Ministério Público e ONGs

Os enlaces entre as ONGs e o Estado no Brasil, como observamos, foram estreitados desde a década de 1990 após uma objeção inicial por parte da sociedade civil. Prós e contras de uma aproximação entre eles foram ponderados tanto na vida política como na literatura sobre ONGs, que contém análises que sumário na próxima seção. A partir dessas discussões, abordo modos de interação entre membros do Ministério Público e daquelas organizações, inclusive retomando o debate sobre os desafios à cidadania no Brasil. Afinal, meu objetivo é estudar não só como a articulação entre Ministério Público e ONGs pode inserir-se na clássica disjunção entre o país formal e o real, mas como relacioná-la aos padrões históricos da relação entre Estado e sociedade, como o baixo civismo, o patrimonialismo e a cooptação política.

Como e por que dirigentes de ONGs interagem com promotores ou procuradores? Há uma fronteira entre o que se pode ou não fazer numa aliança entre uma ONG e o Ministério Público? Quais os prós e contras que esses agentes oferecem numa interlocução entre ambos? Pretendo discutir essas e outras questões numa perspectiva analítica que precede os estudos de caso. Com essa abordagem, quero analisar alguns aspectos em tese para, no terceiro capítulo, matizá-los com maior propriedade a partir da pesquisa empírica.

2.3.1. *Análises das relações entre ONGs e Estado*

Assim como no Brasil, as ONGs tiveram uma notável proliferação em outros países, o que despertou a atenção de um crescente número de autores no meio acadêmico – em áreas como as ciências sociais, a educação e a administração – e fora dele. Essa literatura analisou aspectos os mais variados, como as vantagens e desvantagens das relações entre as ONGs e o Estado, que elucidarei aqui com base em ideias de Sanyal (1997), de trabalhos reunidos por Hulme e Edwards (1997) e do estudo de Koslinski (2007).

A busca de autonomia das ONGs frente a instituições estatais ou do mercado favorece ou prejudica a efetividade sua atuação? Em oposição à visão corrente de que a autonomia das ONGs é positiva, Sanyal (1997) pondera que sua busca é mais prejudicial do que benéfica – daí a sua percepção de um “fetiche da autonomia”. Ele inicia seu argumento indicando quatro receios da cooperação com instituições estatais: (i) cooptação (convertendo-as num “braço do

Estado”); (ii) burocratização (tornando-as pesadas e ineficazes como o Estado); (iii) corrupção (afetando sua legitimidade social); e (iv) perda da inovação e empreendedorismo (devido à dependência estatal). Já a autonomia em relação aos agentes de mercado seria buscada pelo temor de serem exploradas ou perderem identidade e legitimidade na sociedade civil.

O chamado “fetiche da autonomia”, segundo Sanyal, remonta às várias críticas do início dos anos 1970 a um desenvolvimento econômico e político “de cima para baixo”, notadamente nos países sob regime autoritário. Oriundas de um amplo espectro político, essas críticas tinham outros alvos além do Estado: as empresas, que teriam sido protegidas por ele em disputas internacionais e com subsídios; os partidos políticos, que buscariam o poder com a manipulação dos pobres e aliados ao exército e às elites; e os sindicatos, por sua defesa dos interesses de uma “aristocracia trabalhadora” e por sua incorporação política pelo Estado. A abordagem advinda dessas críticas, rotulada como “desenvolvimento a partir de baixo”, tinha um viés antiestatal e, num segundo momento, contrário a quaisquer instituições dominantes. “Politicamente, conexões com o Estado, partidos políticos e sindicatos (...) eram consideradas prejudiciais aos interesses dos pobres na base. Presumia-se que, com essas conexões, os pobres eram politicamente explorados pelas instituições dominantes” (*Idem*: 25, tradução livre). No Brasil, como vimos, a postura antiestatal foi compartilhada pelos grupos responsáveis pelas primeiras ONGs (Landim, 2002, 2008; Medeiros, 2008; Bosch, 1997).

A escolha das ONGs como instituição para implementar o desenvolvimento a partir de baixo derivou, segundo Sanyal (1997), da identificação de seus pontos fortes: suas prioridades e procedimentos são opostos às instituições do topo; sua maior eficiência e transparência (em relação a agentes governamentais); sua autonomia frente a instituições estatais e de mercado; e seu distanciamento do processo político usualmente corrupto. Sanyal diagnostica que, após duas décadas e meia e milhares de projetos, o impacto econômico desses esforços foi pequeno e insignificante – inclusive por não ter reforçado laços com o topo da economia – e que seus efeitos políticos foram ainda menores – em grande medida pela ausência de elos institucionais com os partidos políticos, o que os tornaria ainda mais vulneráveis a pressões das elites locais.

Se há uma lição a ser aprendida com os numerosos projetos conduzidos por ONGs, é esta: para serem efetivas, as ONGs devem abandonar seu fetiche da autonomia e começar a atuar próximo a instituições dominantes, como o Estado, instituições do mercado, partidos políticos etc. Em outras palavras, como o desenvolvimento não escorre a partir do topo, empurrado pelo Estado sozinho, ele não pode partir da base, por iniciativa apenas das ONGs. Estado e ONGs devem trabalhar juntos e incluir instituições do mercado no esforço conjunto para mitigar a pobreza. (Sanyal, 1997: 31, tradução livre)

Para a cooperação entre ONGs, Estado e instituições do mercado ser efetiva, Sanyal defende o aproveitamento dos pontos fortes institucionais de cada um deles. Apenas o Estado pode tanto criar as políticas públicas necessárias ao sucesso das ONGs como ampliar a escala dos projetos, devido a sua máquina administrativa. A vantagem comparativa das ONGs estaria na sua habilidade de chegar até cidadãos fora do alcance do aparato burocrático estatal. Outro diferencial delas seria assegurar a participação com a inclusão dos cidadãos em ambientes de aprendizado, e não em estruturas hierárquicas e formais próprias dos projetos governamentais. Já as instituições do mercado seriam mais disciplinadas e sensíveis a preferências das pessoas.

Diante das cooperações exitosas entre ONGs, Estado e mercado, a preocupação das ONGs com sua autonomia relativa não seria válida? Sanyal (1997) acredita que a preocupação é válida, mas deve ter em vista três variáveis: (i) tamanho e idade das ONGs, pois as menores não são atraentes ao Estado para cooperação e cooptação; (ii) elos com múltiplas instituições dominantes seriam chave para a autonomia relativa das ONGs maiores e mais maduras (elas não dependeriam desses laços a toda hora e para todos os fins); e (iii) as ONGs grandes e mais sólidas costumam perder sua autonomia para moldar seu destino em função dos conflitos de prioridades nos grupos internos, dos quais resulta o sucesso e o crescimento das organizações.

É significativo que os quatro receios da parceria com o Estado apontados por Sanyal (1997) – cooptação, burocratização, corrupção e perda da inovação – sejam citados, de algum modo, no documento da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) sobre a regulação do acesso a recursos públicos por organizações sem fins lucrativos. Ao expor os princípios que norteiam sua proposta, a Abong (2008) afasta o risco de cooptação defendendo a valorização de “organizações autônomas não subordinadas em sua atuação aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado)” (*Idem*: 5, item d). A burocratização e a corrupção são igualmente refutadas, visto que a Abong defende “a transparência e o controle social do uso dos recursos públicos sem nenhum tipo de discriminação, criminalização ou burocratização excessiva dessas organizações” e contesta o uso de “entidades por governantes com a finalidade de contornar dispositivos legais e como forma de terceirizar políticas públicas ou de repassar irregularmente recursos, com finalidades eleitoreiras e de outras formas ilícitas” (*Idem*: 6, itens g, f). A capacidade de inovação é citada como diferencial das entidades não lucrativas, “que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos, por vezes ainda não reconhecidos pelo Estado” (*Idem*: 5, item d).

Enquanto o artigo de Sanyal faz uma crítica do que ele chama “fetiche da autonomia”, o volume organizado por Hulme e Edwards (1997) traz distintas apreensões das relações entre ONGs, Estado e doadores e de seu impacto na redução da pobreza. O subtítulo “*Too Close for Comfort?*” (“Perigosamente perto?”) refere-se à ameaça subjacente às interações das ONGs com Estados e doadores: o argumento central do livro é de que tanto doadores como Estados de países em desenvolvimento interessam-se cada vez mais pelas ONGs e fazem crescentes esforços para influenciá-los direta e indiretamente. Para Hulme e Edwards, o interesse dos doadores parte dos princípios da “nova agenda de políticas públicas”, que toma ONGs e organizações de base (“*grassroots organizations*”) como contrapeso ao poder estatal por abrirem canais de comunicação e participação, forjarem ambientes de treinamento para ativistas promoverem o pluralismo e por protegerem direitos humanos. Já os Estados de países em desenvolvimento interessariam-se pelas ONGs como resposta às iniciativas dos doadores e para garantir que a legitimidade do Estado (e até do regime) não se enfraqueça.

Entre os trabalhos reunidos por Hulme e Edwards (1997), dois têm maior afinidade com este estudo e nos trazem oportunas proposições: o exame de Bosch da recente mudança nos papéis das ONGs no Brasil e o de Pearce sobre a escolha das ONGs latino-americanas entre a cooptação e a irrelevância.

Ao contrário de boa parte da literatura sobre ONGs, Bosch (1997) se preocupa em catalogar tipos e estratégias dessas organizações e, nesse sentido, ela observa cinco intenções entre aquelas que atuam no campo do direito:

- a implementação de leis que refletem uma nova ordem social;
- a efetiva igualdade de acesso à justiça para todos;
- mudanças constitucionais via participação mais ampla em assembleias constituintes;
- a aplicação criativa das leis existentes, tanto em ações legais como na disputa política pela promoção de novos direitos;
- a promoção e a compreensão de que a lei está conectada a questões de poder.

Bosch relata que, nas últimas décadas, as ONGs viveram mudanças internas motivadas pela maior demanda de beneficiários e integrantes e pela necessidade de especializarem suas competências. Entre as novas exigências citadas pela autora, destaco o maior conhecimento legal, político e social (particularmente de direitos coletivos e efetivos) e a habilidade de unir conhecimento especializado com intervenções políticas no governo. Após atribuir às ONGs um papel positivo na efetivação de direitos básicos e na promoção da participação política, a

autora ressalva que recentes mudanças sociais e econômicas suscitam preocupações quanto à atuação das ONGs e suas relações com o Estado:

Como as ONGs podem equilibrar-se entre a independência e a necessidade de responder a crescentes demandas do setor governamental? Segundo, como garantir a democracia participativa e a descentralização num momento de cortes nos fundos públicos em nível nacional, condicionado pela posição do Brasil na economia global? Terceiro, avanços vêm sendo feitos nos direitos sociais e políticos, mas sem progresso equivalente na sua regulação, implantação e monitoramento. Como as ONGs ajudam a fechar essa lacuna? Quarto, no campo da cooperação internacional, como elas conduzem a “nova agenda de políticas públicas” da liberalização econômica e democratização política usada crescentemente por doadores do Norte para orientar repasses, ainda que essa agenda contrarie suas metas – a construção da democracia e o fortalecimento da sociedade civil? (Bosch, 1997: 241, tradução livre)

A partir dessas questões relativas às expectativas sobre as ONGs, Bosch conclui que a preocupação central refere-se ao reconhecimento e à negociação de agendas compartilhadas entre ONGs e doadores, mais do que à imposição de agendas de fora. Tal questionamento está articulado a uma das grandes mudanças recentes na participação política: os novos modos de converter atuais estruturas de exploração e dominação em relações compartilhadas de poder.

Essa novidade também é abordada, em outros termos, no trabalho de Pearce (1997). Legitimidade e *accountability* são as duas questões centrais defrontadas pelas ONGs segundo a autora, para quem a legitimidade relaciona-se ao direito de representar e ao consentimento dos representados e costuma ser construída pelas ONGs por meio de sua efetividade como organizações. Quanto às relações de *accountability*, elas se estabelecem com doadores, Estado e beneficiários. Pearce propõe que as ONGs tenham clareza quanto às suas fontes de legitimidade e mecanismos de *accountability* para evitar os riscos da irrelevância ou da cooptação, bem como de serem tragadas para atender a agendas de outros ou de persistirem presas às antigas agendas dos anos 1970 – uma discussão sobre a *accountability* das ONGs no Brasil é proposta por Koslinski (2007) e será examinada ainda nesta seção.

Entre os perigos da cooptação e da irrelevância, Pearce sugere uma via alternativa, que envolve mais reflexão e análise das fontes de legitimidade e dos credores de *accountability* das ONGs. Ela propõe ainda focar mais as relações ONG-beneficiários do que as relações ONG-Estado-doador, afinal, a mudança social presume o acesso à justiça, igualdade, direitos e serviços daqueles excluídos de renda e de poder – para tanto, o Estado tem um papel central.

Para chegar a essa proposição, Pearce discerne três modelos de visão das relações Estado-sociedade nos quais as ONGs se inserem (e que teriam ensejado várias confusões no

modo de apreendê-las): o pluralismo, o basismo e o “empoderamento”. No modelo pluralista, que se tornou o paradigma dominante, as associações são desejáveis como contrapartida à ameaça de concentração de poder no mercado e pelo Estado, logo, as ONGs nesse modelo seriam mediadoras entre Estado e sociedade e deveriam enfatizar sua efetividade e capacidade institucionais pela construção de habilidades mais do que pelo empoderamento e mobilização.

No modelo do “empoderamento”, a busca da transformação social ainda é a principal meta da organização popular e as ONGs são facilitadoras desse processo sem serem cooptadas pelas agendas do Estado e de doadores oficiais. Segundo Pearce, esse modelo entende a democratização na América Latina como desigual e frágil e ainda caracterizada por esforços sistemáticos para superar tradições duradouras de caudilhismo, clientelismo, verticalismo, machismo e de contínua dominação de brancos e mestiços sobre indígenas e afro-americanos. O modelo do basismo seria um híbrido que une aspectos do pluralismo com a capacidade de resistência e empoderamento incorporados por ONGs e organizações populares. ONGs latino-americanas com essa visão não desejam abandonar as lutas populares e querem ampliar sua influência junto ao Estado. Muito já se questionou sobre a compatibilidade dessas intenções.

Ainda de acordo com a autora (*Idem*: 271), “é provável que as ONGs gradualmente se alinharão sob esses diferentes modelos, reforçando a heterogeneidade do setor não governamental e, como concluíram alguns pesquisadores, seu potencial de desempenhar papéis muito diferentes”. A concretização desse potencial depende do modo como, em cada país, o Estado concebe sua relação com a vida associativa. Embora as implicações de cada um desses caminhos na atuação e na efetividade das ONGs só possam ser avaliadas com pesquisas empíricas, Pearce salienta algumas vantagens já notadas entre as ONGs, como a proximidade à “base”, cultura participativa, capacidade de inovação e sua base de valores mesmo quando assumem um papel paraestatal.

Autores citados por Pearce têm diagnósticos distintos sobre o impacto das ONGs no Estado, mas destaco a conclusão de um estudo sobre a Bolívia³¹ de que o fortalecimento das ONGs foi paralelo ao enfraquecimento de agências estatais e organizações de base, prejudicando tanto a capacidade institucional de países latino-americanos terem agendas de desenvolvimento alternativas às da comunidade financeira internacional como a habilidade da oposição vocalizar uma alternativa. Em vez de fomentarem a democracia na Bolívia, as ONGs podem tê-la tornado mais fraca.

³¹ Arellano-López, S. and Petras, J; (1994). “NGOs and Poverty Alleviation in Bolivia”, *Development and Change*, vol. 25(3), p. 555-68.

Uma conclusão assim pelo menos traz nossa atenção para o fato de que se permitiu que alegações feitas sobre ONGs não fossem impugnadas por muito tempo. Enquanto elas podem cumprir o potencial esperado delas, podem igualmente fracassar e ainda contribuir para a perpetuação de sociedades elitistas e desiguais que estavam dispostas a mudar. (Pearce, 1997: 272-273)

No que se refere às relações das ONGs com os beneficiários, Hulme e Edwards (1997) destacam em sua conclusão que há uma decrescente influência de fatores da demanda (aquela dos pobres e necessitados) simultânea a um maior significado dos fatores dos fornecedores (a disponibilidade de recursos de doadores e as influências das agências de apoio e dos Estados). Eles consideram em evidência o “mito do mercado mais sociedade civil”, que se sucedeu ao “mito do mercado” (do setor privado como provedor de todas as necessidades de consumo de todos os consumidores, dominante nos anos 1980) e ao “mito do estado” (de que o Estado pode prover todas as necessidades de todo cidadão, rompido na década de 1970). Tal cenário, segundo esses autores, põe em questão o arranjo entre público e privado e os papéis apropriados para governos, mercados e instituições cívicas nas sociedades bem-sucedidas.

Estariam as ONGs perigosamente perto do Estado e dos doadores, como perguntam Hulme e Edwards em seu subtítulo? Na visão deles, há o risco da aproximação com doadores gerar um novo mito de desenvolvimento que, como os demais, não só fracasse em resolver os problemas da pobreza e injustiça no mundo como dificulte avanços sustentáveis no longo prazo. Esses efeitos colaterais incluem a erosão da capacidade dos governos de zelar pela massa de cidadãos, a distorção da sociedade civil quando as ONGs se tornam menos independentes e a redução da *accountability*. Além disso, Hulme e Edwards veem as ONGs mais burocráticas e menos inclinadas a arriscar-se ou a suportar os custos de ouvir aqueles que elas buscam assistir. “Identificamos esse processo como um gradual, mas potencialmente catastrófico, enfraquecimento das raízes das ONGs, tanto no Norte (apoiadores) como no Sul (membros e beneficiários), e em relação à missão declarada e aos valores das ONGs, sua visão e inspiração, voz e perspectiva independentes” (*Idem*: 279, tradução livre).

As ONGs são organizações problemáticas por sua própria natureza, frisam os dois autores: arrecadam dinheiro num país e gastam em outros, respondem a múltiplos acionistas e circunscrições e atuam simultaneamente em setores e atividades distintas (e por vezes conflitantes). Por essa razão, Hulme e Edwards sugerem que elas “ponham a casa em ordem” antes que seja tarde, o que significa arrecadar mais fundos localmente, tornar-se menos dependente de subvenções do governo, reforçar laços com circunscrições de base, melhorar a medição do desempenho e sistemas de *accountability*. Para eles, o sucesso das ONGs no

século XXI deve estar articulado a um foco claro e independente, à especialização e à inserção em redes e alianças que atuam em sinergia para alcançar metas amplas.

Em sua conclusão, Hulme e Edwards (1997) reconhecem questões chave para os doadores (“Por que estamos exagerando o papel das ONGs no interior da sociedade civil?”) e para quem está no Estado (“As ONGs são uma ameaça ao poder estatal ou uma postura mais ‘laissez-faire’ tenderia a lhes gerar mais benefícios do que custos?”). Sem a pretensão de dar respostas, eles fazem outras proposições válidas para este estudo, como a sugestão de que as ONGs do Sul retomem suas raízes, pois “seus resultados finais não são sua escala, orçamentos ou reputação, mas sua capacidade de apoiar associações efetivas no nível local” (*Idem*: 283, tradução livre). Enfim, não faltam às ONGs escolhas quanto ao quê e como fazer e como ser financiadas, mas Hulme e Edwards recomendam que não cresçam “perigosamente perto” de Estado e doadores, sob o risco de, tal como Ícaro, despencarem no chão quando o calor de seus doadores derreter a cera de suas asas.

Em seu estudo sobre as relações de *accountability* das ONGs no Brasil, Koslinski (2007) assinala que a reformulação daquele conceito dando conta de mecanismos de controle e responsabilização para as ONGs permite tratar de questões omitidas por grande parte da literatura sobre o protagonismo da sociedade civil e a formação de uma sociedade civil global. Segundo Koslinski, os proponentes do conceito de *accountability* para as ONGs defendem que, ao lidar com questões de abuso de poder por parte delas ou de vários atores operando no sistema mundial, os mecanismos de controle e sanção não são capazes de replicar aqueles da *accountability* democrática. Tais autores frisariam distinções nas dimensões da *accountability*: de delegação e participação, interna e externa, processual e moral ou para cima e para baixo.

Diante dessa constatação, Koslinski alinha-se às abordagens de Pearce (1997) e de Hulme e Edwards (1997) ao julgar necessário observar, para tratar da questão da legitimidade das ONGs ou dos interesses que representam, o balanço entre suas relações da *accountability* para cima (relativa aos doadores) e para baixo (relativa ao público alvo ou representado, seus pares e/ou grupos de base). Uma ênfase da autora é particularmente relevante a este estudo:

As ONGs freqüentemente participam de redes e coalizões nas quais realizam trocas de valores, de objetivos, de estratégias e de recursos com outras ONGs e outras organizações ou atores da esfera cívica. Nessas redes e coalizões são estabelecidas as “regras do jogo” ou ocorrem “convergência de normas” que, de um lado, significam influência e controle mútuo entre participantes. De outro, significa que, uma vez que as ONGs estabelecem e participam de redes sociais mais inclusivas, elas se tornam mais capazes de tratar de questões ou interesses mais abrangentes. (Koslinski, 2007: 199)

Embora muitos estudos indiquem que a dependência de recursos afetaria as relações de *accountability* e implicaria na assimetria da capacidade das ONGs de influenciar tomadas de decisões políticas, Koslinski (2007) diagnostica uma escassez de evidências ou pesquisas empíricas sobre essas tendências. Nesse contexto, a autora propõe uma análise do impacto da proliferação das ONGs e de sua crescente participação em espaços de poder no Brasil. Para tanto, examina um *survey* realizado pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (Nied/UFRJ) com 300 ONGs.

A partir dessa amostra, Koslinski nota que (i) a variável dependência de recursos é a mais constante para explicar o acesso das ONGs a canais formais e informais de participação e suas relações de *accountability* e (ii) as ONGs não influenciam órgãos governamentais apenas a partir de atividades “extra” institucionais, mas a partir de canais institucionalizados. Embora a autora considere a estrutura de oportunidade política doméstica no Brasil mais aberta à participação das ONGs, ela ressalva que “nem todas as ONGs apresentam as mesmas chances de acesso a esses canais e a relação entre a dependência de recursos, bem com de outros fatores, e a participação ou acesso das ONGs é mediada pelas possibilidades permitidas pelo desenho institucional desses canais ou pelas estratégias adotadas pelas ONGs a partir da percepção dessas possibilidades” (*Idem*: 201).

Considero essa conclusão tão pertinente para as interações com o Executivo ou em conselhos gestores de políticas públicas como em relação ao Ministério Público. No que diz respeito a essa instituição, creio que ela possa representar “uma variação na estrutura de oportunidades políticas domésticas”. Concordo com Koslinski que estudos sobre as relações de *accountability* das ONGs que abordem diferentes estruturas de oportunidades políticas podem ampliar a compreensão do impacto da expansão das ONGs sobre o aprofundamento da democracia. Sem o intuito de alcançar essa pretensão, o presente trabalho se propõe a avançar alguns passos nessa direção, ao retratar a interlocução com o Ministério Público como uma nova forma de oportunidade política para as ONGs.

Na próxima seção, retomo as proposições aqui sumarizadas sobre as relações entre ONGs e Estado a fim de discutir a interação entre essas organizações e os membros do Ministério Público. Nesse debate, incorporo também algumas considerações sobre os desafios à consolidação da cidadania sintetizados no primeiro capítulo.

2.3.2. *Membros do Ministério Público, de ONGs e a cidadania*

Antes de expor os estudos de caso e analisar se articulações entre o Ministério Público e ONGs podem favorecer a efetivação de direitos, dedico esta seção a um exame de aspectos inerentes às experiências de promotores, procuradores e dirigentes de ONGs que permitem, de algum modo, lançar hipóteses sobre propensões ao diálogo entre esses agentes e sobre sua potencial contribuição para a promoção da cidadania. Nesse percurso, retomo as vicissitudes à cidadania apontadas pelos autores revisados no capítulo anterior: baixo engajamento cívico, patrimonialismo e cooptação política.

Conforme adiantei no início deste capítulo, reflito sobre as predisposições daqueles atores para uma convergência a partir do modelo de ação coletiva elaborado por Tilly (1978) para analisar a transformação das lutas pelo poder político em revoluções. Uso tal concepção num contexto diverso por crer que ela se presta ao exame de ações conjuntas mesmo de atores que não almejam o poder político ou revoluções nos sentidos estudados por aquele autor.

Reservo este final de capítulo a formulações que aproximam as vivências de membros do Ministério Público e de ONGs dos cinco componentes da ação coletiva na ótica de Tilly: *interesses* (ganhos e perdas de uma interação de grupos); *organização* (estrutura do grupo que lhe permite agir por seus interesses); *mobilização* (aquisição do controle coletivo dos recursos necessários à ação); *oportunidade* (relação entre o grupo e seu mundo); e a própria *ação coletiva* (ação conjunta em busca de interesses comuns). Segundo o autor, a intensidade e o caráter da ação coletiva resultariam de combinações variáveis desses elementos.

Interesses e organização

A correlação entre organização e mobilização suscita questões práticas para Tilly (1978): como determinar, em tempos e lugares particulares, quais interesses são importantes e como as pessoas envolvidas agregam-nos? Definindo mobilização como o processo pelo qual um grupo passa de um conjunto passivo de indivíduos a participante ativo na vida pública, Tilly considera que dois aspectos da população afetam seu grau de mobilização: a extensão de seu interesse compartilhado em interações com outras populações; e a extensão pela qual isso gera uma categoria distinta e uma rede densa – seus interesses e sua organização.

O que Ministério Público e ONGs podem ganhar ou perder numa atuação conjunta? Creio que qualquer resposta a essa questão não deve se furtar à apreensão mais trivial: cada um desses agentes possui uma expertise distinta do outro, de modo que uma interação tende a

agregar os pontos fortes de cada parceiro, o que pode até mesmo minimizar suas fraquezas. Enquanto promotores e procuradores detêm um amplo conhecimento jurídico (haja vista sua aprovação em concursos entre os mais disputados das carreiras jurídicas), dirigentes de ONGs especializam-se nas causas as mais diversas (educação, saúde, meio ambiente, direitos das minorias etc.) e lidam com determinadas questões técnicas com uma afinidade similar ou até superior à de muitos servidores do Estado ou profissionais do mercado. Nas entrevistas com procuradores e dirigentes de ONGs para os estudos de caso, a complementaridade de saberes foi apontada por todos como principal motivação das parcerias. Nessas circunstâncias, esse tipo específico de aproximação entre ONG e Estado mostra-se atraente para ambos os lados.

Entre os pontos comuns nas agendas do Ministério Público e das ONGs, Macedo Jr. (1999) cita a relativa autonomia em relação ao Estado e ao setor privado tradicional, o interesse de garantir a efetividade dos direitos e a resolução harmônica dos conflitos sociais, além da tutela dos direitos e da cidadania dos excluídos, que está, segundo o autor, na origem de parcerias entre um grupo significativo de ONGs e o Ministério Público:

Há muitas razões e vantagens para que isso ocorra. Dentre elas caberia destacar: 1) a diminuição dos custos e riscos, no caso das ONGs dedicadas à defesa de direitos, para as demandas judiciais patrocinadas pelo Ministério Público e para as investigações preliminares, em especial em razão da existência do inquérito civil (...); 2) a vantagem das ONGs poderem se dedicar a encaminhar denúncias ao Ministério Público, que assim passa a contar com eficaz mecanismo de informação sobre violação a tais direitos; 3) a possibilidade de medidas judiciais e extrajudiciais tomadas pelo Ministério Público terem seus efeitos simbólicos e pedagógicos substancialmente ampliados por meio das conexões e influências de ONGs com a mídia. (Macedo Jr., 1999: 257)

Se o cenário aqui traçado sugere tão somente vantagens a uma interlocução, convém se questionar quais seriam as desvantagens que poderiam afastar uma instituição da outra. Em relação às possíveis desvantagens para as ONGs, cabe lembrar os receios de cooperação com o Estado vistos por Sanyal (1997): cooptação, burocratização, corrupção e perda da inovação. Partindo do pressuposto de que uma aliança com promotores seria uma das linhas de atuação de uma ONG – o que não se poderia deduzir de parcerias do Executivo, por exemplo –, os riscos de burocratização e perda da inovação seriam quase nulos.

Os temores de corrupção e cooptação, por sua vez, não podem ser afastados, mas se deve observar que as condições necessárias para esses casos não condizem com a estrutura do Ministério Público. No que diz respeito à cooptação, não parece haver meios de a instituição subordinar agentes da sociedade civil e suprimir sua voz. Como notou Schwartzmann (1988:

37), “a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais”. A descrição não ilustra a trajetória do Ministério Público, cujo fortalecimento se deu em paralelo ao da sociedade civil, a partir da redemocratização.

Para compreender o balanço entre ganhos e perdas da interação na ótica do Ministério Público, creio que uma chave explicativa está na percepção de Bonelli (2002: 140) de que “a principal mudança que esta instituição [Ministério Público] vem enfrentando diz respeito às definições do que é profissional e do que é político, e às disputas internas sobre onde passar a linha que separa esses dois campos”. Ainda que a autora tenha focalizado discursos sobre a ideologia profissional de procuradores de Justiça (membros da 2ª instância) do Ministério Público Paulista até os anos 1990, suas conclusões não se contêm naquele tempo e lugar:

As clivagens vividas na sociabilidade dos membros da instituição, em meados da década de 90, refletem o grau de tensão em torno da definição sobre que concepção de profissionalismo predominaria no grupo. Hoje, destaca-se aquela que acentua a diferença da profissão em relação à política, preservando-a em um patamar distinto do dos demais contendores. Outro conteúdo questiona a política das profissões, que busca caracterizar-se como antipolítica. (Bonelli, 2002: 191)

Essa diferença de visão da relação entre profissão e política pode gerar resistências entre os membros do Ministério Público quanto a aliar-se a grupos da sociedade civil com agenda própria, como as ONGs. Promotores e procuradores avessos a uma atuação política (entendida aqui em oposição à profissional) seriam menos suscetíveis a estar ao lado de outros atores sociopolíticos sob o risco de perder seu “patamar distinto do dos demais contendores”.

Outra diferenciação na carreira do Ministério Público útil ao nosso exame é a tipologia de Silva (2001) de um “promotor de gabinete” e um “promotor de fato”. Sua proposta permite identificar o perfil de membro da instituição que teria maior interesse em dialogar com ONGs:

Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. (...) Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não governamentais e agindo como articulador político. (Silva, 2001: 91)

Como uma construção analítica, essa formulação de tipos ideais, conforme a tradição weberiana, expõe perfis diametralmente opostos entre os quais se identificam os promotores e procuradores. Tal proposição mostra-se oportuna à nossa compreensão de que, em tese, o

grupo de membros do Ministério Público disposto a “atuar fora do gabinete” estaria mais propenso a interagir com ONGs e outros agentes da sociedade civil.

A justaposição das propostas acima referidas de Sanyal (1997), Bonelli (2002) e Silva (2001) permite não só compreender os interesses dos agentes aqui analisados numa atuação conjunta, mas esclarecer outro componente da ação coletiva destacado por Tilly (1978): a organização, entendida por ele como a estrutura do grupo que lhe permite agir por seus interesses. Como já revisei alguns debates sobre o desenvolvimento histórico do Ministério Público (v. 2.1) e das ONGs (v. 2.2), com destaque para os meios que ambos conquistaram para atuar pela efetivação de direitos, julgo que a exposição dos aspectos da organização de cada instituição torna-se aqui irrelevante.

No que se refere à organização conjunta, porém, podem ser evidenciados três padrões de interação visando à efetivação de direitos: pela via judicial, com a proposição de uma ação em conjunto contestando um descumprimento da legislação; fora da Justiça, com a cobrança da observância da lei através, por exemplo, de instrumentos facultados ao Ministério Público, como recomendações e termos de ajustamento de conduta; e num caminho que integra as atuações judicial e extrajudicial (esses três tipos são ilustrados pelos estudos de caso).

Mobilização e oportunidade

Nesta apropriação do modelo de ação coletiva cunhado por Tilly (1978), considero que dois componentes podem ser analisados de modo articulado: a mobilização, que constitui o controle coletivo dos recursos necessários à ação; e a oportunidade, que se refere à relação entre o grupo e seu mundo – tal variável, por sua vez, é decomposta pelo autor em repressão, poder e oportunidade/ameaça, como discutirei logo adiante.

O primeiro passo para examinar a mobilização inerente a uma parceria hipotética entre o Ministério Público e uma ONG é identificar quais os recursos necessários à ação coletiva e que devem ser controlados por ambos. No foco deste estudo, um recurso primordial para uma atuação conjunta é a legislação que trata de um direito que não se considera respeitado e uma interpretação comum sobre a lei. Há casos de ONGs que protocolam no Ministério Público representações (denúncias que podem iniciar investigações) com análises jurídicas distintas do promotor ou procurador. Ainda que se abra uma investigação a partir daquela queixa, esse contraste de percepções pode representar um obstáculo para uma parceria entre as instituições.

Além da legislação a favor, outros recursos necessários a essa forma de ação coletiva

relacionam-se às duas questões centrais para as ONGs segundo Pearce (1997): legitimidade e *accountability*. As fontes de legitimidade, associadas à sua efetividade como organizações, e as relações de *accountability*, estabelecidas com doadores, Estado e beneficiários, são vistas pela autora como decisivas para as ONGs evitarem os riscos da irrelevância ou da cooptação. No nosso caso, constituem requisitos para um promotor ou procurador tê-las como parceiras, como se verificou a partir das entrevistas para os estudos de caso.

Embora uma ação civil pública possa ser proposta tanto pelo Ministério Público como por ONGs, a previsão legal do órgão estatal de conduzir o inquérito civil público, requerendo esclarecimentos de supostos infratores entre agentes públicos e privados, torna a parceria atraente às ONGs mesmo fora do Judiciário (na via judicial, os interesses numa interação com promotores ou procuradores são mais previsíveis). Logo, enquanto o Ministério Público pode cobrar informações com base na autoridade que lhe é conferida pela lei, as ONGs são capazes de reunir dados sobre a causa em que militam em função de sua história de atuação na área.

A mobilização inerente aos laços entre promotores, procuradores e dirigentes de ONGs chama igualmente a atenção por entrar em choque com o diagnóstico dos autores que citei como intérpretes do baixo engajamento cívico do brasileiro (Holanda, 1991; Vianna, 1987; Duarte, 1966). Resguardadas as especificidades de cada caso, as parcerias sob nosso foco configuram contraexemplos de fraqueza das instituições, falta de coesão social e desinteresse pela vida pública. Ao contrário: são amostras de uma participação cívica que, conforme o argumento de Putnam (1996), favorece a confiança e o desempenho da democracia. Essas interações, que se presume organizadas horizontalmente, visam ainda à consolidação dos outros requisitos que Putnam atribui à comunidade cívica: igualdade política, solidariedade, confiança, tolerância e associações.

A oportunidade, quarto e último determinante da ação coletiva segundo Tilly (1978), seria composto por repressão, poder e oportunidade/ameaça. A sujeição de uma ação coletiva à repressão (ou à tolerância ou facilitação) deveria-se a dois fatores: (i) a escala da ação; e (ii) o poder do grupo. A repressão é mais provável, segundo Tilly, quanto maior a escala de ação e quanto menor o poder do grupo. Numa ação coletiva entre o Ministério Público e uma ONG, a tendência é formar um grupo fortalecido e atuar numa escala limitada. Ainda assim, uma ação mais ampla pode provocar protestos e outros tipos de repressão, como se constata no segundo estudo de caso, que retratará uma oposição organizada à parceria pela educação inclusiva.

O poder de um grupo, segundo Tilly, é a extensão com que seus interesses prevalecem

sobre aqueles de outros contendores, logo ele se relaciona sempre com (i) outro grupo ou união de grupos, (ii) um interesse ou conjunto de interesses e (iii) uma interação ou conjunto de interações. As articulações entre membros do Ministério Público e de ONGs têm seu poder atestado de acordo com os grupos, interesses e interações que se congregam em sua oposição, o que torna inviável uma abordagem hipotética desse componente.

A oportunidade propriamente dita tem dois lados: a oportunidade (sujeição a novas pretensões capazes de realçar a realização de interesses do contendor) e a ameaça (sujeição a pretensões que reduzem a realização desses interesses). A análise desse elemento assemelha-se à do poder de um grupo: requer a referência a um conjunto específico de interesses, grupos e interações. Ao contrário da análise de poder, porém, esta deve abranger as percepções e expectativas do ator. Em relação a esse aspecto, a novidade introduzida pela articulação entre o Ministério Público e uma ONG é, naturalmente, percebida em cada um dos lados como uma oportunidade, e não como ameaça – do contrário, não haveria lugar para uma convergência.

Tilly (1978) admite que uma fraqueza de seu modelo de mobilização é não levar em conta o tempo, o que simplifica a análise, mas dificulta tratar das influências recíprocas, como entre o posto de poder e a ação coletiva. Embora esse modelo seja baseado em informações agregadas que dizem respeito a volumes de ação, recursos e bens coletivos, usei-o de forma livre, na intenção de delinear os componentes da ação coletiva inerentes à articulação entre os dois atores sociopolíticos aqui estudados. Com o passar do tempo, as formas de ação coletiva mudam, o que leva Tilly a adotar o conceito de “repertórios de ação coletiva”. A questão que ele passa a se fazer é: como os repertórios se transformam?

Em resumo, sua resposta inclui elementos como (i) os padrões de direitos e justiça que prevalecem; (ii) rotinas diárias da população; (iii) organização interna da população; (iv) experiência acumulada com ação coletiva; e (v) padrão de repressão. Esses fatores ajudam a entender como as formas predominantes de ação coletiva litigiosa mudaram no Ocidente com processos como o desenvolvimento da grande indústria, a expansão das cidades, a gênese de Estados nacionais poderosos e a difusão do capitalismo. Porém, a ideia de repertório de ação coletiva é igualmente útil, como defendo a partir deste estudo, à análise de interações entre o Ministério Público e as ONGs – conforme explicitarei na conclusão desse estudo.

3. ESTUDOS DE PARCERIAS ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E ONGS

Os processos históricos da judicialização da política e do protagonismo da sociedade civil entrelaçaram-se com o fortalecimento do Ministério Público e das ONGs, que assumiram o papel de defensores da cidadania. De um lado, promotores e procuradores passaram a zelar pelos interesses coletivos, como educação, saúde, previdência social e meio ambiente, contando com instrumentos para defendê-los na Justiça ou extrajudicialmente. De outro, dirigentes de ONGs aproximaram-se do Executivo, do Legislativo e do Judiciário a fim de participar cada vez mais nas decisões públicas. O encontro dessas instituições, que é uma novidade nas relações entre o Estado e a sociedade, constitui o objeto de análise deste capítulo.

Para conhecer melhor as oportunidades e limitações das interlocuções entre Ministério Público e ONGs para efetivar direitos, decidi fazer três estudos de casos de interações com diferentes motivações, estratégias e resultados. Ao definir os casos a serem estudados, optei ainda por parcerias que interpelaram agentes que descumpriram a lei, mas não contestaram a legalidade das causas. As revisões teóricas dos dois primeiros capítulos servem de base para as análises expostas neste capítulo.

Os estudos de caso acompanham um roteiro em três etapas: uma breve descrição do conflito social que ensejou a parceria entre o MPF e a ONG; um resumo da interação entre esses agentes; e uma sucinta exposição dos resultados da aliança. Verifico aqui que a pesquisa documental, como menciona Ramos (2009: 207), “pressupõe o exame ou reexame de materiais que ainda não receberam qualquer tratamento analítico” e a pesquisa de campo “pressupõe a apreensão dos fatos/variáveis investigadas exatamente *onde, quando e como* ocorrem”. Ao fim do capítulo, levo esses pressupostos em conta para tecer considerações sobre o impacto das três parcerias na efetivação de direitos.

Antes, porém, julgo pertinente explicitar os alicerces dessas considerações, ou seja, os dados que filtrei para analisar as diferenças e semelhanças nos pontos de saída e de chegada das interações entre aqueles agentes estatais e não estatais. Recorro a um esquema proposto por Yin (2005) para a preparação da coleta de dados em estudos de caso:

Fig.1: Projeto versus coleta de dados: unidades diferentes de análise

<i>Projeto</i>	<i>Fonte de coleta de dados</i>		<i>Conclusões do estudo</i>
	De um indivíduo	De uma organização	
Sobre um indivíduo	Comportamento individual Atitudes individuais Percepções individuais	Registros de arquivo Outros comportamentos, atitudes e percepções relatados	Se o estudo de caso for um indivíduo
Sobre uma organização	Como funciona a organização Por que funciona a organização	Políticas de pessoal Resultados da organização	Se o estudo de caso for uma organização

Fonte: Yin (2005: 101)

A presente pesquisa tem a proposta de ampliar o conhecimento sobre duas instituições, sem deixar de coletar dados entre indivíduos com função de destaque nas parcerias entre elas (compreendo as alianças entre Ministério Público e ONGs como as organizações em estudo). Por essa razão, ao abordar minhas unidades de análise, procurei reconhecer os elementos identificados nos quadrantes inferiores do esquema acima. Essa explicitação mostra-se válida para a exposição dos relatos deste capítulo, afinal, confere maior clareza à reflexão sobre as características particulares e comuns das parcerias que me serviram de unidade de análise. Como no modelo de Yin, divido as descrições seguintes em duas partes: modos e motivações das interações; e resultados dessas parcerias.

Estudo aqui três casos de convergências entre o Ministério Público Federal (MPF) e ONGs que descortinam oportunidades e limitações ao avanço da cidadania no Brasil. O primeiro caso trata da efetivação de um direito civil – a liberdade de ir e vir – a partir de uma ação proposta pelo Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência – e subscrita depois pelo MPF – para garantir a acessibilidade nos prédios públicos no Rio de Janeiro. Os outros casos referem-se a direitos sociais. A inclusão de pessoas com deficiência na rede regular de ensino, como estabelece a Constituição, é uma das aspirações da aliança entre o MPF e a Escola de Gente. Já a pornografia infantil e a discriminação na internet estão na mira da parceria entre o MPF e a SaferNet, que apresenta resultados efetivos na defesa dos direitos de crianças e adolescentes pela rede.

Os dois primeiros estudos de caso focalizam direitos das pessoas com deficiência, que dispõem de leis que o Relatório Regional do Monitor Internacional de Direitos de Deficientes julgou em 2004 “a melhor legislação para deficientes das Américas” (Benevides, 2004). As “Nações mais inclusivas” do continente seriam Brasil, Canadá, Costa Rica, Jamaica e Estados Unidos (IRDM, 2004). Posterior à divulgação desse relatório, o decreto federal 5.296/04 que

dá prazo para os prédios públicos se tornarem acessíveis é a lei mobilizada pelo MPF e o IBDD na primeira parceria analisada. A segunda parceria, com a Escola de Gente, reivindica o pleno acesso à escola, assegurado pela Constituição. Já a interlocução com a SaferNet faz referência à lei de 2003 que atualiza o Estatuto da Criança e do Adolescente e explicita a possibilidade do crime de pornografia infanto-juvenil praticado pela internet.

A efetivação desses direitos é um desafio expressivo se considerarmos a proporção da população com alguma deficiência e a expansão da pedofilia e da discriminação pela internet. No Censo feito em 2000, 14,5% da população (24,6 milhões de pessoas à época) declararam ter alguma incapacidade ou deficiência (Brasil, 2000). São pessoas com ao menos alguma dificuldade de enxergar, ouvir, locomover-se ou alguma deficiência física ou mental. Já o número de sites com conteúdo criminoso é cada vez maior:³² em 2009, a Central Nacional de Denúncias, mantida pela SaferNet, recebeu 133.606 queixas de sites (52,3% de pornografia infantil), superando as 91.108 denúncias feitas no ano anterior.

3.1. Acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro

Até junho de 2007, todos os prédios de uso público no Brasil deveriam ter acessos livres para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Esse prazo de adaptação foi dado pelo decreto federal 5.296/04, conhecido como “lei da acessibilidade”, mas muitas instituições públicas não se adaptaram mais de cinco anos após sua edição. A acessibilidade, nos termos do decreto, constitui a “condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida” (art. 8, item I).

No Rio de Janeiro, o Município, o Estado e a União descumpriram o decreto e foram condenados pela Justiça Federal a tornar seus prédios na cidade acessíveis até maio de 2010. A sentença resultou de uma ação civil pública movida em junho de 2007 pelo Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD), fundado em 1998 por uma ex-coordenadora da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

³² As denúncias são divididas nas seguintes categorias: Intolerância Religiosa, Racismo, Neo Nazismo, Tráfico de Pessoas (sem registros), Pornografia Infantil, Maus Tratos Contra Animais, Xenofobia, Apologia e Incitação a crimes contra a Vida, Homofobia.

(Corde), ligada à Presidência da República.³³ Essa ONG entrou na Justiça contra os três níveis da administração pública pedindo que cumprissem em 180 dias o art. 19 daquele decreto,³⁴ sob pena de multa diária acima de R\$ 50 mil (processo 2007.51.01.014989-6).

A ação foi propositadamente ajuizada no dia seguinte ao prazo dado pelo governo para o cumprimento do decreto. Segundo o autor da ação (entrevistado em janeiro de 2010), a data de 4 de junho de 2007 foi decidida para tornar a ocasião significativa. Com esse intuito, antes de entrarem na Justiça Federal, profissionais do IBDD fizeram uma manifestação na praça da Cinelândia, a poucos metros dali. Maior repercussão, porém, teve uma situação não planejada: já dentro do prédio, o advogado que protocolaria a peça, usuário de cadeira de rodas, acabou carregado por servidores, pois o caminho até o protocolo não era acessível e ele se recusara a ser atendido em outro lugar. Quando a ação chegou às mãos da juíza da 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro, ela já sabia daquele incidente e, por conseguinte, do processo.

Dois meses depois, em agosto de 2007, a Justiça concedeu liminar (ordem provisória, válida até a decisão final) ordenando que os prédios federais, estaduais e municipais estivessem acessíveis em um ano, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil por prédio inacessível. No processo, a União e o Estado pediram maior prazo para se manifestar sobre o pedido de liminar, enquanto o Município alegou limitação orçamentária e falta de provas na demanda do IBDD. A partir dessas respostas, a juíza constatou que “não há uma negativa ou resistência ao direito dos portadores de deficiência de acesso aos prédios públicos federais, estaduais ou municipais” e considerou os argumentos dos réus como “predominantemente de ordem prática”. Mais adiante, a juíza notou que “nenhum ente público pode seriamente negar o direito dos portadores de qualquer deficiência, antes de tudo, contribuintes, de terem acesso aos prédios públicos. Assim, a maior dificuldade no presente caso concreto diz respeito à forma de concretização do direito”. Uma nova audiência foi marcada para três meses depois (13/11/07) para a reapreciação da liminar:

³³ Na ação, o IBDD se identifica como “uma organização não governamental que trabalha com o objetivo de ter participação na construção e defesa dos direitos de cidadania das pessoas portadoras de deficiência” e, logo adiante, diz que “promove a defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência, através da prestação de serviços totalmente gratuitos àqueles que buscam assistência, orientação ou ainda oferecendo algum tipo de auxílio social, profissional, ou jurídico”.

³⁴ “Art. 19. A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade.

§ 1º No caso das edificações de uso público já existentes, terão elas prazo de trinta meses a contar da data de publicação deste Decreto para garantir acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.” (decreto federal 5.296/04).

Cada ente público deverá apresentar a sua listagem de prédios ainda não adaptados, com o cronograma de obras previstas para adaptá-los, bem como informações sobre as licitações em curso já que o prazo previsto no Decreto para as adaptações de 30 meses é suficiente para a previsão de custos e contratação por licitação. (Liminar concedida em 06/08/2007)³⁵

3.1.1. Interação: MPF torna-se coautor de ação do IBDD

A liminar obtida previa ainda que o processo e a data da audiência deveriam ser comunicados do Ministério Público Federal, ao qual se requereu um parecer, tendo em vista que ele já conduzia um inquérito civil sobre a questão. “Solicito que o MPF informe os avanços obtidos, bem como os impasses surgidos e atue junto ao juízo na busca de um acordo para a questão que atenda o interesse de toda a sociedade”, assinalou a juíza em seu despacho.

Um mês depois, dirigentes do IBDD e a procuradora da República responsável pela investigação reuniram-se para tratar do inquérito e do processo aberto pela ONG – segundo as duas partes, a ONG tentara agendar uma reunião antes, mas ela só ocorreu após a obtenção da liminar. Participaram ainda dois profissionais do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/RJ), cujo manual de vistoria seria usado para avaliar a acessibilidade dos imóveis dos réus. Na análise *a posteriori* da procuradora, a liminar foi decisiva nesse processo:

Sem a liminar, teria contestação, réplica, provavelmente nem teria audiência por ser matéria de direito. Poderia haver sentença – e provavelmente seria procedente porque não há como questionar esse direito –, mas não teria tido esse bom encaminhamento de audiências dos réus com os autores. A partir daí, os representantes do Estado, União e Município tinham como demandar os órgãos: têm um prazo, uma audiência para mostrar o que está sendo feito. (entrevista, janeiro de 2010)

A liminar foi reapreciada, conforme o previsto, numa audiência judicial em 13 de novembro de 2007 que reuniu Ministério Público Federal (por meio da procuradora), IBDD (seu presidente e dois advogados), a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro (cada réu com um procurador). A audiência foi aberta com uma proposta de conciliação pela juíza, que alertou para a conveniência dessa solução “seja pela sua maior agilidade, seja pela melhor potencialidade de pacificação do conflito trazido a juízo”.

Na ata dessa audiência, ficou consignado, entre outros fatos, que (i) o IBDD expôs um relatório do CREA/RJ com a vistoria dos prédios públicos visitados e que a ONG disse

³⁵ Esse e outros despachos estão disponíveis na consulta processual do site da Justiça Federal (www.jfj.gov.br).

carecer de informações e recursos para fazer uma lista sistematizada nos termos determinados na liminar; (ii) o MPF expôs um relatório dos procedimentos administrativos (investigações) em trâmite com objeto idêntico à demanda do IBDD no qual indica órgãos adaptados e não adaptados; (iii) o CREA/RJ comprometeu-se a atuar como órgão auxiliar do MPF na vistoria dos prédios públicos e na posterior certificação daqueles acessíveis; (iv) os réus definiram áreas prioritárias para a adaptação, privilegiando locais de maior acesso do público, e comprometeram-se a apresentar, até 21 de janeiro de 2008, um estudo dos bens públicos e condição de acessibilidade nas áreas prioritárias. Por fim, a juíza da 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro tomou duas decisões que merecem destaque: deferiu a intervenção do MPF no processo, tornando-o co-autor da ação civil pública, e confirmou a liminar já concedida.

Outras três audiências ocorreram em fevereiro, junho e novembro de 2008 para os réus comunicarem à Justiça as medidas adotadas para cumprir a liminar. Na segunda audiência, o Judiciário suspendeu a cobrança da multa, que a liminar estabelecera para começar em agosto daquele ano. Também ficou prevista uma reunião três meses depois no MPF para a apresentação tanto do cronograma de obras de acessibilidade plena das escolas do Município como do projeto para sua rede de saúde. Registrou-se ainda que o IBDD e o CREA manteriam contato com o Estado e o Município para acompanhar os projetos em curso.

Entre os réus, o Município do Rio de Janeiro trouxe maiores dificuldades ao MPF e ao CREA para a agilização dos procedimentos, de modo que a juíza ordenou, em novembro de 2008, que “após a posse do futuro Excelentíssimo Senhor Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, seja expedido mandado de informação narrando a existência da presente demanda, bem como de todo o processado até a presente data, solicitando que a garantia dos direitos dos portadores de deficiência seja efetivada, no território do Município do Rio de Janeiro, como *prioridade de política pública*” (grifo nosso). Tal ordem judicial é uma contundente evidência da judicialização da política acima referida, visto que essa priorização caberia aos poderes com representantes eleitos democraticamente: o Executivo, que define as políticas públicas, e o Legislativo, capaz de avalizá-las por meio da aprovação do orçamento governamental.

3.1.2. Resultados: União, Estado e Município condenados

Os autores e os réus rerepresentaram-se à Justiça em 28 de abril de 2009 para ouvirem a sentença. Inicialmente, foi logo rejeitada a arguição da União de ausência de interesse de

agir (sustentação de que o processo seria desnecessário porque não se resistiu à pretensão). A alegação de ilegitimidade do IBDD como autor da ação também foi refutada, por conta de sua natureza jurídica de associação, o que lhe facultaria a proposição de ações civis públicas. Tal como a liminar, a sentença registra a inexistência de “negativa ou resistência ao direito dos portadores de deficiência de acesso aos prédios públicos federais, estaduais ou municipais”.

Ora, o direito difuso em tela é claro. Os portadores de qualquer deficiência têm direito de acesso aos prédios públicos, conforme Constituição Federal e farta legislação a respeito, sendo, não obstante, a maior dificuldade no caso presente a forma de materialização do direito, uma vez que envolve a contratação de obras de engenharia mediante licitação, bem como em face de limitações orçamentárias. Não obstante a alegação da União de ausência de meios para a realização das obras ora requeridas, tenho que o prazo ora concedido é suficiente para que as autoridades públicas promovam as devidas previsões orçamentárias para dar cumprimento à legislação. (Sentença proferida em 28/04/2009)

Em seguida, a juíza responsável julgou procedente o pedido do IBDD e do Ministério Público Federal, confirmando a liminar e determinando que os prédios públicos federais, estaduais e municipais na cidade do Rio de Janeiro sejam acessíveis em até um ano a pessoas com deficiência física, nos termos do decreto 5.296/2004, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil por prédio público inacessível. Também foi deferida a realização de quatro reuniões de acompanhamento das obras dos réus com o MPF, a cada trimestre, bem como a nomeação de um engenheiro como perito para acompanhar tais reuniões e as obras. A sentença é vista pela procuradora responsável como fruto da coragem da ONG que se tornou sua parceira:

Eu estava tratando [essa questão] administrativamente. O Ministério Público não teria proposto a ação quando o IBDD propôs, mas foi importante. O IBDD teve coragem de propor sem elementos maiores, unindo União, Estado e Município e argumentando que o decreto deveria ser cumprido. No meu caso, estava colhendo elementos, querendo que a União cumprisse, pois Estado e Município nem estavam [em foco]. Mas acho que o IBDD foi um grande impulso ao Ministério Público. Foi uma parceria muito interessante e produtiva. (entrevista, janeiro de 2010)

O advogado do IBDD que fez a ação atribui seu êxito à convergência das disposições da ONG, do Ministério Público e do Judiciário:

Nesse processo, houve três fatores muito interessantes. Um: uma juíza muito comprometida no início, uma pessoa interessada em conhecer, aprender e aplicar a lei de uma forma correta e estreita. Teve o Ministério Público atuante, interessado, inclusive com a realização de várias reuniões. E teve essa estrutura de advocacia nossa, com conhecimento, com a expertise para iniciar e dar seguimento. (entrevista, janeiro de 2010)

No dia seguinte à sentença, IBDD e MPF redigiram textos distintos para divulgá-la aos veículos de comunicação: no título da ONG, “IBDD ganha ação por acessibilidade contra União, Estado e Município”; no texto do MPF, o título “Governos têm um ano para garantir acessibilidade em prédios públicos” era acompanhado por um subtítulo que identificava IBDD e MPF como autores. No *release* da ONG, além da omissão do parceiro como co-autor da ação, chama a atenção uma crítica ao Município: “O IBDD tem observado, pela imprensa, a atuação da Secretaria Municipal de Ordem Pública para organizar várias ilegalidades cometidas diariamente na cidade e lamenta que nada venha sendo feito para resolver a questão crônica da falta de acessibilidade para pessoas com deficiência”.

União, Estado e Município recorreram da sentença e pediram a suspensão do efeito da decisão até o julgamento dos recursos, mas não foram atendidos. Daí a declaração da juíza:

Não há como se vislumbrar o dano irreparável aos entes públicos, já que, desde 2007 existe comando, proferido em sede de liminar, que determinava que os prédios públicos federais, estaduais e municipais deveriam ser acessíveis aos portadores de deficiência física, nos termos do Decreto 5.296 em até um ano, sob pena de multa diária, o que foi confirmado na sentença proferida em audiência. (Despacho judicial de 03/06/2009)

As quatro reuniões para acompanhar o cumprimento da condenação ocorreram no MPF em maio, agosto e novembro de 2009 e março de 2010. Na ata da primeira reunião, o procurador do Estado relatou que será expedido ofício ao Gabinete Civil, comunicando o teor da sentença e prazo (28 de abril de 2010) para a implementação da acessibilidade nos prédios estaduais nesta cidade. A Advogada da União informou que ofício semelhante seria enviado às Consultorias Jurídicas dos Ministérios neste Estado. O procurador do Município declarou que expedira ofício a todas as secretarias municipais em que alertou sobre as datas das reuniões no MPF. Nas reuniões seguintes, os réus apresentariam novos documentos, como “projetos, licitações em andamento, informações sobre a execução de obras, cronogramas etc., visando possibilitar o acompanhamento da questão pelos autores e pelo perito” (nomeado pela Justiça, ele também realizaria vistorias agendadas e que seriam comunicadas aos réus oportunamente).

Na última das quatro reuniões, que acompanhei por autorização da procuradora, o Município pediu um prazo para levantar todas as medidas adotadas para cumprir a sentença, alegando que, com a mudança de gestão em janeiro de 2009, “muitos dados se perderam pela mudança de uma quantidade grande de servidores durante o ano de 2009 e também devido à criação e extinção de vários órgãos”. O procurador do Município estimou que cerca de 60 dias seriam necessários para esse levantamento e foi informado pela integrante do MPF de que tal

situação deveria ser comunicada à 6ª Vara Federal. A União não trouxe novos documentos, justificando que as respostas dos órgãos deveriam ser apresentadas em data mais próxima ao fim do prazo fixado na sentença. O Estado, por sua vez, entregou documentos relativos a várias secretarias e fundações que estariam se adequando à lei e indicou um arquiteto para acompanhar eventual perícia nos prédios. Ao fim da reunião, lembrou-se que o Tribunal Regional Federal (TRF-2ª Região) ainda julgaria os recursos dos réus e que aquela ação civil pública não abrangia fundações e autarquias que constituem pessoas jurídicas próprias (Ibama ou Instituto Estadual do Ambiente, por exemplo).

Após um ano desde a sentença, o IBDD e o MPF agiam de modo distinto em relação ao fim do prazo concedido para os réus cumprirem o decreto 5.296/2004. Enquanto o MPF aguardava a audiência seguinte na 6ª Vara Federal, a ONG pedia à Justiça a execução da sentença, para cobrar a multa de R\$ 10 mil por dia por prédio público sem acessibilidade. Segundo notícia do site do IBDD, o advogado responsável pela petição teve, mais uma vez, dificuldade de chegar ao protocolo. “Nem a Justiça cumpre a sentença. É uma vergonha”, declarou o advogado. Satisfeita com as respostas dos órgãos públicos, a procuradora me expôs uma visão diferente: “Para ter uma resposta concreta, é preciso ter priorização e etapas. Vamos conseguir nos principais setores, mas em todos só a longo prazo, a partir do momento em que for entendido como uma política pública”.

Apesar dos discursos distintos, os dois lados compartilham a percepção de que a união de forças entre MPF e IBDD foi determinante para a defesa do direito à acessibilidade. Nas palavras do autor da ação, os membros do Ministério Público “têm essa força que muitas vezes muitos advogados sozinhos não têm, de acesso ao juiz, aos autos, ao cartório. É aquela questão de ‘estar investido de autoridade’, que faz diferença não só no nosso sistema judiciário, mas no nosso país mesmo” (entrevista, janeiro de 2010). Essa vantagem também é apontada pela procuradora: “Muitas coisas que eles não poderiam obter nós obtivemos como prova” (entrevista, janeiro de 2010). Mas ela atribui todo o mérito desse processo ao IBDD.

3.2. Inclusão de crianças com deficiência na escola

Pode uma escola recusar-se a matricular crianças com deficiência? Nos últimos anos, essa questão vem suscitando polêmica entre educadores e pais e chega a dividir especialistas

de instituições de assistência e/ou reivindicação de direitos de pessoas com deficiência. De um lado, defende-se que aquelas crianças deveriam frequentar salas de aula exclusivas para elas; de outro, os advogados da educação inclusiva sustentam que toda escola tem o dever de atender a crianças com e sem deficiência. O primeiro grupo reúne entidades tradicionais como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) e as Sociedades Pestalozzi. Já a educação inclusiva é defendida, entre outros, por membros do Ministério Público e pela ONG Escola de Gente que há anos atuam juntos pela causa, como narro após um breve histórico da educação inclusiva a partir de livros da fundadora da Escola de Gente (Werneck, 1997, 1999).

“Concluir com êxito uma sociedade para todos por volta do ano 2010” – esse era o propósito declarado da resolução aprovada pela 68ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no fim de 1990. A resolução 45/91, que pedia “uma mudança no foco do programa das Nações Unidas sobre deficiência, passando da conscientização para a ação”, endossava a adoção de ações de longo prazo priorizando a equalização de oportunidades para pessoas com deficiência – uma proposta feita meses antes numa reunião da ONU para um balanço parcial da Década das Nações Unidas para Pessoas com Deficiência (1983-1992). Ao final daquela Década, a ONU editou um conjunto de 22 normas para efetivar a igualdade das pessoas com deficiência. Previa-se uma participação igualitária via acessibilidade, educação, emprego, renda e seguro social, vida familiar, cultura, recreação e esportes, religião, políticas de planejamento, legislação, políticas econômicas, entre outros temas. “De acordo com estas normas, os estados são obrigados a garantir que a educação de pessoas com deficiência seja parte integrante do sistema educativo” (Werneck, 1997: 49).

Embora o conceito de educação inclusiva tenha origem na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, de 1990, Werneck (1997) nota que o termo inclusão só foi oficializado no campo da educação na Declaração de Salamanca, publicada pela Unesco em 1994 a partir de uma conferência mundial para a qual o Brasil não enviou representantes. Essa declaração tratava da “urgência de ações que transformem em realidade uma educação capaz de reconhecer as diferenças, promover a aprendizagem e atender às necessidades de cada criança individualmente” (*Idem*: 50). As escolas eram recomendadas a se ajustar às necessidades dos alunos com quaisquer condições físicas, sociais e linguísticas – o que inclui não só as com deficiência, mas as que repetem de ano, as vítimas de exploração sexual, violação física ou emocional, obrigadas a trabalhar, moradoras de rua, desnutridas e vítimas de conflitos.³⁶ Para

³⁶ Além da resolução 45/91 da ONU e da Declaração de Salamanca, os especialistas em educação inclusiva

Werneck (1999), na escola inclusiva, as dificuldades e as limitações de cada estudante (reais, temporárias ou não) funcionariam como estímulo ao enfrentamento dos desafios da vida comunitária, que transcenderiam os limites do ensino atualmente oferecido nas salas de aula.

O censo de 2000 registrou 5,8% das crianças de 7 a 14 anos (cerca de 1,6 milhão) com alguma deficiência, sendo que 88,6% delas tinham atendimento escolar. Esses dados foram contrastados por Cavalcante (2006) com as matrículas de crianças com deficiência apuradas naquele ano pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep): 382.215, sendo cerca de 300 mil em turmas ou escolas especiais e as demais em escolas regulares. “Apesar da diferença entre os indicadores – originada pelos critérios usados por uma e por outra instituição –, dá para imaginar que ainda são muitos os excluídos da sala de aula” (*Idem*: 11). Cinco anos depois, o Inep contabilizava 640.317 matrículas de crianças com deficiência.

3.2.1. Interação: eventos e inquérito aproximam MPF e Escola de Gente

A Escola de Gente iniciou uma parceria com uma procuradora do MPF em São Paulo logo após ser fundada, em 2002, a partir da percepção “de que a comunicação é uma área do conhecimento ainda pouco utilizada em prol da inclusão de grupos em situação de vulnerabilidade, especialmente de pessoas com deficiência” (Escola de Gente, 2003: 108). Num encontro sobre inclusão no ensino um ano antes, a procuradora, que começava a pesquisar o tema, chamou a atenção da jornalista fundadora da ONG com sua abordagem da inclusão como um direito da criança assegurado pelo Estado e que poderia levar à Justiça as escolas que o desrespeitassem (entrevistas, fevereiro de 2010). Meses depois, as duas se reuniram para elaborar o projeto “1º Encontro da Mídia Legal – Universitários pela Inclusão”, com debates e workshops sobre o conceito de sociedade inclusiva para alunos de direito, jornalismo e ciências sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

No 1º Encontro da Mídia Legal, entre agosto e outubro de 2002, 9 dos 17 debatedores eram membros do Ministério Público, entre representantes do MPF, MP do Trabalho e MP do Distrito Federal. Na época, o apoio do MPF ao evento se deu através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, cuja titular participou de sua abertura. Com público total de 400

costumam valorizar a chamada “Convenção da Guatemala” (Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência), de 1999, contrária a toda discriminação com base na deficiência e ratificada no Brasil pelo decreto federal 3.956/2001 – aqui, a educação inclusiva se tornaria política pública quase uma década após o evento em Salamanca, como veremos.

pessoas, os cinco debates abordaram o direito à inclusão nas tecnologias de comunicação, na educação, no trabalho, no espaço social e na saúde. Após os debates, 15 jovens participavam de workshops em que discutiram notícias e propagandas – as análises dos universitários e comentários escritos pela fundadora da ONG e a procuradora constam no primeiro Manual da Mídia Legal, que recentemente chegou ao 6º volume como resultado de cada um dos Encontros – no segundo ano, seu tema foi o “direito à educação na diversidade” (Escola de Gente, 2003).

As participações de procuradores nesse evento e em outros parecidos nunca foram vistas dentro do MPF como parte de sua atuação institucional, segundo aquela procuradora. Consideradas “trabalho voluntário”, tais atividades não suspendiam o fluxo de procedimentos para os gabinetes, como nos deslocamentos avalizados pelo órgão em função de um “trabalho efetivo”. Assim como a procuradora oferecia consultoria informal à ONG, na qual depois assumiu o cargo de conselheira, a superintendente da Escola de Gente atendia a consultas do MPF sobre questões afins à inclusão. Com o tempo, essa militante veio a encontrar parceiros entre outros procuradores e na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

Entre suas atividades oficiais, a procuradora em São Paulo abriu, ainda em 2002, um inquérito civil público para apurar a efetivação do direito de acesso de crianças com deficiência às classes e escolas comuns da rede regular de ensino. O inquérito pressupunha que o acesso às classes comuns é um direito inalienável, pois a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (art. 205 da Constituição) e é crime frustrar sem justa causa a matrícula do aluno com deficiência (art. 8º da lei 7.853/89). Inicialmente, essa apuração foi compartilhada com o Ministério Público Estadual, mas a dificuldade de assinar em conjunto todos os documentos expedidos levou a um desmembramento, em que coube ao MPF apurar o acesso à sala de aula junto ao Ministério da Educação e às instituições de ensino superior, enquanto promotores de São Paulo investigariam o cumprimento da lei pelas escolas.

Ao conduzir esse inquérito, aprofundando seus estudos sobre a inclusão no ensino, a procuradora ouviu professores das Universidades de São Paulo e de Campinas, especialistas do Ministério da Educação e de organizações como a Escola de Gente, Conectas, Grupo 25 e APAE. Após esses contatos, concluiu-se que uma criança com deficiência é, antes de tudo, uma criança com direito a ensino fundamental obrigatório. Mas como respeitar esse direito: pela educação inclusiva ou não? A resposta depende da leitura do trecho da Constituição que

garante “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (art. 208, III), como explica a procuradora:

Por que a criança com deficiência está mencionada de maneira desgarrada na Constituição? Aqui está garantido o atendimento educacional especializado, de que nem sempre a criança precisa. Então, o que é especial? São recursos, instrumentos, apoios de que algumas crianças necessitam. Demonstramos que as crianças têm direito ao ensino fundamental e ao atendimento especializado como apoio, não para substituir o ensino fundamental. (...) Isso foi uma revolução geral. (entrevista, fevereiro de 2010)

Nessa interpretação, o “preferencialmente” do artigo citado refere-se a recursos extras, que complementam o curso comum sem substituí-lo, como o ensino da Língua Brasileira de Sinais (Libras), do código Braille e o uso de outros recursos de informática. Essa forma de ler a Constituição foi logo difundida pela dirigente da Escola de Gente: “Eu tinha o discurso a favor da inclusão, mas não percebia que contava com a lei a favor” (entrevista, fevereiro de 2010). Com a mudança de governo, em 2003, partidários da educação inclusiva como ela mobilizaram-se para influir na composição da Secretaria de Educação Especial, do Ministério da Educação. Eles almejavam que a aquela interpretação constitucional prevalecesse e a política educacional se orientasse para a inclusão, e não para a integração, na qual “a inserção é parcial e condicionada às possibilidades de cada pessoa” (Werneck, 1997: 53). Em outras palavras, eles defendiam a educação especial como complemento, e não substituta do ensino regular. O *lobby* do grupo foi bem sucedido e a educação inclusiva começou a ser adotada como diretriz do Ministério da Educação, o que fica claro numa consulta ao site desse órgão.

3.2.2. Resultados: publicações especializadas e resistências

A articulação entre MPF e Escola de Gente em defesa da educação inclusiva vem se caracterizando pela divulgação dessa causa sem levá-la ao Judiciário. Além de formar jovens multiplicadores do conceito de sociedade inclusiva, através dos Encontros da Mídia Legal, essa parceria rendeu publicações sobre educação inclusiva voltadas ao Estado e à sociedade, como os manuais da Mídia Legal e a carta “É criminoso discriminar”, abordada mais adiante. Nos eventos ou nas páginas, procuradores e a ONG sustentam a interpretação constitucional em prol da plena igualdade de condições de acesso e permanência na rede regular de ensino.

Meses após sua instauração, o inquérito civil do MPF identificou, com a colaboração de professores e ONGs, que a União não oferecia orientações sobre como garantir o acesso de

crianças com deficiência à escola.³⁷ Diante dessa carência, a procuradora redigiu, com uma promotora no Distrito Federal e uma professora da Unicamp, a cartilha “O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular” (Brasil, 2004), editada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e com apresentação da secretária de Educação Especial, do Ministério da Educação, que a apoiou e distribuiu. Considerada pelas autoras uma conquista em prol da educação inclusiva, a cartilha contrariou a Federação Nacional das APAEs (Fenapae), que convocou suas filiadas a uma mobilização nacional, pois o texto continha “ameaças e retaliações sobre a continuidade” dos serviços prestados por elas.

Em reação à resistência das APAES, uma nota de esclarecimento foi subscrita por 23 instituições públicas e privadas favoráveis à cartilha, como a PFDC e ESMPU, a Secretaria de Educação Especial do MEC, três seccionais paulistas da Ordem dos Advogados do Brasil e a Escola de Gente. A nota sustenta que “não cabem as acusações de que o documento ameaça o trabalho das instituições especializadas. A cartilha aponta para um novo sentido do ensino especializado e orienta os interessados a ajustarem seus propósitos e ações, para atender a seus alunos e assistidos nestes novos tempos.”³⁸ Em outra ocasião, a Fenapae e a Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi pediram ao Conselho Nacional da Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (Conade) que impugnasse a participação da procuradora e autora num debate sobre educação inclusiva, alegando sua suspeição para tratar do assunto, pois teria interesse pessoal por “razões íntimas” (ela tem uma filha com deficiência, como mostrou o documentário “Do luto à luta”, de Evaldo Mocarzel). O Conade negou aquele pedido.

Dois anos depois, no início de 2007, outro episódio trouxe à tona a rivalidade entre os pró-inclusão e aqueles pró-educação especial. Na época, a Escola de Gente dava consultoria para a novela “Páginas da vida”, da TV Globo, sobre como abordar a inclusão de uma menina com Síndrome de Down. Na maior parte da trama, retratou-se a discriminação à personagem sem deixar de esclarecer que ela tinha os direitos assegurados a qualquer criança. Todavia, quando se focalizou seu acesso à escola, os romancistas deixaram de lado a consultoria da Escola de Gente e adotaram a visão dos defensores da educação especial: a mãe da criança faz sua matrícula numa instituição especializada, após encarar resistências em escolas comuns. A ONG logo rompeu com a TV Globo e articulou um manifesto de repúdio à nova abordagem.

³⁷ “Quando comecei a estudar o assunto, vi que não havia quase nada voltado para a questão do cumprimento da legislação. Constatei que o Ministério da Educação não tinha qualquer orientação para as escolas nesse sentido. Ficava aquela ideia de que os pais queriam a inclusão das crianças, as escolas achavam uma idéia interessante, mas não sabiam como fazer, e o MEC nunca se posicionava sobre o tema” (entrevista, fevereiro de 2010).

³⁸ A íntegra da nota de esclarecimento está em <http://saci.org.br/?modulo=akemi¶metro=16108>.

Quando soube daquele revés à causa da educação inclusiva, a procuradora em São Paulo inseriu o caso no escopo do inquérito que conduzia e, junto com o então procurador regional dos direitos do cidadão expediu uma recomendação ao diretor da novela para ela mostrar também que recusar matrículas de crianças com deficiência é ilegal. Para ambos, a novela “tratou do direito de crianças com deficiência, de freqüentarem as escolas comuns, como uma opção dos pais e não como um direito indisponível da criança, sem qualquer consequência pelo seu descumprimento, mesmo por parte das escolas”.³⁹ A TV Globo não atendeu à recomendação, mas negociou com o MPF que, em contrapartida, exibiria vinhetas com mensagens da campanha “É criminoso discriminar” – que resultava, por sinal, de outra parceria da Escola de Gente, com a ESMPU.

Após quatro edições do Encontro da Mídia Legal (sendo a quarta no Rio de Janeiro e em São Paulo), a Escola de Gente propôs à ESMPU que promovessem um Seminário Latino-Americano Mídia Legal para, em torno do combate à discriminação, abrir um canal entre representantes da sociedade civil e dos Ministérios Públicos dos países da América do Sul. Realizado no Rio de Janeiro em outubro de 2006, o seminário gerou a carta “É criminoso discriminar”, assinada por mais de 20 organizações das sociedades civis sul-americanas e apoiada por representantes dos Ministérios Públicos de nove países da região. Os signatários afirmaram que “são necessárias a construção e a implementação de uma agenda social que contemple a discriminação como forma grave de violação de direitos humanos” e que “essa agenda comum, de combate à discriminação e defesa da diversidade, deve ser construída em parceria entre Ministérios Públicos e sociedades civis”.⁴⁰ Esse texto, segundo uma publicação da Escola de Gente (Vecchione, 2008: 101), “vem sendo disseminado na íntegra na América do Sul e em alguns países de outros continentes”. A carta ainda embasou, no fim de 2007, a citada campanha exibida na TV Globo sobre a legislação brasileira contrária à discriminação.

No ano seguinte, o Ministério da Educação publicou a “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”, considerada um avanço pela Escola de Gente e pela procuradora em São Paulo. A edição da política e da cartilha, bem como a ratificação pelo Estado brasileiro da convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência, justificaram o encerramento do inquérito do MPF.⁴¹ A partir dele, também se recomendara ao

³⁹ O texto pode ser lido em www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/dcrado/REC%20paginas%20da%20vida.pdf

⁴⁰ A carta está disponível em www.esmpu.gov.br/criminosodiscriminar/.

⁴¹ Instituída pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2006, a convenção teve sua ratificação aprovada pelo Senado em julho de 2008. Com a votação, a proposta ganhou força de emenda à Constituição brasileira. Pela convenção, a falta de condições de acessibilidade pode ser entendida como uma forma de discriminação.

MEC que retirasse do site documentos oficiais sem a perspectiva da inclusão – a manutenção de um deles motivou a procuradora a entrar na Justiça para ser atendida. Outro resultado da investigação foram as recomendações para que instituições de ensino superior garantissem a acessibilidade em suas instalações. Por não acatar a recomendação, a Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) foi processada e condenada a oferecer acessibilidade para todos.

3.3. Combate à pedofilia e à discriminação na internet

Conhecidas como “redes sociais”, páginas da internet como Orkut, Facebook e Twitter são espaços cada vez mais usados por facilitar contatos e trocas de dados e arquivos digitais. No Brasil, a rápida expansão do Orkut na segunda metade da década passada foi percebida por alguns como uma oportunidade para práticas ilegais como a divulgação de pornografia infantil e de mensagens discriminatórias. A repressão a esses usos da rede social criada pela empresa Google motivou a parceria iniciada em 2006 entre o MPF e a SaferNet – talvez a aliança mais bem sucedida entre o Ministério Público e uma ONG, por efeitos como a prisão de pedófilos, a ampliação do debate da legislação afim e as oficinas com educadores sobre riscos virtuais para crianças e adolescentes, como o aliciamento online.

Essa profícua interlocução remonta a uma representação que a SaferNet protocolou no MPF em São Paulo, em fevereiro de 2006, contra as empresas Google Brasil S.A. e Orkut LLC. Fundada meses antes em Salvador por profissionais de direito e informática, a ONG entregou um relatório de mais de 150 páginas com dezenas de denúncias contra comunidades do Orkut sobre pedofilia, racismo, crime ambiental (rinha de galo), apologia a linchamentos e venda de remédios. O relatório levou o Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos do MPF/SP, existente desde 2003, a convocar uma reunião dias depois com o diretor do Google no Brasil, sob pena de co-responsabilização nos inquéritos policiais sobre casos de pedofilia online e de responder por crime de desobediência. Na reunião, o diretor declarou que o Google colaboraria, apesar de os dados dos usuários estarem em servidores nos Estados Unidos, e ele próprio se empenharia para fechar um acordo operacional com o MPF.⁴²

⁴² Segundo uma notícia do site do MPF, “as iniciativas do grupo para investigar as comunidades e os membros criminosos do Orkut vinham esbarrando no fato de o Google não possuir representação legal no Brasil, o que exigiria, em tese, cooperação internacional para a resolução dos casos – método de trabalho muito lento e inadequado à urgência dos assuntos investigados e a própria natureza da internet, que prima pela agilidade”.

Com o acordo, o procurador fundador do grupo do MPF/SP pretendia que o Google preservasse provas de crimes, para agilizar as apurações, e avisasse aos usuários brasileiros do Orkut quais são os crimes cibernéticos. O acordo era proposto nos moldes do assinado pelo MPF com cinco provedores brasileiros e a Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet (Abranet), que firmava, entre outras ações, a criação de canais para os usuários noticiarem crimes virtuais, a comunicação imediata ao MPF de casos de pedofilia, racismo e outras discriminações, além da preservação de dados de usuários de seus serviços por pelo menos seis meses.

Ainda durante as negociações, o procurador pediu à Justiça a quebra de sigilo de dados de dez comunidades do Orkut, o que permitiria processar os criminosos. Na época, apenas o gabinete daquele procurador investigava 25 possíveis crimes cometidos em comunidades da rede social. Nesse contexto, o relatório da SaferNet foi lido pelos procuradores como um promissor ponto de partida para dezenas de novas investigações – uma avaliação que ajuda entender como, antes de qualquer acordo com o Google, foi firmada, ainda em março de 2006, uma cooperação entre o MPF/SP e a SaferNet.

3.3.1. Interação: MPF e SaferNet assinam termos de cooperação

Com período de vigência indeterminado, o Termo de Mútua Cooperação Técnica, Científica e Operacional entre MPF/SP e SaferNet foi assinado pelo presidente da ONG, Thiago Tavares, e dois integrantes do Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos: o procurador regional dos direitos do cidadão a chefe substituta da Procuradoria da República em São Paulo. O propósito do termo era “unir esforços para prevenir e combater a pornografia infantil, a prática de racismo e outras formas de discriminação, instrumentalizadas via Internet”.⁴³ Além da centralização das denúncias de crimes contra os direitos humanos praticados pela internet num site mantido pela SaferNet (*ver n.33*), o acordo previa: o intercâmbio e difusão de tecnologias baseadas em plataformas livres e de código aberto; e iniciativas de treinamento, editoração e publicação, planejamento e desenvolvimento institucional para “debater e assegurar a efetiva proteção e promoção dos direitos humanos na sociedade da informação”.

Além de denunciar ao MPF os problemas da pornografia infantil e da discriminação na internet, a SaferNet pediu para combatê-los à Comissão de Direitos Humanos e Minorias da

⁴³ Esse e outros documentos da parceria constam em www.prsp.mpf.gov.br/prdc/area-de-atuacao/dhumint/

Câmara dos Deputados e à Secretaria Especial de Direitos Humanos, do governo federal. A ONG apresentara-lhes uma comparação eloquente: das 5.475 denúncias de pornografia infantil recebidas pela Polícia Federal em 2004, apenas 81 se tornaram inquéritos policiais. No ano anterior, o Brasil fora considerado o quarto maior hospedeiro de sites com pornografia infantil, segundo um estudo da ONG italiana Telefono Arcobaleno (Estados Unidos, Coréia do Sul e Rússia lideravam o ranking).

A exemplo de São Paulo, outras cinco unidades do MPF, com ou sem grupos para combater violações a direitos humanos na internet, assinaram termos de cooperação similares com a SaferNet, de acordo com seu site. No Rio de Janeiro, a ONG é parceria do MPF desde novembro de 2006 e, desde agosto de 2009, do Ministério Público Estadual, pioneiro nessa interlocução entre os congêneres estaduais, responsáveis por reprimir crimes de competência da Justiça estadual, como o aliciamento de crianças e adolescentes como desdobramento do contato pela internet.

Cinco meses após firmar o termo, em agosto de 2006, o MPF em São Paulo já havia pedido à Justiça 52 quebras de sigilo de dados de usuários do Orkut (investigava-se mais de 100 comunidades e perfis com imagens de pornografia infantil e mensagens de discriminação contra grupos como negros e judeus). Quando a Justiça ordenava a quebra do sigilo, a Google Brasil não atendia, sob o argumento de que apenas a matriz Google Inc. possuía os dados. Diante dessa alegação, o MPF moveu uma ação civil pública para a empresa identificar os usuários investigados e pagar uma indenização de R\$ 130 milhões pelos danos morais coletivos ao desobedecer à Justiça (o valor correspondia a 1% da receita bruta do grupo Google em 2005). Em liminar, o MPF pedia multa de R\$ 200 mil por cada decisão judicial descumprida pela dona do Orkut.

Na disputa judicial com a Google Brasil, o MPF obteve uma liminar que fixava uma multa de R\$ 50 mil por cada ordem judicial desobedecida, mas a decisão foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal (TRF-3ª Região). Decorrido um ano desde o início do processo, as denúncias encaminhadas pela SaferNet a partir do convênio somavam 46 mil e os pedidos de quebra de sigilo no Orkut chegavam a 233, sendo 158 de pornografia infantil e 75 de racismo. A então recente prisão do empresário que abusara da filha de 9 anos e transmitiu o vídeo pelo MSN Messenger provava que a colaboração de empresas de internet – a Microsoft nesse caso – era decisiva à investigação e punição de pedófilos (provedores como UOL, Terra, Embratel, Click21 e IG também já cooperavam com o MPF).

Mais um ano se passou até que o embate entre MPF/SaferNet e Google acabasse, com a assinatura de um termo de ajustamento de conduta (TAC) entre os três a partir da mediação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pedofilia, instalada no Senado em março de 2008. Em um mês, os senadores, diante da resistência da Google em cooperar na repressão a crimes via Orkut, já tinham quebrado o sigilo de álbuns de fotografia com acesso restrito no site. A atual coordenadora do Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos declarou: “se não houvesse a CPI da Pedofilia, acho que esse acordo sairia depois de muito mais tempo” (entrevista, fevereiro de 2010).

No acordo feito com o MPF e a SaferNet,⁴⁴ o Google comprometia-se a, entre outras ações: notificar logo os casos de pornografia infantil detectados em perfis e comunidades do Orkut; preservar todos os dados necessários às investigações e todos os conteúdos publicados no Orkut por seis meses e fornecê-los ao MPF e à polícia mediante autorização judicial; e cumprir a legislação brasileira em casos de crimes cibernéticos em acessos a partir do Brasil. Na ocasião, o relator da CPI da Pedofilia avaliou que “o TAC é um ganho substancial no combate à pedofilia no Brasil, é uma contribuição valiosa”.⁴⁵

Numa sessão mais recente da CPI, em agosto de 2009, outro termo de cooperação foi assinado pela SaferNet e pelo MPF (em nível nacional) – desta vez também com a Comissão, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), a Polícia Federal (PF) e a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e de Serviços (ABECS). Sua ideia é obter o compromisso das empresas de cartões de crédito de bloquearem operações comerciais de imagens e vídeos contendo cenas de sexo e pornografia infantil. Pelo termo, a SaferNet teria condições de cruzar os endereços eletrônicos denunciados em sua Central com os noticiados pelos estabelecimentos credenciados às empresas de cartão de crédito e, se fosse constatado crime, a empresa deveria descredenciá-lo após notificação oficial.

3.3.2. Resultados: repressão, nova lei e prevenção

Na assinatura do acordo com as empresas de cartão de crédito, o MPF divulgou que, decorrido um ano desde a assinatura do TAC com o Google, tinha recebido 1.926 notícias e imagens com indícios de pornografia infantil veiculadas no Orkut. A partir delas, foram

⁴⁴ Disponível em www.prsp.mpf.gov.br/crimes-ciberneticos/TACgoogle.pdf

⁴⁵ www.prsp.mpf.gov.br/prdc/sala-de-imprensa/noticias_prdc/noticia-7605

pedidas à Justiça 1.287 quebras de sigilo telemático. Segundo o site do MPF em São Paulo, 263 inquéritos policiais tinham sido instaurados no Estado, sendo quase dois terços na capital. No primeiro semestre de 2009, a SaferNet recebera 25.212 denúncias de pornografia infantil na internet e os provedores responsáveis pelos serviços removeram cerca de 40% das páginas denunciadas por conterem indícios suficientes de crime ou violação a termo de uso.

Desde então, denúncias de crimes, pedidos de quebra de sigilo e inquéritos policiais não param de crescer. O Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos do MPF em São Paulo, segundo sua coordenadora, chega a ter de 1.500 a 2 mil denúncias para processar a partir das notícias da Google, o que não inclui as da SaferNet. Internamente, esse trabalho é visto como “voluntário”, pois é acumulado com o restante dos afazeres de um gabinete da área criminal do MPF. Se antes uma investigação durava no máximo seis meses, hoje esse período, segundo a procuradora entrevistada, passou a ser o tempo mínimo de permanência no órgão, tendo em vista o maior fluxo de denúncias feitas:

Os crimes não estavam deixando de ser combatidos por uma ineficiência do Ministério Público Federal, mas porque as notícias de crimes não chegavam nem à Safernet nem ao Ministério Público. Isso porque a Google não recebia as intimações, não cumpria as leis brasileiras, então não se armazenava prova. (...) Se você tem um álbum fechado no Orkut, para tirar do ar basta um clique. Se não preserva essa prova, não tem como provar que o crime existiu. (entrevista, fevereiro de 2010)

O caso mais emblemático de sucesso da aliança entre MPF e SaferNet – e que contou com a cooperação do antes adversário Google – talvez seja a Operação Turko, deflagrada pela Polícia Federal em 18 de maio de 2009. Naquele dia, foram cumpridos 92 mandados de busca e apreensão em 21 Estados contra usuários do Orkut que restringiam o acesso a álbuns de fotos para trocar e divulgar pornografia infantil. Dez investigados foram presos em flagrante porque seus computadores continham imagens de pornografia infantil.

Essa prisão em flagrante foi possível graças a uma nova legislação redigida pela CPI da Pedofilia com a colaboração da SaferNet e de procuradores em São Paulo. Aprovada pelo Congresso Nacional em novembro de 2008, a lei ampliou as penas para produção e distribuição de pornografia infantil e criminalizou o assédio e o aliciamento online e a posse de imagens sexuais de crianças e jovens (a pedofilia apenas não é crime, mas doença). Com a nova lei, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, a posse dessas imagens rende de três a seis anos de prisão e multa. Uma procuradora do grupo de combate a esses crimes no Rio de Janeiro julga a CPI um marco na legislação de combate à pedofilia e à discriminação

pela internet: “O principal avanço se deve à CPI da Pedofilia, pois antes a legislação era bem precária” (entrevista, abril de 2010).

As mudanças causadas pela nova lei e as estratégias para apurar crimes cibernéticos estão entre os temas abordados em cursos dados por especialistas da SaferNet a autoridades públicas como membros dos Ministérios Públicos e delegados de polícia, num exemplo novo de interlocução entre Estado e sociedade civil. O curso usa um manual com orientações de investigação produzido pelo Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos do MPF em São Paulo.

Investigadores de crimes cometidos pela internet anteveem uma crescente dificuldade na repressão desses delitos devido à mobilidade no acesso à rede (com o uso de celulares, por exemplo) e a decorrente inviabilidade de rastrear qualquer usuário. Por isso, eles julgam que, tão necessário quanto punir quem viola direitos humanos na internet, é prevenir os crimes por meio da conscientização de quem pode involuntariamente favorecê-los. É o caso de crianças e adolescentes que produzem e divulgam imagens pornográficas que tanto são diversão para eles como material para um crime em mãos alheias. Essa percepção é o ponto de partida para outra atuação conjunta entre MPF e SaferNet: a realização de oficinas para educadores que se tornarão multiplicadores, nas escolas e nas famílias, do uso responsável e seguro da internet.

As oficinas são oferecidas pelo diretor de prevenção da SaferNet com a participação de membros do Ministério Público, que abordam questões jurídicas. No evento, já organizado em cidades como São Paulo, Curitiba, Cuiabá e João Pessoa, coordenadores pedagógicos e tecnológicos de escolas públicas e privadas recebem CD-roms e cartilhas sobre como lidar com o tema em sala de aula. Na condição de ouvinte da oficina promovida no Rio de Janeiro em maio de 2010, testemunhei a inquietação dos educadores em compreender quais os riscos da internet e como poderiam preveni-los entre os alunos.

Ainda visando a prevenção da pedofilia e da discriminação na internet, a SaferNet faz pesquisas entre os internautas sobre seus hábitos de navegação. Os dados colhidos – como o resultado de que 63% dos pais não impõem limites aos filhos na rede – são úteis para montar as oficinas com os educadores. Uma procuradora que atua com a SaferNet no Rio de Janeiro valoriza a constante atualização da ONG: “Eles fazem parte de congressos internacionais, são ligados a outras ONGs que tratam desse tema no exterior, têm acesso a campanhas veiculadas em outros países. Para a gente, [a parceria] tem sido bem profícua” (entrevista, abril de 2010).

A gradual multiplicação dos termos de cooperação nas unidades do Ministério Público parece um bom indicador da complementaridade entre a instituição e a SaferNet. Mais do que

isso, tal ampliação junta-se às prisões de pedófilos, à mudança legislativa (e a pressão por ela) e às oficinas de prevenção como resultados concretos de uma interlocução entre especialistas da sociedade civil e do aparelho estatal. Na próxima seção, reúno informações dos três casos para levantar hipóteses sobre até que ponto esse diálogo pode ser favorável à cidadania.

3.4. Considerações sobre a efetivação de direitos

Na introdução deste trabalho, sugeri uma possível aproximação entre as escolhas de um pesquisador e as de um fotógrafo: enquanto um seleciona lente, foco e enquadramento, o outro faz opções entre teorias, conceitos e métodos e, em ambos os casos, o produto final é o resultado de um conjunto das preferências de seu autor. Retomo essa imagem para reiterar que, ao concluir uma pesquisa, devo – ao contrário do fotógrafo – discutir no próprio trabalho os eventuais ganhos e perdas que cada escolha pode propiciar. É o caso da já justificada definição dos três estudos de caso acima.

Ao examinar as interações e os resultados de três parcerias entre o Ministério Público e ONGs, pretendo obter hipóteses mais consistentes sobre as oportunidades e limitações que estão em jogo nessas interlocuções. Nesta seção, exponho algumas considerações sobre como esses atores sociopolíticos podem, atuando em conjunto, gerar mudanças no descompasso entre a cidadania formal e a real que é descrito na literatura apresentada no primeiro capítulo.

Em primeiro lugar, julgo necessário comparar certas distinções das alianças em relação às motivações, dinâmicas, diferenciais das ONGs (para o MPF) e efeitos, que resumo a seguir:

Fig. 2: Quadro resumo das parcerias estudadas

<i>Casos estudados</i>	<i>Iniciativa da interlocução</i>	<i>Modos de interação</i>	<i>Diferencial da ONG</i>	<i>Resultados da parceria</i>
Acessibilidade de prédios públicos (MPF + IBDD)	ONG (tentativa frustrada de reunião) + Justiça (MPF co-autor da ação)	Via Judiciário	Colhe dados sobre prédios sem acessibilidade	Poder público condenado a cumprir lei
Inclusão escolar de crianças com deficiência (MPF + Escola de Gente)	ONG (busca cooperação em evento) e, depois, Ministério Público (para consultoria em inquérito)	Atuação fora do Judiciário	Consultoria sobre educação inclusiva	Eventos, publicações e resistências de alguns grupos
Contra a pedofilia e a discriminação na web (MPF + SaferNet)	ONG (denúncias sobre comunidades e perfis criminosos do Orkut)	Extrajudicial + via Justiça	Centraliza queixas sobre violações de direitos humanos	Criminosos presos, nova lei e prevenção

Fonte: elaboração do autor

Creio que a identificação do diferencial da ONG pelos procuradores ouvidos torna-se esclarecedora à medida que as organizações da sociedade civil formam um conjunto muito heterogêneo, com agentes de naturezas e dinâmicas muito diferenciadas entre si, o que ocorre em menor grau numa instituição formal como o Ministério Público Federal.

Iniciativa da interlocução

Nas três alianças analisadas, o primeiro passo para buscar uma cooperação entre as instituições foi dado pelas ONGs: seja propondo uma reunião para propor uma ação conjunta e, sem sucesso, movendo a ação sozinha e depois vê-la assumida também pelo MPF (1º caso), seja organizando um evento de interesse das duas partes (2º caso) ou ainda denunciando – por meio de uma representação – uma violação da legislação (3º caso). Por mais que a interação tenha se mostrado logo oportuna ao Ministério Público, a análise dos três casos e os relatos dos entrevistados (quatro procuradoras e três dirigentes de ONGs) dão conta de que são os profissionais das ONGs que recorrem aos membros do Ministério Público, e não o contrário.

Essa percepção suscita algumas hipóteses de explicação que não são excludentes: (i) autocrítica/estratégia das ONGs: ativistas da sociedade civil, ainda que especializados em suas causas, buscam o apoio do Ministério Público pelos diferenciais deste (conhecimento jurídico, instrumentos para atuar dentro e fora da Justiça etc.); (ii) insulamento do Ministério Público (seus membros tenderiam a focalizar apenas os documentos e processos que transitam nos gabinetes); (iii) ceticismo no Ministério Público (hesita-se em interagir com instituições cuja origem, missão e/ou modo de financiamento não são de conhecimento público). A partir das entrevistas e observações da pesquisa de campo, essas parecem as hipóteses mais prováveis para a demanda de aliança partir sempre da sociedade civil. Outras abordagens desses agentes corroboram essas proposições: a primeira é exemplificada por Soares (2007) em relação à defesa do meio ambiente; já a tipologia criada por Silva (2001) de “promotor de gabinete” e “promotor de fatos” sugere indícios de algum insulamento e ceticismo no Ministério Público.

Modos de interação

Outro elemento comparável nas três parcerias é o modo como o Ministério Público e a ONG interagem. A convergência entre eles pode ter, grosso modo, três encaminhamentos: via Judiciário; fora dos tribunais; e em ambos os rumos, como quis retratar ao escolher os casos aqui abordados. Na parceria do MPF com o IBDD, a escolha da via judicial partiu da ONG, que tinha a seu favor o prazo estipulado pelo decreto 5.296/2004 para os governos garantirem

a acessibilidade dos prédios públicos. As avaliações do advogado da ONG e da procuradora no Rio de Janeiro divergiam em junho de 2007, quando a ação foi proposta, mas convergem hoje, após a condenação da União, do Estado e do Município. Embora ela viesse buscando uma solução extrajudicial, com o MPF cobrando medidas do poder público para cumprir a lei, o desfecho do processo lhe convenceu de que a ação tinha sido o caminho mais acertado.

A iniciativa do IBDD em propor a ação civil pública exemplifica igualmente um dado empírico exposto por Werneck Vianna e Burgos (2002): o crescimento das ações de autoria das associações civis – nesse estudo, os autores confrontavam a segunda metade da década de 1990 com o decênio anterior. Tal participação, segundo eles, tenderia a crescer devido à maior oferta dos recursos organizacionais, como indicam as ações visando à defesa do consumidor.

Nas articulações entre MPF e Escola de Gente e SaferNet, o Judiciário não foi uma opção preferencial dos procuradores e tampouco das ONGs. Para difundir a interpretação constitucional favorável à educação inclusiva, a Escola de Gente e sua parceira no MPF em São Paulo recorreram a eventos e publicações sobre inclusão e gestões junto ao Ministério da Educação e instituições de ensino superior (uma atuação junto às escolas seria de competência do Ministério Público Estadual). Já o combate à pedofilia e à discriminação na internet uniu a SaferNet e o MPF via termos de cooperação que proporcionaram a centralização de denúncias de crimes e a realização conjunta de cursos como as oficinas sobre o uso seguro da internet. Nesse caso, houve a judicialização do conflito, mas a ação pedindo a quebra do sigilo de dados do Orkut foi mais fruto da desobediência da Google, dona da rede social, do que uma estratégia escolhida pelo MPF junto com a SaferNet. Naturalmente, a repressão propriamente dita não prescinde do Judiciário, onde são julgados os denunciados pelos crimes na internet.

Diferencial da ONG

O diferencial da ONG na hora de estabelecer uma aliança com membros do Ministério Público também merece ser examinado a partir dos estudos de caso. Em comum, o IBDD, a Escola de Gente e a SaferNet são compostas por especialistas nos temas em questão (inclusão de pessoas com deficiência e violações de direitos humanos na internet) e com formação nas áreas de atuação da ONG (com profissionais de direito, comunicação e/ou informática). Além de dispor de uma mão de obra capacitada e com conhecimento específico, cada ONG diferiria a princípio do Ministério Público por contar com pessoas que comprometem seus corações e mentes com uma causa. Uma procuradora ouvida valoriza esse diferencial, a que se refere

como “paixão do tema”: “Quem vem com essa paixão, com a visão do conteúdo? É a ONG, que normalmente é composta por pessoas que lidam com aquele tema há muito tempo” (entrevista, fevereiro de 2010).

Esse envolvimento emocional aliado ao conhecimento técnico propicia ganhos que o MPF parece não conseguir com sua atividade fim, como uma exploração *in loco* do problema dos prédios sem acessibilidade (1º caso), a capacidade de organizar eventos e publicações sobre temas que não se limitam ao campo do direito (2º caso) e uma centralização, triagem e distribuição eficazes de denúncias de crimes pela internet (3º caso). O conjunto dessas unidades de análise permite questionar a tese de Arantes (2002) de um substitucionismo da sociedade civil pelo Ministério Público. Afinal, em consonância com considerações de Werneck Vianna e Burgos (2002), os casos mostram como os papéis do MPF e das ONGs são complementares, e não excludentes.

Semelhantes entre si ao buscarem avanços na cidadania real, essas instituições têm características que ora favorecem, ora dificultam a efetivação do direito de pessoas com deficiência ou de crianças e adolescentes. No primeiro caso analisado, por exemplo, verifica-se que o Ministério Público tem estrutura e experiência para atuar na disputa judicial, porém não é capaz de examinar a acessibilidade *in loco* (e, para isso, recorre ao CREA ou à perícia judicial). Por outro lado, o IBDD admite não ter informações e recursos para atender à necessidade de sistematizar dados para a Justiça, mas tem conhecimento de causa e agilidade para propôr a ação no mês do prazo para a adequação ao artigo 19 da “lei da acessibilidade”.

Como em relacionamentos afetivos e sociedades comerciais, a escolha de um parceiro por instituições – estatais ou não estatais – é sujeita a incompatibilidades maiores ou menores. Por essa razão, a articulação com uma ONG costuma ser avaliada com cautela pelos membros do Ministério Público. Perguntada sobre como discernir “o joio do trigo” entre as ONGs, uma procuradora relatou que uma organização que não fosse séria e idônea tenderia a não procurar o Ministério Público. Outra entrevistada disse que se deve analisar aspectos como patrimônio, fontes de recursos, objetivo primordial, cumprimento de estatuto e documentação em ordem.

Resultados da parceria

Entre os quatro aspectos que uso para diferenciar as parcerias entre Ministério Público e ONGs, os resultados destas constituem o elemento menos sujeito a comparações, devido às especificidades de cada interlocução. São úteis, todavia, para traçar um painel dos possíveis

efeitos de cooperações entre esses atores de natureza estatal e não estatal. Os casos analisados tiveram desdobramentos bem sucedidos como a condenação dos três níveis da administração pública (1º caso), eventos e publicações especializadas (2º caso) e a repressão e a prevenção de crimes pela internet (3º caso).

A efetivação da acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro a partir da atuação conjunta entre IBDD e MPF é um reflexo da aqui analisada judicialização da política. O despacho da juíza definindo o cumprimento do decreto 5.296/2004 como uma “prioridade de política pública” ilustra a recente transformação do Judiciário num espaço privilegiado de resolução de conflitos sociais em casos de omissão do Executivo e/ou do Legislativo.

As duas últimas interações ainda contribuíram – embora não fossem determinantes – para a formação de resistências de alguns grupos à educação inclusiva e para a elaboração de uma nova lei atualizando o Estatuto da Criança e do Adolescente. É interessante perceber que, diante dos opositores alinhados pela publicação da cartilha do MPF e pela descontinuidade da consultoria da Escola de Gente à novela da TV Globo, ONG e procuradores tenham sido de algum modo solidários a seus parceiros, seja subscrevendo uma nota de esclarecimento, seja enviando uma recomendação para que a novela não deixasse de esclarecer sobre um direito.

As agendas do Ministério Público e das ONGs, como registrei no segundo capítulo, têm pontos em comum como o interesse na efetivação de direitos e a resolução harmônica dos conflitos sociais. Os estudos de caso corroboram duas vantagens destacadas por Macedo Jr. (1999) para essas afinidades gerarem parcerias entre aquelas instituições: (i) a diminuição dos custos e riscos nas fases de investigação e judicialização; e (ii) a conexão útil ao informante (ONG) e ao informado (Ministério Público). Sobre a terceira vantagem – a maior repercussão garantida pelos contatos das ONGs com a mídia –, não se pode corroborá-la nem rejeitá-la.

A partir das pesquisas bibliográfica, documental e de campo que conformaram esses estudos de caso, procurei contribuir para o debate qualificado e a ampliação da literatura sobre o Ministério Público e ONGs. Na conclusão, consolido algumas idéias oriundas deste estudo.

CONCLUSÃO

Encerro este trabalho com um rápido sumário de cada um dos capítulos, para expor em seguida algumas observações a título de conclusão.

No capítulo inicial, contextualizei a questão deste estudo em uma tradição de análises da sociologia política sobre o significado da cidadania como vínculo entre Estado e sociedade. A partir da recente literatura sobre o tema, concluí que a distinção entre a cidadania formal e a real – definida aqui tão somente como recurso de análise – varia em função das práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais. Por essa razão, incorporei explicações de autores brasileiros para práticas que afetam a efetivação de direitos no país: o baixo civismo na sociedade foi interpretado à luz de conceitos como personalismo, insolidarismo e apoliticismo, enquanto o patrimonialismo e a cooptação política esclareceram mais sobre a trajetória de formação do Estado brasileiro. Concluí o capítulo discutindo como a expansão de direitos na Constituição de 1988 contribuiu para o Ministério Público e as ONGs pleitearem um papel de defensores da cidadania nas últimas décadas.

No segundo capítulo, debati como a crescente participação do Ministério Público e das ONGs na agenda sociopolítica se articula com a valorização contemporânea do Judiciário e da sociedade civil no Brasil e no mundo. A judicialização da política evidencia que omissões do Executivo e do Legislativo têm dado margem a um ativismo judicial cada vez maior, ao passo que o protagonismo da sociedade civil reflete a disposição dos cidadãos de tomarem parte nas decisões políticas por meio de canais alternativos ao sufrágio popular e ao funcionalismo. Na seção final, refleti sobre a interação entre promotores, procuradores e dirigentes de ONGs a partir de exames correntes sobre a aproximação entre Estado e ONGs e com base em quatro fatores decisivos à ação coletiva, como notou Tilly ao estudar o confronto político: interesses, organização, mobilização e oportunidade – retomarei esse modelo logo adiante, numa tentativa de identificação de repertórios da interação entre Ministério Público e ONGs.

No terceiro capítulo, apresentei três estudos de caso sobre parcerias entre o Ministério Público Federal (MPF) e ONGs que defendem os direitos das pessoas com deficiência e que combatem violações de direitos humanos pela internet. A adoção de estudos de caso afasta qualquer pretensão generalizante, mas permite comparar convergências entre tais instituições, que são casos isolados nelas em função até mesmo de desconfianças mútuas. Cada interação

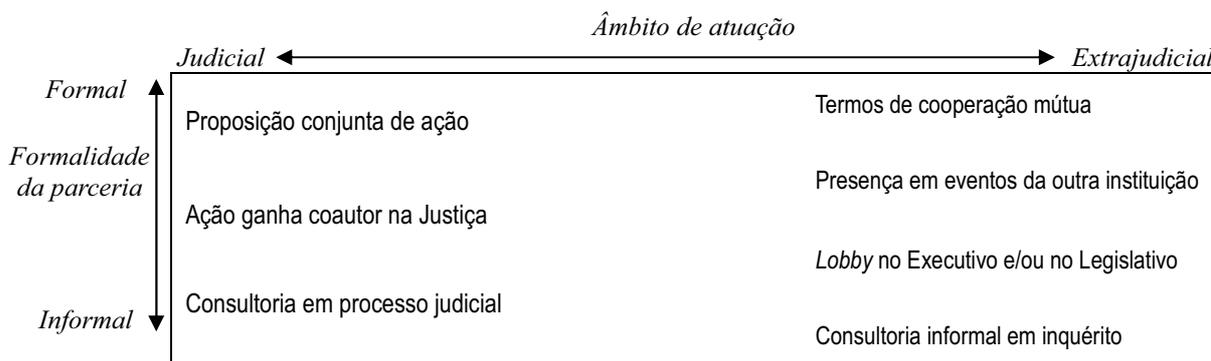
estudada buscava encurtar a distância entre a legislação e a realidade, mas adotava estratégias distintas para tanto. Tais diferenças provaram-se úteis à comparação de quatro componentes da atuação conjunta: proponente da cooperação, modos de interação, diferencial da ONG e resultados (v. *fig. 2*). As hipóteses oriundas dos estudos de caso somaram-se às considerações propiciadas pela revisão da literatura – tanto estas como aquelas podem ser analisadas como três questões gerais: Ministério Público, ONGs e ação coletiva; judicialização da política e protagonismo da sociedade civil; e novos atores entre a cidadania formal e a real.

Ministério Público, ONGs e ação coletiva

Verifiquei neste estudo que uma eventual interação entre Ministério Público e ONGs pode ser vista como um exemplo de ação coletiva, aqui compreendida pelo modelo de Tilly (1978). Não se trata de um ponto de partida da análise, mas de um ponto de chegada, pois julguei tal abordagem pertinente após analisar aqueles atores sociopolíticos e os componentes de sua interação. Observei ainda que esses elementos podem corresponder aos componentes da ação coletiva em Tilly: interesses, organização, mobilização e oportunidade.

Sua concepção de repertórios de ação coletiva também se demonstrou valiosa ao nosso exame como declarei no fim do segundo capítulo e atesto nesta conclusão. Como nota Tilly, o repertório de ação coletiva inclui apenas um conjunto de alternativas, costuma variar devagar e parece óbvio e natural às pessoas envolvidas.⁴⁶ A partir dos estudos de caso, foi possível identificar alguns exemplos do repertório de ação coletiva entre Ministério Público e ONGs:

Fig. 3: Repertórios de interação entre Ministério Público e ONGs



Fonte: elaboração do autor

⁴⁶ Um exemplo da proposta de Tilly, citado em Tarrow (2009), expõe novos e velhos repertórios de confronto na Europa Ocidental e na América do Norte. Dispostos num quadrante de eixos “âmbito de ação” (local x nacional) e “orientação em relação aos detentores de poder” (autonomia x patronagem), os velhos repertórios incluem: festival, iluminação artificial, música barulhenta, apreensão de grãos e invasão de campos. Os novos incluem: comício eleitoral, invasão de assembleias, reunião pública, greve, demonstração e movimento social.

O diagnóstico desses repertórios partiu de dois aspectos que se mostraram relevantes ao modo de interação entre Ministério Público e ONGs bem como aos seus resultados: o foco da atuação conjunta (judicial ou extrajudicial) e sua formalidade. Não basta, porém, examinar apenas esses fatores. Como já frisamos, Tilly atribui a mudança dos repertórios a um conjunto de variáveis: padrões prevalecentes de direitos e justiça; rotinas diárias e organização interna da população; experiência prévia com ação coletiva; e padrão de repressão.

Esses determinantes dos repertórios de interação articulam-se aos objetos deste estudo, em que considerei membros do Ministério Público e de ONGs como população e, como padrões de direitos, a legislação vigente mas desrespeitada pelos agentes interpelados por aquelas instituições em conjunto. A experiência prévia com ação coletiva corresponde aos sucessos e fracassos de promotores e procuradores ou dirigentes de ONGs a partir de outras parcerias. Já o padrão de repressão equivale ao poder de outros grupos afetarem custos relativos e possíveis retornos de formas distintas de ação coletiva entre os atores focalizados.

Enfim, a abordagem dessas interlocuções como uma ação coletiva nos termos de Tilly parece-me oportuna tanto neste estudo como em futuras investigações sobre diálogos entre Estado e sociedade civil. Porquanto aquele autor tenha se dedicado a estudar repertórios do confronto político, parece-me muito fértil aplicar o conceito de repertório na perspectiva das coalizões políticas, entre as quais se incluem atores novos no cenário sociopolítico.

Judicialização da política e protagonismo da sociedade civil

Analisei os processos contemporâneos da judicialização da política e do protagonismo da sociedade civil com o propósito de contextualizar o fortalecimento do Ministério Público e das ONGs, que lhes propicia condições mais favoráveis de defender os direitos de cidadania. Quanto à crescente participação do Judiciário em decisões dos poderes políticos, ela reflete e incita transformações não apenas nos desempenhos de juízes e desembargadores, mas nos de promotores e procuradores. Como constatei, a ampliação dos poderes do Ministério Público foi consagrada na Constituição de 1988, mas ocorre há muitas décadas e foi responsável pela conversão da instituição no principal agente da judicialização da política no Brasil, como sustentam alguns autores. Com mais instrumentos para atuar por meio do Judiciário ou fora dele, a instituição também se tornou mais atraente para canalizar demandas oriundas da sociedade civil.

A recente revalorização da sociedade civil, por sua vez, está associada, num primeiro

momento, a mudanças sociopolíticas como o fim de regimes autoritários, como o brasileiro. O atual papel dessa esfera da vida social, que se entrelaça a novas configurações no Estado e no mercado, produz claros impactos tanto na democracia representativa como na participativa. Nesta, friso a proliferação de organizações civis como as ONGs, dificilmente definíveis, mas facilmente percebidas próximas a instituições políticas do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como examinei esses processos históricos em separado, a fim de compreender melhor as virtudes e vícios do Ministério Público e das ONGs, a convergência entre a judicialização da política e o protagonismo da sociedade civil não fez parte do escopo deste estudo. A esse respeito, ressalvo que essa articulação pode ser evidenciada na literatura disponível sobre aqueles fenômenos e em análises empíricas como o primeiro e o terceiro estudos de caso. Ao término desta análise, alinho-me aos analistas do ativismo judicial que o tomam como uma oportunidade de aprofundar a democracia, e não como um risco a ela.

A partir das pesquisas de campo e documental, comprovei proposições de que o Judiciário ganha importância como arena para a resolução de conflitos sociais e que essa função tem entre seus responsáveis alguns membros de ONGs e do Ministério Público – seja a partir de um processo judicial conjunto, seja através de iniciativas não compartilhadas. Ressalve-se ainda que, embora os tribunais tenham se tornado um espaço privilegiado para a atuação daqueles atores sociopolíticos, a via judicial está longe de ser o único caminho pelo qual eles reivindicam a efetivação de direitos, como demonstrei no segundo caso.

A atual interseção entre judicialização da política e o protagonismo da sociedade civil, aqui observada de modo indireto, pode ser mais bem compreendida a partir de abordagens como estudos de caso sobre interlocuções entre outros atores ou pesquisas quantitativas sobre instrumentos como ações civis públicas ou acordos judiciais. Para essas ou outras metodologias, creio que minha aproximação aos temas possa ser útil por sua revisão teórica ou pela análise empírica.

Novos atores entre a cidadania formal e a real

Com este estudo, contrastei a trajetória brasileira da cidadania (passiva e privada, na tipologia de Turner) com a cidadania dos discursos de promotores, procuradores e ONGs (ativa e pública). Tal oposição foi, de fato, um pressuposto da reflexão exposta aqui, mas foi amplamente comprovada pelos dados colhidos em análises documentais e nas entrevistas.

Enquanto a passagem do século XVII ao XVIII foi marcada pelo despontar do

território nacional como arena pela igualdade de direitos, três séculos depois tal reivindicação se mostra pulverizada em campos como o Judiciário e a opinião pública. Por mais que frações expressivas do Ministério Público e das ONGs atuem na contramão do baixo engajamento cívico, do patrimonialismo e da cooptação política, não se deve perder de vista que elementos tradicionais da relação Estado-sociedade – como os aqui referidos – convivem naturalmente com traços modernos.⁴⁷ Exemplo disso é a presença do personalismo em atuações conjuntas como o segundo caso estudado. Nas palavras da procuradora em São Paulo e de dirigentes da Escola de Gente, a aliança depende mais das relações pessoais do que institucionais.

Essa e outras constatações deste estudo evidenciam a importância que um indivíduo assume dentro das instituições de que participam. Embora a margem de atuação do indivíduo não tenha sido meu foco, colhi dados que permitem refletir sobre a inserção de cada pessoa em coletividades. Não contrapus caracteres individuais e coletivos, mas busquei considerar as qualidades positivas e negativas de dois tipos de instituições políticas formais e não formais capazes de convergirem.

Embora os estudos de caso não bastem para corroborar a visão de uma “esquizofrenia” no Ministério Público, uma categoria não sociológica de análise apontada por um de seus quadros (Macedo Jr., 1999), noto um convívio entre o engajamento e o alheamento em face de alguns problemas sociais, apesar de ter focalizado aqui apenas a primeira dessas vertentes.

Quanto à aproximação entre as ONGs e instituições estatais como o Ministério Público, a identificação de possíveis critérios de legitimidade das organizações é uma questão relevante a ser examinada. A literatura sobre a legitimação dos atores da sociedade civil é vasta e inclui autores como Avritzer (2007) e Gurza Lavalle *et al* (2006), para quem as organizações civis renovaram as relações com o sistema político institucional, ampliando a representação na nossa democracia.

Com base nos estudos de caso e na literatura específica, verifiquei que o Ministério Público e as ONGs compartilham uma natureza “anfíbia” na relação entre público e privado: enquanto o órgão é parte do Estado mas interpela instituições governamentais, as ONGs são entidades privadas, mas cada vez mais se dedicam a papéis que tradicionalmente couberam ao Estado. A perspectiva de uma convergência entre esses atores sociopolíticos, mais do que uma aposta de alguns de seus membros, mostra-se já como realidade, ainda que circunscrita a casos isolados.

⁴⁷ A coexistência de tradição e modernidade é exemplarmente explorada no capítulo final de Bendix (1996).

Se os caminhos entre as práticas de um povo e os textos de suas leis são tantos, o presente estudo dispôs-se a examinar tão somente alguns desses fluxos. O leque de interações estudadas prova que o Ministério Público e as ONGs podem ter um papel de relevo e complementar na efetivação de direitos. Resta saber se a interlocução entre essas instituições terá alcance mais amplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONG (2008). “Uma regulação de acesso e utilização de recursos públicos para organizações sem fins lucrativos no Brasil”. São Paulo: Abong [www.abong.org.br]

ARANTES, Rogério B. (2002). *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

ARATO, Andrew (1995), “Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27: 18-27, fev.

AVRITZER, Leonardo (2007). “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*. v. 50, n. 3, p. 443-464.

BENDIX, Reinhard (1996). *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp.

BENEVIDES, Cassuça (2004). “Brasil 'tem a melhor legislação para deficientes das Américas’”. BBC Brasil. 25/08/2004. Disponível na internet via www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/08/040825_deficienciass.shtml

BONELLI, Maria da Gloria (2002). *Profissionalismo e política no mundo do Direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: EdUFSCar: Sumaré.

BOSCH, Margarita (1997). “NGOs and Development in Brazil: Roles and Responsibilities in a ‘New World Order’”. In: HULME, David; EDWARDS, Michael (org.). *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press. p. 232-242.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* (ed. atualizada em fevereiro de 2001). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

BRASIL. IBGE (2000). *Censo demográfico 2000*. Dados sobre a população com deficiência em www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/deficiencia_Censo2000.pdf

BRASIL. Ministério Público Federal (2004). *O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular de ensino*. Fundação Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva (Orgs.). 2ª ed. ver. e atualiz. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

BRASIL (2008). *As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005/IBGE*. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE. 162p.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (1988). *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite (1994). “A trajetória dos movimentos sociais”. In DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 81-90.

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CARVALHO, José Murilo de (2007). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASAGRANDE, Cássio (2008). *Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

CASTRO, Marcus Faro de (1997). “O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, jun.

CAVALCANTE, Meire (2006). “Caminhos da inclusão”. *Nova Escola: Inclusão*. Ed. especial, set. 2006. São Paulo. p. 8-15.

CAVALCANTI, Rosângela B. (1999). *Cidadania e acesso à justiça: promotores de justiça da comunidade*. São Paulo: Sumaré/Idesp.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew (1994). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.

COHEN, Jean (2003). “Sociedade civil e globalização: repensando categorias”. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 46, n.3, p. 419-459.

DAGNINO, Evelina (1994). “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p. 103-115.

_____ (2002). “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, Evelina (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. p. 279-301.

_____ (2004). “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: MATO, Daniel (org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela. p. 95-111.

DE LUCA, Tânia Regina (2005). “Direitos sociais no Brasil”. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto. p. 469-493.

DUARTE, Nestor (1966). *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Ed. Nacional.

ESCOLA DE GENTE (2003). *Manual da Mídia Legal 2 – Comunicadores pela Educação*. Rio de Janeiro: WVA. Disponível em <http://store-escoladegente.locasite.com.br/loja/pdf/mml2.pdf>.

FAORO, Raymundo (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo.

GERRING, John (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: C.U.P.

GOMES, Angêla de Castro (2002). *Cidadania e direitos do trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter H.; CASTELLO, Graziela (2006). “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. *Lua nova*, v.67. São Paulo: Cedec. p. 49-103.

HULME, David; EDWARDS, Michael (1997) (ed.). *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (1991). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

IDRM (2004). International Disability Rights Monitor (IDRM) Regional Report of the Americas. Disponível na internet via <http://www.idrmnet.org/reports.cfm>

KERCHE, Fábio (2002). *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo. USP/FFLCH.

KOSLINSKI, Mariane Campelo (2007). *Um estudo sobre ONGs e suas relações de accountability*. Tese de Doutorado em Sociologia. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS.

_____ (2009) *ONGs e suas relações de accountability: algumas tendências no Brasil*. Mimeo.

KUMAR, Krishan (1996). “Sociedade civil”. In: OUTWHAITE, W.; BOTTOMORE, T. (ed.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. p.717-719.

LANDIM, Leilah (1993). “Defining the non profit sector: Brazil” In: *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, no. 9, edited by Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

_____ (2002). “Experiencia militante’: histórias das assim chamadas ONGs”. *Lusotopie*, 2002/1. p. 215-239.

_____ (2008). “Thirty years and recent dilemmas: NGOs and Third Sector in Brazil (and Latin America)” Paper apresentado na *8th International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR)* [www.istr.org/conferences/barcelona/WPVolume/xLandim.pdf]

LIMA NETO, Fernando (2010). *Breve Histórico das ONGs no Brasil*. In: Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ). *mimeo*.

LOPEZ, Felix G; LEÃO, Luciana T. S.; GRANGEIA, Mario L. (2009). “NGOs, politicians and political parties: patterns of interaction”. Paper apresentado no *IPSA 21st World Congress of Political Science* e disponível em <http://paperroom.ipsa.org/>. Santiago, julho, 2009.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto (1999). “Ministério Público Brasileiro: um novo ator político”; “O quarto poder e o terceiro setor: o Ministério Público e as organizações não governamentais sem fins lucrativos – estratégias para o futuro”. In: VIGLIAR, José Marcelo, MACEDO Jr., Ronaldo P. (coord.) *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas. p.103-114; 248-263.

- MACIEL, Débora Alves (2002). *Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo. USP/FFLCH.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MAZZILLI, Hugo Nigro (2001). *O acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva.
- MEDEIROS, Rogério de Souza (2008). *Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil*. Tese de PhD, Boston University.
- MPF & CGI (2006). *Crimes cibernéticos: manual prático de investigação*. Ministério Público Federal. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- OLIVEIRA, Vanessa E.; CARVALHO, Ernani (2005). “Judicialização da Política: um tema em aberto”. *Política Hoje*. Revista do Mestrado em Ciências Políticas da UFPE, v. 1, n. 15.
- OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (org.) (2008) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs.
- PAES, José Eduardo Sabo (2003). *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*. Brasília: Brasília Jurídica.
- PEARCE, Jenny (1997). “Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s”. In: HULME, David; EDWARDS, Michael (org.). *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press. p. 257-274.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.) (2005). *História da cidadania*. 3. ed. São Paulo: Contexto.
- PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- RAMOS, Albenides (2009). *Metodologia da pesquisa científica: como uma monografia pode abrir o horizonte do conhecimento*. São Paulo: Atlas.
- REIS, Elisa Pereira (1998). *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- _____ (2002). “Modernização, cidadania e estratificação”. In: BETHELL, Leslie (org.) *Brasil: fardo do passado, promessa de futuro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2006). O uso de recursos de autoridade, interesses e solidariedade na política social. Projeto de Pesquisa Finep.
- RIBEIRO, Renato Janine (2004). “O poder público ausente: a TV nas mãos do mercado”. In: *O afeto autoritário: televisão, ética e democracia*. Cotia (SP): Ateliê Editorial. p. 139-215.

SADEK, Maria Tereza (1997). *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré.

_____. (2000). “Cidadania e Ministério Público”. In: SADEK, M. T. (org.) *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Idesp.

_____. (2008). “Ministério Público: a construção de uma nova instituição”. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs. p. 110-129.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1994). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus.

SANYAL, Bishwapriya (1997). “NGO's self-defeating quest for autonomy”. In: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554. p. 21-32.

SCHERER-WARREN, Ilse (2006). “Das mobilizações às redes de movimentos sociais”. In: *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr.

SCHWARTZMAN, Simon (1988). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

SCHWARZ, Roberto (2001). “As ideias fora do lugar”. In *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra. p. 59-83.

SILVA, Cátia Aida (2001). *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de Justiça*. São Paulo: Edusp.

SOARES, José Luiz de Oliveira (2007). *Ministério Público, meio ambiente e sociedade*. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia/UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, IFCS.

SOCZEK, Daniel (2007). *ONGs e democracia: metamorfoses de um paradigma em construção*. Curitiba: Juruá.

SORJ, Bernardo (2004). *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

TARROW, Sidney (2009). *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn (ed.) (1995). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press.

TEIXEIRA, Francisco Dias (2003). “O Ministério Público e o Poder”. In: *Boletim científico Escola Superior do Ministério Público da União* Brasília: ESMPU, nº 7, abr.-jun. 2003, p. 11-37. Disponível via <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/boletim-cientifico/boletim7.pdf>

TILLY, Charles (1975). “Reflections on the History of European State-Making”; “Western State-Making and Theories of Political Transformation”. In: TILLY, C. (ed.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press. p. 3-83; 601-638.

- _____ (1978). *From mobilization to revolution*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- TORRES, Alberto (1978). *A organização nacional: 1ª parte. A Constituição*. São Paulo: Ed. Nacional.
- TURNER, Bryan S. (2000). “Contemporary problems in the theory of citizenship”. In: TURNER, B. S. (ed.). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage. p. 1-18.
- VECCHIONE, Marcela (org.) (2008). *Textos da Mídia Legal 5: Especialistas pela Não-Discriminação*. Rio de Janeiro: WVA Editora.
- VIANNA, Oliveira (1987). *Instituições políticas no Brasil*. v 1. Belo Horizonte: Itatiaia; S. Paulo: Editora da USP; Niterói: Editora da UFF.
- VIEIRA, Liszt (2005). *Cidadania e globalização*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record.
- WERNECK, Claudia (1997). *Ninguém mais vai ser bonzinho na sociedade inclusiva*. Rio de Janeiro: WVA Editora.
- _____ (1999). *Sociedade inclusiva. Quem cabe no seu todos?* Rio de Janeiro: WVA Editora.
- WERNECK VIANNA, Luiz (2008). “O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação”. In: OLIVEN, R. G. et al. (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs. p. 91-109.
- WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo B. (2002). “Revolução processual do direito e democracia progressiva”. In: WERNECK VIANNA, Luiz (org.). *A democracia e os três poderes*. Belo Horizonte: UFMG.
- _____ (2005). *Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública*. Caderno Cedex, Rio de Janeiro, p. 1-47.
- WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo B.; SALLES, Paula M. (2007). “Dezessete anos de judicialização da política”. *Tempo Social*, v. 19, n. 2. p. 39-85.
- WERNECK VIANNA, Luiz; CARVALHO, Maria Alice R. De; MELO, Manuel P. C.; BURGOS, Marcelo B. (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- YIN, Robert (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)