

Justiça em Jogo

Cátia Aida Silva

Justiça em Jogo



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Jacques Marcovitch
Vice-reitor Adolpho José Melfi



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Presidente Plínio Martins Filho (Pro-tempore)

Comissão Editorial Plínio Martins Filho (Presidente)
José Mindlin
Laura de Mello e Souza
Murillo Marx
Oswaldo Paulo Forattini

Diretora Editorial Silvana Biral
Diretora Comercial Eliana Urabayashi
Diretor Administrativo Renato Calbucci
Editor-assistente João Bandeira

Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça

Cátia Aida Silva

Copyright © 2001 by Cátia Aida Silva

Esta edição está disponível no portal de livros abertos da Edusp (www.livrosabertos.edusp.usp.br). É uma versão eletrônica da obra impressa. É permitida sua reprodução parcial ou total, desde que citadas a fonte e a autoria. É proibido qualquer uso para fins comerciais.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Silva, Cátia Aida

Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça / Cátia Aida Silva. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. – (Biblioteca Edusp de Direito; 8)

Bibliografia

ISBN 85-314-0630-7

1. Direito – Brasil 2. França – Justiça e política – Brasil
3. Ministério público – Brasil 4. Promotores públicos – Brasil
I. Título. II. Série.

01-2563

CDU-347.963(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Ministério público 347.963(81)
2. Brasil : Promotores de justiça : Direito processual 347.963(81)

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Av. Prof. Luciano Gualberto, Travessa J, 374
6º andar – Ed. da Antiga Reitoria – Cidade Universitária
05508-900 – São Paulo – SP – Brasil Fax (0xx11) 3818-4151
Tel. (0xx11) 3818-4008 / 3818-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2001

Foi feito o depósito legal

*A Kim Hak You e ao nosso moranguinho,
o pequeno Yun Ki*

Todo mundo pensa que promotor só fica mexendo com papel.

PROMOTOR DE JUSTIÇA ENTREVISTADO

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| LISTA DE SIGLAS | 13 |
| AGRADECIMENTOS | 15 |
| PREFÁCIO – Sérgio Adorno | 17 |
| INTRODUÇÃO | 21 |
| | |
| MINISTÉRIO PÚBLICO, REDEMOCRATIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO | 29 |
| | |
| PROMOTORES DE GABINETE E PROMOTORES DE FATOS | 71 |
| | |
| SOCIEDADE E PODER PÚBLICO NAS REPRESENTAÇÕES DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA | 101 |
| | |
| A POLÍTICA E O PODER JUDICIÁRIO | 133 |
| | |
| CONCLUSÃO | 163 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 167 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ABERT | Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão |
| ANPOCS | Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais |
| APEOESP | Associação dos Professores do Estado de São Paulo |
| APM | Associação Paulista de Magistrados |
| APMP | Associação Paulista do Ministério Público |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CNBB | Confederação Nacional dos Bispos do Brasil |
| CONAMP | Confederação Nacional do Ministério Público |
| ECA | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| FEBEM | Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor |
| FÓRUM DCA | Fórum Nacional de Entidades Não Governamentais de Defesa das Crianças e Adolescentes |
| FAPESP | Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo |
| FUNABEM | Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor |
| IDESP | Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo |
| LACP | Lei de Ação Civil Pública |
| LOEMP | Lei Orgânica Estadual do Ministério do Público |
| LONMP | Lei Orgânica Nacional do Ministério Público |
| MNMMR | Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua |

| | |
|--------|---|
| MP | Ministério Público |
| MP-SP | Ministério Público do Estado de São Paulo |
| NEV | Núcleo de Estudos da Violência |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PROCON | Grupo Executivo de Defesa do Consumidor |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SBT | Sistema Brasileiro de Televisão |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| UNICEF | Organização das Nações Unidas para a Infância |
| USP | Universidade de São Paulo |

AGRADECIMENTOS

Este livro é uma versão revista e modificada da minha tese de doutorado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo em junho de 1999, sob orientação da prof^a dr^a Ruth Corrêa Leite Cardoso. O apoio financeiro da Capes e da Comissão Fulbright foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa e o auxílio da Fapesp, imprescindível para a presente publicação.

Sou muito grata a todos os promotores selecionados, que se dispuseram a me receber e dar entrevistas, e não poderia me esquecer das informações, caronas e ajuda de prestativos promotores de justiça em várias cidades. Durante as muitas viagens ao interior do Estado, pude contar com a hospitalidade amiga da Carla e da Ana.

O auxílio do procurador de justiça Paulo Afonso Garrido de Paula foi mais do que importante para a obtenção de informações e discussão dos temas abordados neste livro. Ronaldo Porto Macedo Júnior é outro membro do Ministério Público paulista a quem devo um agradecimento todo especial. Meus agradecimentos ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude, à Procuradoria-geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, à Associação Paulista do Ministério Público e à Secretaria Estadual da Educação pelos dados e documentos fornecidos.

Ao longo do curso de doutorado, os professores Antônio Flávio de Oliveira Pierucci, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal

Brandão e Maria Hermínia Tavares de Almeida deram contribuições importantes para a definição deste trabalho. Fundamentais mesmo foram as opiniões da professora Maria Teresa Sadek, para a redefinição de inúmeros pontos do projeto de pesquisa, e dos membros da banca de defesa: Sérgio Adorno, Guita Debert e Joaquim Falcão. No Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), participei de pesquisas que me sugeriram relevantes pistas para o projeto levado adiante. Com a Débora, travei discussões fundamentais.

Ao professor James Holston, do Departamento de Antropologia da University of California, San Diego, devo os rápidos encaminhamentos para a realização da bolsa-sanduíche, bem como o apoio durante todo o programa. Nos Estados Unidos, foram valiosas as discussões com o professor Dain Borges, do Departamento de História da University of California, San Diego e com a professora Sonia E. Alvarez, da University of California, Santa Cruz.

Em San Diego, o que seria sem a Gabriela, o João, a Tamera e a Lindy?, amigos queridos, capazes do mais sincero apoio nas horas difíceis. Com Stefanie e Sonia Flores, ri dos enganos e diferenças nos processos de adaptação que experimentávamos. Andrew, Elena, Vicki, Zacharias e Danielle revelaram-se grandes companheiros. Do Center for Iberian and Latin American Studies, ficou a lembrança e o companheirismo de Florencia, Marisabel, Moramay, Mauro e Adriana.

Em meio a arranjos e desarrajos, Charles, Nina, Raul, Priscila, Duda, Tatiane, Gisele, Geraldo e Moacir deram abrigo e carinho, guardaram caixas e lembranças. Mercês e d. Clara não faltaram com o apoio amigo.

Minhas irmãs, Gisele e Valéria, seguiram por *e-mail* os acontecimentos e, fuçando programas e *webs*, recuperaram arquivos, documentos e fofocas. A minha avó, aos 95 anos de idade, acompanhou e participou de tudo, assim como Romero, Cláudia, Margarete e as primas Cláudia e Rose.

Mais que orientadora, Ruth Cardoso continuou sendo amiga e sábia conselheira, sempre merecendo meu respeito e admiração.

Kim Hak You foi bravo, renunciou a muitas coisas, deu estímulo e apoio. Com ele, aventurei-me por novos lugares, novas cores, novos gostos, outras vidas. *Komawayo*.

PREFÁCIO

O retorno da sociedade ao estado democrático de direito, após duas décadas de regime autoritário (1964-1985) atravessou, como apontam seus estudiosos e analistas, duas fases: a primeira, de transição para a democracia – ou mais propriamente, de remoção do chamado “entulho autoritário” – a segunda de consolidação das instituições da nova democracia. A primeira delas conheceu momentos críticos e decisivos, experimentou impasses e desafios, enfrentou conflitos e os superou ainda que às custas de uma delicada operação de transição negociada com as forças que haviam sustentado o regime autoritário. A segunda fase permanece em curso, talvez não tenha mesmo ainda encerrado seu ciclo, haja vista a persistência de graves violações de direitos humanos que comprometem a completa vigência do estado de direito.

Essa segunda fase vem se caracterizando por uma complexidade ímpar, pois contempla um raio de questões bastante largo. A par de clássicos problemas relacionados mais propriamente à construção e ao desenho institucional das agências encarregadas de gerir e mediar as relações entre governantes e governados, bem como às formas de participação e intervenção dos cidadãos nas esferas públicas e políticas da sociedade, uma nova exigência se impôs: o da responsabilidade pública dos governantes e dos agentes institucionais no cumprimento de suas funções constitucionais. Fundamento sob o qual repousa a vida civil e política republicana, este tem sido um dos maiores desafios ao processo de consolidação democrática no Brasil contemporâneo. Nesse domínio, transformam-se

as instituições, reciclam-se princípios e práticas institucionais, estimulam-se mudanças em mentalidades e na cultura organizacional. Maior compromisso para com os problemas da sociedade, em particular com aqueles vividos pelos grupos sociais menos protegidos pelos direitos, assim como maior transparência nas decisões políticas passam a constituir orientações éticas para o desempenho profissional e político.

Nesse contexto, as novas atribuições conferidas ao Ministério Público a partir da Constituição federal de 1988 representam, sem dúvida, uma das maiores conquistas das lutas democráticas para consolidar o princípio da responsabilidade como eixo articulador da vida político-institucional democrática. Muito já se disse a respeito do novo perfil do MP, de suas competências, de seu desempenho, de suas relações com os poderes executivo, legislativo e judiciário. Menos conhecido é o perfil social dos promotores públicos, sobretudo de suas representações a respeito da sociedade, da política e de sua intervenção profissional. Esse é justamente o propósito deste livro, que aborda seu objeto a partir da pesquisa empírica original e criativa.

Seu estudo centra-se em torno de um grupo de promotores públicos, da capital e do interior do estado de São Paulo, que haviam ingressado, no período de 1990 a 1997, com ações contra o poder público em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Procurou explorar o trabalho cotidiano desses atores institucionais, como interpretam a sociedade em que atuam, suas convicções profissionais, o modo como compreendem seu papel seja como agentes de defesa de direitos constitucionais seja como agentes encarregados de promover a fiscalização de administração pública. Ao fazê-lo, deteve-se com maestria nos meandros que contornam as imagens, míticas talvez, que esses profissionais tecem de si próprios: incontestes defensores dos interesses sociais; compromisso político com a verdade e os direitos (a despeito do reconhecimento do princípio da neutralidade); atualidade permanente face à direção que tomam os problemas sociais diante das transformações sociais em curso; luta contra o poder dos poderosos, os quais desequilibram o jogo democrático de forças. Revelam-se de si, antes de tudo, uma flagrante diferença em relação ao passado: abandonam uma postura praticamente passiva, que se limitava a provocar direitos quando instados a fazê-lo, em favor de uma atitude pró-ativa, capaz de intervir em toda e qualquer situação independentemente de intervenções ou estímulos externos. Transformam-se em verdadeiros porta-vozes da sociedade. Não se conformam apenas em denunciar, porém, em intervir, em construir práticas inovadoras.

Não cabe, nos limites deste prefácio, destacar todas as qualidades que este livro contém, o mais evidente é sua contribuição para o debate atual quando escândalos e denúncias de corrupção que se acumulam ensejam debate, entre círculos políticos, a respeito dos limites e fronteiras nas atribuições do MP. Gostaria, contudo, de pontuar três questões que me parecem mais instigantes.

Em primeiro lugar, convém observar um interessante recurso metodológico adotado para dar conta da diversidade interna do MP, mais precisamente da diversidade própria do conjunto de promotores entrevistados. Ao observar significativas diferenças entre promotores do interior e da capital, entre aqueles que mais pareciam se identificar com as lutas sociais e aqueles mais apegados aos textos legais, a autora trabalhou com dois *tipos ideais*: promotores de fatos *versus* promotores de gabinete. Trata-se de tipos ideais e, como tais, não existem na realidade social concreta. Prestam-se simplesmente à reconstrução social da realidade para fins de seu estudo. De qualquer forma, tal cisão traz à memória outras importantes, tais como: o Brasil do interior *versus* o litoral (dizia-se, na Colônia, que a civilização começa do litoral para o interior); as duas éticas (da responsabilidade e da convicção), examinada por Max Weber; as duas tendências da democracia moderna (a democracia como participação/representação e a democracia como procedimento). Meras sugestões, tais cisões parecem dominar as representações que habitam o imaginário dos promotores observados e estimulam suas ambigüidades, sobretudo quando em foco estão os direitos de crianças e adolescentes. Afinal, quais os verdadeiros desígnios do MP: promover direitos ou prestar assistência aos destituídos de acesso às instituições promotoras do bem-estar?

Uma outra auto-imagem diz respeito ao lugar mesmo do MP, na representação dos promotores observados. Por um lado, revelam uma instituição viceralmente vinculada à sociedade; por outro, reconhecem-na como órgão do Estado. Sob essa perspectiva, subjaz outra imagem: atuam no interior de uma sociedade frágil, desarticulada, debilmente provida de instituições capazes de formalizar e endereçar suas demandas às agências públicas e políticas capaz de processá-las. Daí a importância de um órgão forte, politicamente neutro, porém comprometido com as lutas e as reivindicações sociais. Daí o papel saneador do MP. Ora, o curioso é que justamente o que se reivindica como princípio de agir democrático é algo que também pode ser identificado nas origens do pensamento autoritário brasileiro. Autores como Oliveira Vianna assim justificavam a necessidade de intervenção de um Estado forte que organizasse a so-

cidade contra sua fragmentação interna. Passadas décadas, sabemos em que tais idéias resultaram. Não se trata, por certo, de estabelecer um nexos casual entre fenômenos políticos distintos, distanciados no tempo e no espaço. Sequer de estabelecer uma intimidade ideológica onde elas não existem. O que parece surpreender é essa familiaridade que incomoda.

Outra questão interessante diz respeito à estratégia metodológica adotada. Toda a observação está centrada na esfera dos direitos difusos, com especial ênfase na área da criança e do adolescente. Como se sabe, essa área condensou – como persiste estimulando – inúmeras disputas políticas em torno das diretrizes voltadas para a proteção desses segmentos da população, agora identificados como sujeitos de direitos, perfilando orientação das normas internacionais. Área sensível, opunha (como ainda opõe) atores políticos com posições radicalmente distintas, sobretudo quanto às possibilidades de intervenção no domínio da delinquência, da lei e da ordem. Desde a sua edição, em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente vem sendo alvo de críticas, algumas das quais tão radicais que demandam sua substituição pelas diretrizes que norteavam o antigo Código de Menores. Neste campo, emerge outra ambigüidade: área socialmente sensível à intervenção do MP, porém profissionalmente pouco valorizada e mesmo especializada. Como conciliar o interesse social com o desinteresse profissional? Como compatibilizar as atribuições do MP, nesta área, se a própria instituição parece relegá-la a segundo plano em suas metas institucionais? Vê-se, por conseguinte, que estamos diante de espinhosos problemas de *institutional building*, que não podem ser desprezados, pois que atravessam a razão mesma de ser de algumas das instituições que fomentam a vida republicana.

Gramsci, a certa altura de seus escritos, dizia que escrever a história é escrever um bom livro de história. E, um bom livro de história é aquele que ajuda as forças sociais a se tornarem mais conscientes do mundo vivido, mais críticas em relação às suas práticas. Penso que este livro contribui justamente nessa direção, ao colocar em evidência as ambigüidades que cercam essas forças sociais, em particular comprometidas com a construção da democracia em sociedade cujo autoritarismo ainda não parece ter sido completamente superado.

Sérgio Adorno
Departamento de Sociologia – FFLCH/USP
Núcleo de Estudos da Violência

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as novas funções constitucionais dos promotores de justiça na defesa dos direitos da coletividade e na fiscalização do poder público vêm sendo tratadas com vivo interesse por juristas, pela mídia, por pesquisadores e, principalmente, pelos membros do próprio Ministério Público (MP). Muitos artigos, teses e livros jurídicos foram publicados desde a promulgação da Constituição de 1988, procurando dar conta de todas as implicações legais das novas atribuições conferidas a esta instituição. Porém, à medida que as implicações políticas da atuação dos promotores de justiça se fizeram sentir, surgiram mais e mais indagações sobre o Ministério Público, uma das principais instituições do sistema brasileiro de justiça, mas ainda pouco conhecida pelos sociólogos, antropólogos e cientistas políticos.

Recentemente, *surveys* e pesquisas na área de ciências sociais levantaram dados e informações sobre o Ministério Público e seus membros, abrindo um importante campo de investigações¹. A perspectiva

1. Naturalmente, parte da extensa bibliografia jurídica mencionada acima foi utilizada nesta tese e será citada nos momentos oportunos, estando relacionada na parte final deste volume. Na área de ciências sociais, destacam-se a pesquisa e os seminários sobre o Ministério Público realizados pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), que publicou os resultados de um *survey* aplicado a promotores de justiça em vários Estados

adotada neste livro é bem distinta: empregando uma abordagem qualitativa, o meu objetivo foi investigar de perto o universo dos promotores de justiça e suas práticas, fundamentais para que se possa compreender as importantes questões suscitadas pelo Ministério Público hoje no Brasil.

Este livro visa a contribuir para o debate sobre o Ministério Público, discutindo as *formas de atuação de um grupo de promotores de justiça no interior e na capital do Estado de São Paulo*, por meio de tipos ideais construídos a partir do cotidiano desses profissionais.

Ao mostrar como os promotores estão inaugurando uma forma ampla e inédita de atuação – fazendo largo uso, inclusive, de procedimentos extrajudiciais –, pretendo argumentar que essa atuação possui contornos fluidos. Ou seja: o trabalho cotidiano dos promotores de justiça revela que, entre as atribuições constitucionais e a letra da lei – pontos principais do debate atual sobre o Ministério Público –, o promotor tem um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho. Nesse espaço, vão operar vários elementos, como suas convicções, experiências advindas das diferentes áreas de especialização e escolhas feitas durante a carreira.

No contexto da politização crescente da Justiça, o Ministério Público torna-se um ator político singular, pois, situado na esfera jurídica, possui a função de defender interesses de cunho social. A defesa de interesses metaindividuais e de direitos constitucionais, bem como a fiscalização da administração pública, dá lugar a demandas constantemente dirigidas ao poder público.

As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais, conforme o grupo estudado e os tipos ideais construídos, resultam em distintas formas de atuação. O tipo ideal *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica. O tipo ideal *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro da esfera jurídica e o desconforto com as fronteiras imprecisas entre atribuições judiciais e extrajudiciais.

(Sadek, 1997). É de se esperar que um conjunto razoável de pesquisas sobre a instituição venha à luz em breve, em razão do significativo número de pós-graduandos que se dedicaram ao tema – enfocando aspectos como Ministério Público e interesses difusos e coletivos, meio ambiente e cidadania.

Algumas particularidades que cercam os promotores de justiça, como categoria profissional, importaram na escolha da metodologia adotada. O método da observação participante, aqui utilizado, não se deu por meio de convivência e interação prolongada com os atores do campo pesquisado, como geralmente ocorre em estudos antropológicos. Em primeiro lugar, a natureza das funções dos promotores, às voltas com processos judiciais, inquéritos civis e outras atividades que exigem sigilo, dificultou a aceitação de um acompanhamento diário e *in loco* do seu trabalho. Em segundo lugar, os promotores, no interior, movem-se freqüentemente entre uma localidade e outra (comarcas) nos primeiros anos da carreira e, na capital, mudam freqüentemente de cargos, o que impediu o acompanhamento de todo o grupo por uma só pesquisadora, como era o caso.

Além disso, os promotores de justiça não constituem um grupo de fácil acesso². O prestígio e a formação ligados à carreira dos promotores de justiça explicam em parte a relutância de se expor como objeto de estudo conduzido por pessoas estranhas ao mundo jurídico. Por outro lado, há também o receio de expor de forma inadequada a instituição. Nesse sentido, a realização de entrevistas abertas, longas e gravadas, que podiam durar de duas a quatro horas, contribuía ainda mais para a relutância de muitos deles. Entretanto, foi precisamente esse fator que fez das entrevistas verdadeiros momentos de interação e observação, uma vez que eu me deslocava até a cidade ou bairro onde trabalhavam os promotores e tinha de passar dias, manhãs e tardes nos fóruns locais e regionais.

No início das entrevistas, as respostas eram dadas quase sempre em tom professoral e didático. Afinal, os promotores se vêem como de-

2. Obtidos os dados que possibilitaram a seleção dos promotores, restava o problema de localizá-los, pois alguns não chegam a ficar nem mesmo trinta dias na mesma circunscrição judiciária, principalmente na fase inicial da carreira. Uma vez localizados, era preciso vencer ainda as resistências de muitos para marcar encontros e entrevistas, que exigiam, às vezes, horas de espera por conta do número de atividades e compromissos dos promotores. Embora alguns tenham demonstrado hesitação, o contato pessoal, as longas conversas e o compromisso de não divulgar seus nomes verdadeiros desfaziam impressões, receios e maus entendidos. Devo dizer que a maioria dos promotores foi muito receptiva, deixando as tarefas de lado e discorrendo horas a fio sobre o seu trabalho, além de fornecer dados e documentos. Sadek (1995a, 1997) registra várias dificuldades encontradas pelos pesquisadores do IDESP para a aplicação de questionários a juízes e promotores. Se uma pesquisa institucional como a do IDESP enfrentou problemas dessa natureza, imagine-se a situação de pesquisadores individuais que, não obstante a boa vontade e colaboração de muitos promotores e procuradores de justiça, deparam-se com inúmeros obstáculos para recolher dados e fazer contatos.

tentores de uma prática e de um saber resultantes de uma exigente formação e, como autoridades, sentem-se no dever de explicar aos leigos matérias e complexidades jurídicas. À medida que a entrevista transcorria, porém, os promotores iam me aceitando como interlocutora, dando depoimentos valiosos e enveredando por caminhos que nenhum roteiro poderia antecipar³.

O prestígio, entre os promotores, parece não estar associado apenas à posição alcançada na carreira, mas igualmente a títulos, publicações e atividades acadêmicas. Via de regra, os promotores entrevistados mencionavam com orgulho suas atividades intelectuais e acadêmicas, seja como alunos em cursos de pós-graduação, seja como editores, autores de artigos ou professores em faculdades de direito – a docência é a única atividade remunerada que podem exercer paralelamente à carreira.

Todos os entrevistados preocuparam-se com a definição do papel e da posição dos promotores dentro do sistema de justiça. Onde a comparação sistemática com os juízes: eles queriam mostrar a relação de igualdade (vencimentos, garantias, respeitabilidade da carreira) com o Poder Judiciário e, ao mesmo tempo, as diferentes atribuições que os separam da magistratura. Nessa comparação com os juízes, os promotores demarcavam indiretamente suas diferenças em relação aos demais operadores jurídicos, sobretudo no que concerne a advogados, delegados e procuradores do Estado (representantes do Estado).

Em razão da organização interna do Ministério Público, os promotores atuam em áreas específicas (meio ambiente, consumidor etc.), foi necessário, então, partir de uma delas para selecionar os entrevistados. Assim, comecei da área dos direitos difusos da infância, por causa dos dados existentes para o Estado de São Paulo. Interessada na atuação do Ministério Público na defesa de direitos da coletividade, sobretudo di-

3. Não é possível recuperar aqui todos os estudos que tratam da retórica jurídica e suas implicações para o processo de formulação das deliberações, para o tratamento e o acesso de vários grupos à justiça, para o relacionamento entre os operadores jurídicos e para as formas alternativas de administração da justiça, temas desenvolvidos em estudos antropológicos e sociológicos. Sousa Santos dedica parte de sua obra à análise do discurso jurídico, observando que o conhecimento do mesmo pressupõe uma teoria da argumentação capaz de explicar o processo de “construção cumulativa da persuasão que culmina na deliberação” (1988, p. 7). A narrativa e a retórica na “construção de casos” legais, em julgamentos, em confissões e em opiniões jurídicas são objeto de vários ensaios reunidos por Brooks e Gewirtz (1996). Ver também a abordagem do processo de comunicação em juizados de pequenas causas dos Estados Unidos, feita por Oliveira (1989).

reitos afetados pelo funcionamento de serviços e políticas públicas, foi elaborada uma lista com os nomes dos *promotores de justiça que haviam proposto medidas judiciais contra o poder público em defesa dos direitos da criança e do adolescente no período 1990-1997*. Dos 77 promotores que haviam proposto medidas judiciais contra alguma instituição ou autoridade pública no período acima, entrevistei 21, como indica o quadro a seguir. Desses, onze eram autores de uma medida judicial contra o poder público, nove haviam proposto três medidas e um, finalmente, havia sido responsável por duas medidas⁴.

PROMOTORES RESPONSÁVEIS POR MEDIDAS JUDICIAIS CONTRA O PODER PÚBLICO EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO PERÍODO DE JULHO/1990 A AGOSTO/1997

| Núm. de medidas judiciais | Núm. de promotores responsáveis pela(s) medida(s) | Núm. de promotores entrevistados |
|---------------------------|---|----------------------------------|
| 3 | 18 | 9 |
| 2 | 9 | 1 |
| 1 | 50 | 11 |
| 6 | 77 | 21 |

4. Com base em todas as medidas judiciais registradas pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude do Ministério Público de São Paulo em relação ao período acima, elaborei a referida lista e procedi à seleção dos entrevistados. Os dados do Centro de Apoio indicavam o total de 135 medidas judiciais propostas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, mas esse número pode não corresponder à quantidade exata de processos judiciais no período 1990-1997. Embora os promotores de justiça tenham o hábito de encaminhar cópias das medidas judiciais ao Centro de Apoio, o órgão sofreu mudanças nesse intervalo e a sistematização dos dados da atuação do MP paulista nessa área começou bem depois da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A maioria das 135 medidas judiciais é constituída de ações civis públicas (92) e mandados de segurança (26), vindo a seguir representações, ações mandamentais, ações de execução, mandatos preventivos e medidas cautelares. Mais detalhes constam do terceiro capítulo, mas vale a pena observar que, com exceção de *uma* medida judicial proposta por uma associação de pais de alunos, todas as demais (134) são de autoria de membros do Ministério Público. Inicialmente, procurei entrevistar os promotores que haviam proposto mais de duas medidas judiciais (27), mas em virtude da enorme mobilidade dos mesmos entre as cidades e cargos, impedindo a localização de todos a partir dos dados em mãos, bem como da resistência, recusa e falta de disponibilidade de muitos para dar entrevistas dentro de determinado período, os promotores (50) que haviam proposto apenas uma medida judicial na área dos direitos da criança também foram selecionados e entrevistados.

A seleção de um grupo de promotores a partir desse critério obedecia ainda às seguintes razões: a. as medidas judiciais propostas nessa área permitiam a seleção de um grupo diversificado de promotores que já tivessem atuado em prol da defesa de direitos afetados por serviços e políticas públicas; b. as medidas judiciais não foram tomadas por si só como o indicador do tipo de atuação desenvolvida pelos promotores, mas representavam o ponto de partida para que essa fosse investigada; c. os promotores selecionados – ainda em razão da organização interna do Ministério Público – estavam atuando em diversas áreas de defesa de direitos difusos e coletivos, uma vez que eles se movem frequentemente de uma localidade para outra. O perfil dos entrevistados será discutido adiante.

Ao longo de 1996, participei de encontros com membros do Ministério Público, eventos e seminários, visando a estabelecer contatos e obter dados institucionais. As entrevistas foram realizadas nos meses de agosto e setembro de 1997 nas localidades onde os promotores trabalhavam. Abertas e gravadas, elas seguiram um roteiro prévio, mas flexível o bastante para incorporar novas questões que fossem surgindo ao longo da pesquisa de campo. Em 1998, buscando a obtenção de informações complementares, foram entrevistados: a promotora de justiça Marta Toledo, coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo, órgão administrativo do Ministério Público; o procurador de justiça Paulo Afonso Garrido de Paula, ex-coordenador do mesmo órgão e um dos redatores do Estatuto da Criança e do Adolescente; e a prof^a Zilma Oliveira, chefe de gabinete da Secretaria Estadual de Educação⁵. Obtive material e documentos dos promotores entrevistados, do centro de apoio citado acima, da Procuradoria-geral de Justiça do Ministério Público de São Paulo (MP-SP), da Associação Paulista do Ministério Público de São Paulo (APMP) e da Secretaria Es-

5. Entre outubro de 1997 e setembro de 1998, realizei um programa de bolsa-sanduíche na University of California, San Diego (UCSD). Nesse período, fiz pesquisas bibliográficas, transcrevi, organizei e analisei todas as entrevistas, bem como o material empírico produzido até aquele momento. Dei então início à redação da tese, beneficiando-me enormemente da participação em aulas, seminários e conferências ocorridos na UCSD, na University of California, Santa Cruz (UCSC), na University of California, Fullerton e em outras universidades americanas. O convívio e as discussões com professores, pesquisadores e pós-graduandos do Center for Iberian and Latin American Studies, do Department of History e do Department of Anthropology tiveram também grande importância.

tadual de Educação⁶. Pesquisei ainda jornais e revistas do período 1982-1998 na Biblioteca do MP-SP e na Biblioteca do Congresso Nacional. Por fim, coletei dados a respeito de alguns projetos de lei sobre o Ministério Público em tramitação no Congresso Nacional. Além de documentos e jornais, analisei também cópias de 43 ações civis públicas, de autoria dos promotores entrevistados, e cópias dos acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, referentes a medidas judiciais visando a garantir a matrícula de crianças em escolas estaduais.

Uma última palavra sobre a metodologia qualitativa empregada neste livro: os tipos ideais apresentados e as conclusões aqui expostas referem-se à atuação dos promotores de justiça na defesa de *direitos e interesses coletivos e sociais*, como será detalhado adiante. A atuação dos promotores na área criminal suscitaria, provavelmente, considerações de outra ordem e inspiraria tipos ideais bem distintos. Ademais, estou me referindo a promotores que integram o Ministério Público de São Paulo, um dos mais importantes e articulados Ministérios Públicos estaduais do país.

Assim, as particularidades que cercam os promotores selecionados neste estudo estão devidamente apontadas ao longo do livro e devem ser consideradas pelo leitor. Se a tentação de fazer generalizações sobre o Ministério Público esbarra nos limites das técnicas qualitativas empregadas, essas nos permitem explorar, no entanto, um vasto campo e “captar fatos e discursos qualitativamente significativos” (Pierucci, 1984, p. 29). A descrição antropológica não é a realidade estudada, como bem afirmou Geertz (1989), e o que se propõe, portanto, é uma interpretação sobre o que constitui a atuação dos promotores de justiça hoje. Uma interpretação que, procurando descer aos detalhes, às diferenças e captar o “qualitativamente significativo”, contribua para a compreensão das mudanças que atravessam o Ministério Público.

6. O material e os documentos utilizados nesta pesquisa consistem em listas de medidas judiciais propostas pelo Ministério Público de São Paulo na área dos direitos da criança e do adolescente, cópias de ações civis públicas, pareceres do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e da Juventude do MP-SP, atos e ofícios da Procuradoria-geral de Justiça do MP-SP, pronunciamentos, relação de comarcas do MP-SP, relação de emendas constitucionais que alteram as atribuições e prerrogativas do Ministério Público, resultados de consultas aos promotores e procuradores de justiça do Estado de São Paulo e CD-ROM institucional da APMP. Registre-se ainda resoluções, deliberações, comunicações e publicações da Secretaria Estadual de Educação e do Conselho Estadual de Educação.

O primeiro capítulo aborda o contexto das transformações institucionais e legislativas que resultaram nas novas atribuições dos promotores de justiça na defesa de interesses sociais e coletivos. O segundo capítulo trata de algumas características do universo dos promotores de justiça, das conexões entre velhas e novas práticas no Ministério Público e, por fim, dedica-se à discussão dos tipos ideais. No terceiro capítulo, são discutidas as representações elaboradas pelos promotores a respeito do seu papel perante a sociedade e ao poder público. Uma pequena discussão sobre a imagem do Poder Judiciário e da política pode ser encontrada no quarto capítulo. As conclusões tentam reunir os pontos mais importantes do livro.

MINISTÉRIO PÚBLICO, REDEMOCRATIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NO DIREITO BRASILEIRO

As atribuições que os promotores de justiça desempenham hoje podem ser vistas como uma das mais interessantes facetas do processo brasileiro de redemocratização. O Ministério Público passou por mudanças sem precedentes nos últimos anos e o objetivo deste capítulo é enfocá-las a partir das transformações que atingiram a sociedade e o direito no Brasil durante a transição para a democracia. Não se intenciona fazer aqui um histórico completo das inovações jurídicas implementadas nas décadas de 1980 e 1990, mas a discussão de alguns aspectos dessa mudança que ajudam a entender as circunstâncias nas quais o Ministério Público assumiu papéis tão relevantes.

A reconstrução das instituições democráticas do país nos anos de 1980 tem na elaboração de uma nova Constituição o seu principal momento. Durante a Assembléia Constituinte, em torno da qual se aglutinaram as diferentes forças políticas do país, demandas pelo reconhecimento de novos direitos e pela introdução de mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões públicas foram defendidas pelas forças políticas, que fizeram oposição ao regime autoritário, e pela sociedade civil organizada (Michiles *et alii*, 1989; Doimo, 1995).

Em que pese os limites dessas demandas na efetivação de mudanças sociais e garantia de direitos, o fato é que o texto final da Constituição acabou combinando elementos de democracia representativa e de democracia participativa. A introdução de novos direitos e a ampliação de direitos

fundamentais, ao lado de mecanismos de participação da sociedade civil e de controle da administração pública, foram certamente fruto de compromissos políticos entre as forças representadas pelos partidos políticos e *lobbies* de diversos grupos. Não se pode, no entanto, negar a influência e importância da mobilização da sociedade civil naquele momento.

Em relação às mudanças profundas relacionadas ao campo da justiça e do direito – resultado da ação bem-sucedida de uma “*intelligentsia* jurídica”, no dizer de Luiz Vianna (1999) –, a perspectiva adotada neste capítulo é a de que as demandas e conflitos protagonizados por movimentos sociais tornaram-se uma importante referência na reavaliação do funcionamento e da estrutura da justiça brasileira, sobretudo do Poder Judiciário. Refiro-me ao amplo espectro de movimentos sociais – envolvendo organizações de defesa dos direitos humanos, comunidades eclesiais de base, associações de moradores, movimentos urbanos que reivindicavam a oferta e melhoria dos serviços públicos, movimentos feministas e organizações negras – que havia emergido no cenário político dos anos de 1970 e 1980, passando a integrar com partidos políticos, sindicatos, organizações não-governamentais e instituições como a Igreja católica. Defendendo direitos humanos e sendo portadores de reivindicações por emprego, terra, habitação, saúde, transporte, educação, esses movimentos contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos, sobretudo direitos para a população marginalizada e para as minorias (Doimo, 1995; Alvarez, 1997).

O tema da democratização do Judiciário foi incorporado à pauta de advogados, juízes, promotores, acadêmicos e militantes de organizações de assistência jurídica e comitês de direitos humanos. A ampliação do acesso das classes mais baixas à justiça, a racionalização e redução dos custos dos serviços judiciários, a simplificação e modificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, as reformas legislativas, a representação jurídica de causas coletivas e, finalmente, a mudança na formação e no papel do juiz e dos demais operadores jurídicos foram questões exaustivamente discutidas por especialistas e por diversos grupos da sociedade civil organizada (Faria, 1992).

Paralelamente à mobilização de grupos e movimentos sociais – cujas reivindicações alimentaram diagnósticos e avaliações sobre as instituições da justiça –, atores do campo jurídico elaboravam propostas absolutamente inovadoras em termos de concepções e procedimentos judiciais que, transformados em artigos da Constituição, abriram caminho para a crescente importância política do Ministério Público e do Poder Judiciário. Em certos

casos, a elaboração de legislações infraconstitucionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de artigos introduzidos na Constituição para assegurar direitos inéditos a segmentos específicos, mostrou a aliança entre atores do campo jurídico e grupos da sociedade civil organizada.

No campo dos atores jurídicos, houve discordâncias em relação às propostas apresentadas e mudanças institucionais incorporadas pela Constituição e por legislações posteriores. No caso do Ministério Público, foi visível a defesa pelos seus membros, em todo o país, de um projeto institucional muito bem-sucedido, recebido com desagrado por alguns juristas e combatido por delegados de polícia na Constituinte e, posteriormente, nos Estados.

Pretendo apresentar, assim, alguns matizes desse processo, tentando argumentar que a elite jurídica, pelo menos do ponto de vista do Ministério Público, apresentou propostas que, embora inspiradas na experiência de outros países e desejosas de responder a problemas institucionais e jurídicos específicos, vieram de encontro aos diagnósticos do sistema de justiça produzidos a partir da experiência e demandas de grupos da sociedade civil organizada nas décadas de 1970 e 1980.

O SISTEMA DE JUSTIÇA EM QUESTÃO

Nos diagnósticos sobre o que se convencionou chamar de *crise* da justiça ou do Judiciário, desde a década de 70, brotavam inúmeras críticas à tradição normativa e formalista do direito brasileiro, definido como um “conjunto articulado de conceitos relacionados num discurso único e sem contradições internas”, que extraía “todos os seus conceitos de ‘ordem’ a partir basicamente da racionalidade formal do sistema normativo” (Faria, 1997, pp. 99-100). Dentro desse sistema lógico-formal, o direito aparecia como “técnica de controle e organização social” que, por meio de categorias abstratas, acabava forçando a “atomização, dispersão e banalização dos conflitos de interesse” e permitindo “à dogmática situar-se de maneira distanciada – e ‘despolitizada’ – dos antagonismos reais” (Faria, 1997, p. 100; 1994, p. 20).

Segundo essa perspectiva, as instituições judiciárias e os instrumentos jurídicos, informados por uma concepção liberal-individualista de direito, não estariam conseguindo absorver as demandas por justiça, nem tampouco lidar com os novos tipos de conflitos que chegavam aos tribunais. Nos debates e publicações, circulavam exemplos de sentenças judiciais que, mesmo decretando a ilegalidade de greves, eram ignoradas por

sindicatos, empregadores e mediadores do próprio governo no decorrer dos processos de negociação. Ou de casos de inadimplência envolvendo milhares de mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, de conflitos entre moradores de cortiços e favelas, de um lado, e proprietários de imóveis e terrenos, de outro. Ou ainda de casos de litígios nos quais assessorias jurídicas populares utilizavam os próprios “vícios” da burocracia do Judiciário de modo a beneficiar os segmentos desfavorecidos. Tais conflitos evidenciavam o anacronismo das legislações, a ausência de instrumentos e procedimentos jurídicos que permitissem a representação de grupos e causas coletivas, a dificuldade de acesso dos pobres à justiça, em razão do alto custo dos processos, assim como a lentidão e ineficácia dos trâmites jurídicos (Falcão Neto, 1981; Faria, 1992; 1994).

Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário passou a ser identificado como espaço de luta e conquista de direitos. Movimentos sociais, partidos e assessorias jurídicas populares reivindicavam a mudança da “ordem legal injusta”, mas reconheciam que “as normas podem ser um eficiente instrumento de defesa do povo” (*Cadernos GAJOP apud Faria, 1997, p. 107*). Organizações de assessoria jurídica, monitorando os problemas cotidianos de comunidades e grupos, conseguiram identificar leis favoráveis às “lutas populares” e começaram a desenvolver estratégias de atuação no espaço do Judiciário. A descoberta do Judiciário como espaço de luta acontecia num momento em que a esquerda brasileira e determinados grupos de oposição ao regime militar começavam a valorizar a esfera institucional, inaugurando práticas de intervenção e participação na administração pública. Conselhos de saúde, de habitação, de direitos humanos e outros multiplicaram-se desde os anos de 1970, primeiramente implantados por administrações locais de esquerda e, posteriormente, previstos por legislações nacionais e estaduais. Ao final dos anos de 1980, recorda-se Vianna, encontrava-se disseminada “em toda a esquerda a valorização da institucionalidade política democrática sob a arquitetura do sistema representativo”¹.

Um ilustrativo debate publicado no início dos anos de 1980 identificava o Poder Judiciário como “operacionalmente ineficiente, socialmente

1. Vianna critica, porém, a “desqualificação da política”, que persistia em certos grupos, e os princípios que estavam por trás da implementação dos primeiros conselhos pelo Partido dos Trabalhadores (PT): “Política, nesse contexto, era dar expressão aos movimentos sociais de base, enfatizando-se a organização da sociedade civil em um surto anacrônico do que foi o ‘conselhismo’ europeu nos anos de 1920, constituindo-se uma hegemonia a partir de ‘baixo’ e que se imporia ‘em cima’, na formação estatal, com a força expressiva do social, tudo sob as bençãos de um

elitista e politicamente dependente”. Concluía, em seguida, que a cultura jurídica subjacente às normas jurídicas e leis existentes terminava por selecionar o tipo de conflito a ser apreciado nos tribunais e, conseqüentemente, os grupos e classes a terem acesso à justiça. A concepção de conflito e contrato “por trás da ordem legal e da práxis do nosso Judiciário”, ou seja, a concepção liberal que prevê indivíduos autônomos e iguais como partes em litígio, era apontada como um dos grandes problemas a serem superados. A razão estava em que, na prática, tal concepção dificultava a representação de interesses coletivos. O Código do Processo Civil, por exemplo, estabelecia que somente o titular de um direito poderia representá-lo².

Aos poucos, conflitos que envolviam grupos, grandes organizações, órgãos governamentais e segmentos inteiros da população passaram a ser classificados como “novos conflitos”, os quais eram caracterizados por partes desiguais e não individualizadas, com graus diferenciados de autonomia e ligadas por vínculos de subordinação econômica ou política, atestando para alguns especialistas a defasagem das leis e da justiça brasileira: “O direito processual atual pulveriza o dano coletivo numa pluralidade de danos individuais” (Falcão Neto, 1981, p. 11). Dessa forma, o direito brasileiro, de inspiração liberal, passou a ser cada vez mais identificado como instrumento útil ao regime autoritário e como fator de isolamento do Poder Judiciário, incapaz de absorver os novos tipos de conflitos³.

Muitas das questões acima, guardadas as particularidades do processo de redemocratização que então vivíamos, também vinham sendo

Gramsci sem Maquiavel e daquilo que foi o populismo de estilo *narodnik* da Teologia da Libertação.” (Luiz Vianna, 1995, p. 167). Mas as experiências “conselhistas” dos anos de 1980 e 1990 levariam a mudanças significativas na concepção e organização de tais órgãos e nos grupos e movimentos que deles participavam, representando novos e bem-vindos espaços de participação e de co-gestão de políticas públicas. Para diferentes abordagens em relação ao tema, ver Cardoso (1987), Doimo (1990; 1995), Silva (1994), Alvarez (1997) e Nysten (1997).

2. O artigos 3^a e 6^a do Código do Processo Civil definiam, respectivamente, que “Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade” e que “Ninguém poderá pleitear em nome próprio direito alheio, salvo quando autorizado por lei.” Ver Falcão Neto (1981).
3. Entre os problemas que suscitaram uma série de projetos de reforma no âmbito do Judiciário, encontrava-se o tema do ensino jurídico. Os currículos das faculdades de direito do país foram identificados como responsáveis pelo ensino formal, preso “à retórica tradicional” e distante da realidade social – ensino considerado inadequado para a formação de operadores jurídicos capazes de enfrentar as novas demandas da sociedade. Comissões de reforma do ensino jurídico foram criadas pelo Ministério da Educação e pela Ordem dos Advogados do Brasil, causando porém muitas frustrações entre os participantes, pelo menos até o final dos anos de 1980. Ver Faria (1987; 1988).

discutidas no cenário internacional. Conflitos sociais na Europa e nos Estados Unidos assumiram cada vez mais o caráter de conflitos jurídicos, em face do surgimento de movimentos sociais e operários, desde os anos de 1960, da expansão dos direitos e do surgimento do *welfare state*. Bobbio referiu-se a esse processo de expansão dos direitos como uma tendência de “especificação” dos sujeitos titulares de direitos:

Essa especificação ocorreu em relação ao gênero, seja às várias fases da vida, seja à diferença entre estado normal e estados excepcionais na existência humana. Com relação ao gênero, foram cada vez mais reconhecidas as diferenças específicas entre a mulher e o homem. Com relação às várias fases da vida, foram-se progressivamente diferenciando os direitos da infância e da velhice, por um lado, e os do homem adulto, por outro. Com relação aos estados normais e excepcionais, fez-se valer a exigência de reconhecer direitos especiais aos doentes, aos deficientes, aos doentes mentais etc. (Bobbio, 1978, p. 63).

A “especificação” dos sujeitos como mulheres, crianças, jovens, negros e idosos levou ao reconhecimento e regulamentação de novos direitos. A chamada “explosão de litigiosidade” dos anos de 1970, creditada às demandas pelo reconhecimento de novos direitos e ao aumento contínuo de demandas postas a Estados que reviam as políticas assistenciais e públicas diante da recessão econômica, teria introduzido, assim, conflitos que desafiavam a visão individualista de processo e tornavam inadequado o esquema de litígio como um mero *two-party affair*. Litígios que não mais diziam respeito a disputas entre indivíduos envolvendo direitos privados, mas que estavam ligados a disputas sobre a operação de políticas públicas que interessavam a um grande número de pessoas, como nas áreas de habitação e segurança pública.

Por outro lado, os sistemas de justiça se deparavam com situações nas quais as ações de poucos indivíduos podiam atingir populações inteiras, como na área do meio ambiente, situações geradas pelas próprias condições sociais inerentes às sociedades contemporâneas. Desse modo, houve uma crescente diferenciação entre interesses do indivíduo como parte de um grupo, como membro de uma comunidade e como cidadão do Estado, dando origem à identificação de interesses coletivos, públicos e “fragmentados ou difusos”. Estes constituíam a maior novidade e abrangiam interesses de caráter público, concernentes a grupos não organizados, ou seja, a grupos de pessoas sem vínculos entre si, como no caso dos interesses dos habitantes de uma cidade prejudicados por algum dano causado ao meio ambiente, como será discutido adiante (Kotz, 1981; Cappelletti, 1981; Santos, 1997).

Inovações legais foram introduzidas nos sistemas judiciais de vários países com o objetivo de absorver os novos tipos de litígios, facilitando

tar o acesso dos segmentos pobres e discriminados à justiça, enfrentar os problemas de custo e ritmo dos processos legais, aprimorar a organização dos tribunais e demais instituições da justiça e, enfim, adequar a formação e recrutamento dos magistrados às mudanças em curso. Na Europa e nos Estados Unidos, algumas das soluções adotadas consistiam em incentivos monetários para encorajar a busca de soluções judiciais, subsídios para custos advocatícios e do processo legal, instituição de leis que permitiam a defesa de interesses públicos e coletivos por parte de agentes privados e agências públicas, mudanças no processo legal e reconhecimento de novos direitos⁴.

No Brasil, as discussões sobre a introdução da representação legal coletiva e outras reformas davam lugar a propostas cada vez mais específicas. No debate citado acima, já era possível encontrar discordâncias quanto aos caminhos a serem seguidos: alguns achavam mais importante identificar mecanismos de fiscalização da ordem legal então existente do que criar novas leis, enquanto outros apontavam a legislação da época como obstáculo a qualquer avanço democrático no campo da justiça (Lamounier *et alii*, 1981). Quando se falava em representação legal coletiva, especulava-se sobre a introdução de mecanismos que permitissem que sindicatos e associações civis representassem seus associados, interesses afins e causas coletivas. Mas alguns não deixavam de exprimir seu ceticismo, fazendo menção à falta de recursos e preparo das organizações da sociedade civil para enfrentar processos legais tão complexos:

Como as partes a serem confrontadas no Judiciário seriam ou o próprio Estado ou poderosas instituições privadas, pode-se prever que, via de regra, elas estariam representadas por advogados dotados de boa infra-estrutura administrativa, de boa formação e atualizada informação [...] Em suma, tais partes, porque possuidoras de recursos substanciais,

4. Na coletânea organizada por Cappelletti (1981) e citada exaustivamente por juristas e sociólogos dedicados ao tema da justiça nos últimos anos, Koltz e Trubeck e Trubeck descrevem uma série de inovações legais no tocante à defesa de interesses públicos nos Estados Unidos – assim como Handler (1978) em outro estudo. Entre outras medidas, são citadas: leis criadas nos anos de 1970 para que os custos advocatícios fossem perdoados ou subsidiados em determinados casos; a *class action*, que possibilita a um membro de uma categoria, ou grupo de pessoas que ocupam posição similar, reclamar um direito em nome de todos aí compreendidos; o Clean Air Act, Water Pollution Control Act e Noise Control Act, que autorizavam a proposição de ações por indivíduos que não tivessem sido afetados pessoalmente pelo dano causado; o surgimento das Public Interest Law Firms, escritórios privados de advocacia que se especializaram na defesa do meio ambiente, consumidores, mulheres, minorias e jovens; criação de programas governamentais, cobrindo vários tipos de interesses, como o New Jersey Public Advocate, ou dedicados a áreas específicas, como

podem ser representadas pelos mais caros e melhores advogados. Inversamente, os interesses coletivos populares seriam provavelmente representados legalmente por advogados muito idealistas, mas em geral de poucos recursos, trabalhando isoladamente e não em escritórios que possam fornecer apoio administrativo rápido e eficiente [...] (Machado, 1981, p. 27).

No entanto, propostas que viriam a atribuir esse papel ao Ministério Público já vinham sendo debatidas pelos membros dessa instituição, pelo menos em São Paulo. É curioso notar que tais propostas apoiaram-se no mesmo argumento exposto acima, ainda hoje corrente entre os promotores de justiça: as organizações civis careceriam de recursos e condições para defender causas públicas e coletivas no Brasil, donde a necessidade de uma instituição que o fizesse em nome da sociedade.

REFORMAS, INTERESSES COLETIVOS E DIFUSOS

Desde 1934, ano em que foi introduzida a ação popular, a justiça brasileira pode ser acionada pelos cidadãos para corrigir irregularidades na gestão do patrimônio público. Embora tenha sido utilizada na defesa do meio ambiente e do patrimônio estético e cultural antes da existência de uma lei regulamentando os interesses difusos, a ação popular era vista como insatisfatória por muitos juristas, no início dos anos de 1980. Além de ser considerada financeiramente inviável, não podia ser proposta por pessoas jurídicas, apenas por cidadãos e, o mais importante, não era considerada um instrumento adequado para a proteção de interesses de cunho coletivo⁵.

Assim, até o final dos anos de 1970, com exceção da ação popular,

o Wisconsin's Office of the Public Intervenor, voltado à defesa do meio ambiente. No caso da Inglaterra, há referência ao papel do Attorney General na defesa do direito público ou prevenção de erros públicos, cometidos por agências governamentais. Em relação à França e à Alemanha, os autores acima descrevem como sindicatos e associações de diversos tipos adquiriram o direito de defender interesses públicos e interesses dos grupos que representavam em determinadas situações.

5. Mancuso (1997) cita os seguintes instrumentos jurídicos existentes na legislação brasileira para a fiscalização da administração pública: direito de petição ou de representação a órgão qualificado, mandado de segurança, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ação popular e, a partir de 1985, ação civil pública. A ação popular foi estabelecida pela Constituição de 1934 e mantida pelas Constituições seguintes, com exceção da de 1937, tendo sido regulamentada pela Lei n. 4717, de 1965. A ação popular, que pode ser proposta por um ou mais cidadãos, "é movida contra a entidade de direito público e seus agentes, destinando-se a corrigir irregularidades na gestão do patrimônio público" (Grinover, 1984, p. 180). O Ministério Público pode assumir a titularidade da ação popular quando há desistência ou quando o processo se extingue sem julgamento de mérito. Ver também Tácito (1992) e Machado (1981).

o que se tem no Brasil, em termos legislativos, é basicamente a possibilidade excepcional da tutela de interesses de um grupo de pessoas por parte de entidades que tenham o fim institucional de promover a defesa de direitos e interesses de seus membros⁶.

Assim, avançando mais alguns anos, vamos encontrar projetos que buscam solucionar a representação legal de interesses coletivos. Algumas divergências em torno dessas propostas são bastante ilustrativas, mostrando o Ministério Público como ator ativo nesse cenário.

Antes, porém, é preciso dizer uma palavra sobre as respostas que os juristas procuravam dar às demandas por uma justiça mais rápida e efetiva, considerado um dos principais problemas nos diagnósticos sobre o funcionamento do Judiciário brasileiro. No âmbito judicial, os especialistas entreviavam a possibilidade de *deformalização do processo*, tornando-o mais simples, barato, direto, acessível e rápido. No âmbito extrajudicial, cogitava-se a *deformalização das controvérsias* por meio de “vias alternativas”, capazes de solucionar os conflitos “mediante instrumentos institucionalizados de mediação” a serem usados antes do processo, visando a “autocomposição” entre as partes (Grinover, 1988, pp. 280-281). A técnica processual era vista como imprópria para a resolução de pequenos conflitos e, por isso, a composição e a conciliação eram defendidas como formas de evitar e prevenir tensões e rupturas, fazendo com que as partes entendessem, participassem e aceitassem as decisões, comprometendo-se a cumpri-las (Santos, 1988).

Nesse sentido, podem ser entendidos os Conselhos ou Juizados de Conciliação e Arbitragem, cuja experiência resultou na implantação dos Juizados de Pequenas Causas e, posteriormente, nos Juizados Especiais. Os Conselhos ou Juizados de Conciliação, criados a partir de 1982, foram definidos por Grinover como “órgãos não jurisdicionais, compostos por conciliadores honorários, recrutados entre advogados, membros do Ministério Público, procuradores do Estado e juízes aposentados, todos voluntários, também estimulados pelo fato de seu serviço ser considerado de relevância pública” (1988, p. 290). Esses Juizados utilizavam-se das

6. Conforme Watanabe (1984, p. 88). O autor lembra as seguintes autorizações legais existentes no início dos anos de 1980 para a defesa de interesses de cunho coletivo: o artigo 6º do Código do Processo Civil, que permitia a uma entidade defender os direitos e interesses de seus membros; o artigo 129 do Estatuto da Ordem dos Advogados, que autorizava a OAB a defender seus membros em casos ligados às “prerrogativas”, “dignidade” e “prestígio da advocacia”; a Lei n. 1134 (14.9.1950), que autorizava a representação de associados, coletiva ou individualmente, por associações de classe; e, finalmente, a Lei n. 6708 (30.10.1979), permitindo aos sindicatos reclamarem a correção salarial em nome de seus associados.

dependências e estrutura administrativa do Poder Judiciário e as demandas mais frequentes diziam respeito a discordâncias entre vizinhos, danos envolvendo colisão de veículos, pagamento de aluguéis e defesa do consumidor. A Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) teve papel relevante na implementação da primeira experiência e a Associação Paulista de Magistrados (APM) empenhou-se na elaboração do projeto de lei que regulamentou os Juizados de Pequenas Causas, de autoria de Kazuo Watanabe e Cândido Dinamarco Rangel⁷. Esses Juizados foram concebidos de modo a propiciar a participação da comunidade na administração da justiça, sob a forma das figuras do conciliador e do árbitro, e para prestar serviços de informação e orientação à comunidade. A resolução de conflitos via conciliação e arbitramento visava a *deformalização* do processo, enquanto a solução de conflitos pela equidade – e não simplesmente pela legalidade – buscava a *delegalização* dos conflitos. Finalmente, em 1995, foram regulamentados os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, de maior alcance que os juizados anteriores⁸.

Quanto à representação de causas coletivas, ocorreram tentativas de alteração legislativa do artigo 6º do Código do Processo Civil desde o início dos anos de 1980, a fim de que as associações fossem autorizadas a defender interesses e direitos coletivos⁹. À medida que o debate avançou, porém, a expressão interesses coletivos foi sendo substituída pelo termo *interesses e direitos metaindividuais* ou *transindividuais*, em virtude do reconhecimento de diversos tipos de interesses que, ultrapassando a esfera individual, pa-

7. A Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei n. 7244) foi aprovada em 1984 pelo Congresso Nacional. Conforme a fala do desembargador Weiss de Andrade durante o encerramento do *Seminário sobre a Tutela dos Interesses Difusos*, realizado na Universidade de São Paulo em 15 de dezembro de 1982, “o Juizado de Pequenas Causas [...] nasceu, também, permitam-me dizer, de um ato ousado dos magistrados de São Paulo. Fomos nós que – e o dr. Caetano Lagrasta é um dos autores dessa ousadia – de repente, tomamos uma notícia vinda do Ministério da Desburocratização e, por meio do dr. Kazuo Watanabe e do dr. Cândido Dinamarco, elaboramos o projeto que está hoje criando uma certa celeuma, mas que esperamos seja futuramente incorporado à dogmática brasileira.” (Grinover, 1984, p. 175). Sobre a experiência e importância desses Juizados, ver também Watanabe (1988) e Mazzilli (1987).

8. Em Luiz Vianna (1999), encontra-se um histórico completo e uma discussão detalhada das experiências dos Juizados de Pequenas Causas e dos Juizados Especiais, regulamentados pela Lei n. 9099, de 1995. Os autores mostram, inclusive, as resistências da Ordem dos Advogados do Brasil à implementação desses juizados, promovida e defendida por parte da magistratura brasileira.

9. São citados como exemplos os Projetos de Lei n. 227, de 1980, e n. 5521, de 1981, os quais não foram aprovados como leis, o último graças “à resistência de alguns segmentos à sua amplitude e indeterminação” (Grinover, 1984, p. 184). Em 1982, estava em discussão o Projeto Célio Borja, mais tarde arquivado.

reciam não mais caber na noção corrente de interesses coletivos. O uso do termo *interesses difusos*, logo no início dos anos de 1980, já apontava progressos nos diagnósticos sobre a representação legal de interesses coletivos ou, para sermos mais precisos, interesses *metaindividuais*. E aqui é preciso voltar à definição dos mesmos, para se ter pelo menos uma vaga noção das extraordinárias mudanças operadas no direito brasileiro a partir de então. Embora existam muitas controvérsias entre os juristas quanto à definição dos mesmos, adotarei algumas explicações no intuito de diferenciá-los.

Interesses e direitos coletivos podem ser definidos como “interesses comuns a uma coletividade de pessoas” que repousam “sobre um vínculo jurídico que as congrega” – uma coletividade facilmente identificável, como os moradores de um conjunto residencial, por exemplo. Ainda que as definições jurídicas sejam numerosas, o termo *interesses e direitos difusos* refere-se a “interesses de grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático muito preciso”, como no caso dos interesses de consumidores de determinado bem lesados pela empresa que os produziu (Mazzilli, 1992, p. 21). Ou seja, ao contrário dos interesses coletivos, os interesses difusos

não encontram apoio numa relação-base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato frequentemente acidentais e mutáveis: habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos etc. (Grinover, 1984, p. 30).

Os interesses difusos estabelecem uma relação metaindividual entre uma dada coletividade (sujeito) e um determinado bem difuso (objeto), podendo

suceder que esses interesses, num caso concreto, venham a ser veiculados, exteriorizados por um dos sujeitos ou uma entidade [...], mas isso não altera a *essência* dos interesses, que permanecem “difusos” pelo fato de se referirem a toda uma coletividade, indistintamente¹⁰.

10. De acordo com Mancuso (1997, p. 125). O autor faz uma longa e detalhada discussão, propondo o seguinte conceito de interesses difusos: “interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional com certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores)” (pp. 124-125).

Interesses difusos podem ter caráter público, mas não se confundem com os *interesses e direitos públicos*, alertam os especialistas. Os últimos trazem a marca da “manifestação social homogênea a exigir seu reconhecimento e tutela”, pois “o interesse ou direito público não encontra rivais” ou “contra-interesses”, como é o caso do direito à educação, ao trabalho, à saúde e à segurança pública (Benjamin, 1995, p. 91). Distintamente, os interesses difusos defendidos por um grupo podem se contrapor aos interesses de outros grupos – veja-se o exemplo de ambientalistas *versus* empresas poluidoras. Dessa forma, os interesses difusos podem assumir grande importância com repercussões sobre outros interesses e direitos, como interesses coletivos e individuais:

[...] uma atividade poluidora pode causar danos ao meio ambiente em geral (contaminação do ar, extinção das espécies, chuva ácida), ao meio ambiente do trabalho (afetando os trabalhadores da empresa emissora, todos filiados ao sindicato local) e a indivíduos particularizados (diminuição da produção leiteira ou degradação do patrimônio imobiliário dos vizinhos da fonte poluidora) (Benjamin, *op. cit.*, p. 97).

Os interesses difusos também podem ter repercussão sobre *interesses e direitos individuais homogêneos*. Em primeiro lugar, interesse individual pode ser definido como o interesse cujos benefícios ou encargos são gozados ou suportados apenas por um indivíduo. Os interesses individuais *homogêneos*, em função da inserção do indivíduo em determinado contexto social, “perdem sua condição atômica, à medida que surjam como consequência de um mesmo fato ou ato”. Ou seja, são direitos individuais “decorrentes de origem comum”, que podem ser aglutinados “por razões de facilitação do acesso à justiça, pela priorização da eficiência e da economia processuais, enfim, por criação legal” (Benjamin, *op. cit.*, p. 96).

O Código de Defesa do Consumidor define os interesses e os direitos acima do seguinte modo: interesses difusos são classificados como “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoais indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; interesses coletivos são definidos como “transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídico-base”; finalmente, interesses individuais homogêneos são entendidos como aqueles “decorrentes de origem comum” (artigo 81, capítulo I, título III).

Sem o intuito de esgotar definições jurídicas, apresentamos o quadro a seguir com *as principais* características dos interesses transindividuais ou metaindividuais¹¹.

INTERESSES E DIREITOS METAINDIVIDUAIS¹²

| Tipo | Características |
|------------------------|---|
| Individuais Homogêneos | <ul style="list-style-type: none"> • Sujeitos titulares do direito são determinados (podem ser identificados) • Divisibilidade (benefícios podem ser gozados individualmente) • Disponibilidade (indivíduos podem dispor dos seus interesses e direitos) • Núcleo comum de questões de direito ou de fato entre os sujeitos • Lesão reparada diretamente (os sujeitos são ressarcidos individualmente) |
| Coletivos | <ul style="list-style-type: none"> • Sujeitos determinados (grupo, categoria ou classe de pessoas) • Divisibilidade externa e indivisibilidade interna (é possível separar o que pertence ao grupo e o que pertence aos que não fazem parte do grupo; impossível fazer essa separação dentro do grupo) • Disponibilidade coletiva e indisponibilidade individual (a associação que representa o grupo pode dispor dos interesses e direitos coletivos em questão, mas os indivíduos que fazem parte do grupo não o podem) • Relação jurídico-base entre os sujeitos • Lesão reparada indiretamente (os sujeitos não são ressarcidos individualmente) |
| Públicos | <ul style="list-style-type: none"> • Sujeitos indeterminados • Indivisibilidade (benefícios não podem ser gozados individualmente) • Indisponibilidade (indivíduos não podem dispor desses interesses e direitos, embora sejam titulares dos mesmos) • Vínculo abstrato e remoto entre os sujeitos |
| Difusos | <ul style="list-style-type: none"> • Sujeitos indeterminados • Indivisibilidade • Indisponibilidade • Vínculo meramente a unir os sujeitos • Lesão reparada indiretamente |

11. Interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos, públicos e difusos constituem interesses jurídicos porque possuem o “seu conteúdo já prefixado na norma”. Conforme Mancuso (1997, p. 18).

12. Quadro elaborado a partir das definições apresentadas por Antônio Herman V. Benjamin. “A Insurreição da Aldeia Global contra o Processo Civil Clássico: Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais por meio do Ambiente e do Consumidor”, in Édís Milaré, (org.) *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995. pp. 71-159. É desnecessário observar que as informações apresentadas pelo autor foram reorganizadas e são de minha inteira responsabilidade.

Paralelamente à discussão sobre alterações no âmbito judicial visando a regulamentação dos interesses metaindividuais, várias agências governamentais vinham sendo criadas no Brasil, em resposta à importância cada vez maior que o problema adquiria. A defesa do consumidor, abrangendo temas sensíveis como preços, comercialização, abastecimento, abuso do poder econômico, vigilância sanitária e até mesmo serviços públicos, inspirou a criação do Grupo Executivo de Defesa do Consumidor (PROCON), secretarias e conselhos de defesa desse segmento. Do mesmo modo, foram criados conselhos de defesa ambiental, econômica, dos direitos humanos e ampliadas ou modificadas as funções de órgãos já existentes, com vistas à fiscalização dos interesses difusos (Mancuso, 1996). Conquanto essas iniciativas fossem consideradas importantes, os juristas e operadores jurídicos apontavam a esfera legal como a mais relevante, pois era a única capaz de “transformar o *direito declarado* em *direito assegurado*”¹³.

Um seminário ocorrido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em fins de 1982, serviu como ponto de partida para importantes iniciativas em relação à proteção dos interesses e direitos difusos, cuja regulamentação levantava uma série de polêmicas. Em primeiro lugar, os interesses difusos escapavam aos conceitos tradicionais subjacentes ao direito liberal, dada a sua complexa configuração. Isso porque, na concepção tradicional do direito,

à idéia de interesse ou direito está sempre ligada a de respectivo titular. As relações jurídicas podem estabelecer-se, na configuração mais simples, entre indivíduo e indivíduo (relações interindividuais), ou entre mais de um titular, no pólo ativo ou passivo, ou em ambos (relações plurissubjetivas), mas ainda segundo a estrutura clássica [...] Mesmo sendo bastante amplo o grupo de pessoas há, ainda aí, sempre a possibilidade de individualização de seus componentes, ligados todos por uma relação-base (Watanabe, 1984, p. 86).

Atingindo os direitos difusos populações inteiras e enormes segmentos de indivíduos, dificilmente identificáveis, quem assumiria a sua defesa? Em segundo lugar, a resolução de conflitos envolvendo os direitos difusos colocava problemas de ordem política, uma vez que consti-

13. Conforme Grinover (1984, p. 34). Observa-se que a lei que criou, em São Paulo, o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, ao qual o Procon estava ligado, data de 1978 (Lei n. 1903, de 29.12.1978). A ação do Procon dava-se geralmente por meio do atendimento de casos particulares e era avaliada como uma interferência conciliatória e amigável em favor do consumidor, sem impacto, portanto, sobre demandas coletivas.

tuíam interesses de natureza coletiva e pública, que certamente gerariam conflitos entre grupos e exigiriam a interferência governamental:

[...] não se trata de controvérsias envolvendo situações jurídicas definidas (por exemplo, A se julga credor de B, que resiste àquela pretensão), mas de litígios que têm por causa remota verdadeiras escolhas políticas. Ora, nesse campo, as alternativas são ilimitadas porque o favorecimento da posição ‘A’ melindrará os integrantes da posição ‘B’. Os exemplos são numerosos: a proteção dos recursos florestais conflita com os interesses da indústria madeireira e, por decorrência, com os interesses dos lenhadores à manutenção de seus empregos [...] Cabe notar que também certos atos de gestão da coisa pública podem atingir interesses difusos, nos casos em que aqueles atos, por sua natureza, atingem largos segmentos da sociedade, por via imediata ou reflexa (Mancuso, 1997, pp. 85-86).

Por isso, o problema era visto com cautela. Ao mesmo tempo em que se reconhecia a urgência da proteção dos interesses difusos, temia-se pelo tipo de solução “institucional” a ser adotada.

Mas pelo menos os grupos que reconheciam a importância dos interesses difusos no campo legislativo e jurídico interpretavam as inovações exigidas por eles dentro de uma nova abordagem do processo jurídico, visto como meio de participação política:

Não se cuida de retirar do processo sua feição de garantia constitucional, sim fazê-lo ultrapassar os limites da tutela dos direitos individuais, como hoje conceituados. Cumpre proteger o indivíduo e as coletividades não só do agir *contra legem* do Estado e dos particulares, mas de atribuir a ambos o poder de provocar o agir do Estado e dos particulares no sentido de se efetivarem os objetivos politicamente definidos pela comunidade (Passos, *op.cit.*, p. 95; *grifos do autor*).

Além de garantir “direitos já formulados”, o processo deveria permitir a “formulação e realização dos direitos” (Passos, *op. cit.*, p. 95).

De fato, os conflitos envolvendo interesses difusos e coletivos haviam contribuído para o surgimento de um campo fértil de reflexões sobre a administração da justiça em todo o mundo (Santos, 1997). Descrevendo a experiência dos Estados Unidos e de vários países da Europa, Kotz (1981) afirmou que o maior problema da administração da justiça nas sociedades contemporâneas residia na busca de soluções capazes não apenas de corrigir danos a grupos e coletividades, mas também de contribuir para a implementação do “interesse público”. O processo era concebido, assim, como forma de promoção do interesse público e as ações judiciais, como meio de implementar políticas públicas, trazendo conseqüências significativas para a justiça civil. Iniciando um processo legal, observou Kotz, o reclamante estaria pro-

movendo o interesse público, pois acionaria os controles judiciais sobre atitudes e comportamentos que, caso contrário, permaneceriam imutáveis¹⁴.

MINISTÉRIO PÚBLICO E PROPOSTAS EM JOGO

No tocante à regulamentação dos interesses difusos, uma das questões mais delicadas consistia, portanto, na definição dos indivíduos e instituições que teriam o direito ou a *legitimidade jurídica* de propor ações judiciais, visando a sua defesa:

O problema fundamental da tutela jurisdicional dos interesses difusos está na legitimação para agir. Seria legitimado o indivíduo componente do grupo, isoladamente, ou a legitimação seria de todos, em litisconsórcio necessário, ou, ainda, seria admissível a legitimação de uma associação que reunisse essas pessoas e tivesse por fim institucional a defesa desses interesses? Ou a legitimação seria de algum órgão público, como o Ministério Público ou alguma agência governamental?¹⁵

Na verdade, a primeira resposta a essa questão havia surgido um pouco antes, com a promulgação da lei que regulamentara a política nacional de meio ambiente, a Lei n. 6938 (31.8.1981), na qual o Ministério

14. Em relação aos Estados Unidos, vale a pena lembrar a estratégia dos grupos de defesa de direitos (nas áreas de meio ambiente, direitos civis e consumidor), que utilizaram sistematicamente os processos judiciais como meio de transformar litígios em questões públicas e políticas, beneficiados pelas características do sistema legal americano. (Handler, 1978). Nesse cenário, a defesa de interesses difusos e coletivos deu-se principalmente por meio de Public Interest Law Firms (escritórios de advocacia voltados à defesa de interesses públicos), escritórios de advocacia privados que também defendiam *public interest* e órgãos governamentais locais. Os fundos que sustentavam os primeiros eram oriundos de fundações, contribuições privadas, contratos e verbas governamentais. Jovens advogados dispostos a defender tais causas em troca de salários mais baixos também contribuíram para a expansão do movimento em prol dos *public interest*. Acreditava-se que a não existência de grupos organizados ligados aos interesses difusos eliminava a possibilidade de ações políticas visando a protegê-los, sendo preciso defender esse tipo de interesse na arena legal por meio de advocacia especializada (Trubeck e Trubeck, 1981; Shapiro, 1981).
15. Conforme Watanabe (1984, p. 87). Sendo o Ministério Público representante do Estado e titular do direito público, a tendência do ordenamento jurídico era “legitimá-lo” para a proposição ou intervenção em ações judiciais da esfera cível que envolvam qualquer “elemento público”, como no caso dos interesses difusos (Grinover, 1984; Moraes, 1986). A hipótese de se conceder a cada indivíduo, que compõe determinado grupo, o direito de reclamar os interesses de todo o grupo trazia, segundo os juristas, o risco de que todas as pessoas envolvidas viessem a ser prejudicadas, caso o mesmo indivíduo agisse de modo inadequado e se comprometesse com o réu, ou seja, caso houvesse “colusão entre algum dos co-legitimados à ação e o réu” (Grinover, *op. cit.*, p. 39).

Público aparecia como o único órgão encarregado de propor uma ação de responsabilidade criminal e civil por danos causados ao meio ambiente (Moraes, 1986). Essa lei significara um grande avanço, mas não deixava de ser duramente criticada nos meios jurídicos¹⁶. Restava, ademais, a necessidade de uma legislação que cobrisse toda a “gama de conflitos” representada pelos interesses difusos. A lei foi criticada, finalmente, pela exclusividade dada ao Ministério Público para a proposição de ações civis e criminais em defesa do meio ambiente:

[...] a atuação do Ministério Público continua mais relevante no campo processual penal, em que a ação, como regra, já lhe compete quase que exclusivamente [...] deve ser revista a atribuição exclusiva da legitimação para a causa ao Ministério Público, dado o inconveniente da ineficácia prática da tutela, sempre que a ameaça ou a lesão ao interesse difuso proviessem da administração pública, por causa da independência ainda relativa do órgão, que no Brasil integra o Poder Executivo: além das conhecidas reservas que se avançam quanto à idoneidade institucional do Ministério Público, preordenado à tutela do interesse público, para a proteção de interesses difusos, que pertencem a grupos, categorias, comunidades, *frequentemente em contraste entre si*; e ainda pela falta de especialização do órgão estatal em matéria altamente técnica e tão pouco convencional (Grinover, 1984, p. 183; *grifos nossos*).

Entretanto, os membros do Ministério Público de São Paulo também se faziam ouvir. Embora não defendessem a exclusividade atribuída à instituição na lei acima, desejavam “uma solução legislativa que consagre a atribuição da legitimação ativa às associações e mesmo a qualquer particular, mas que consagre também a participação obrigatória do Ministério Público nessas demandas [...]” (Ferraz *et alii*, *apud* Mancuso, 1988, p. 199).

A necessidade de uma legislação que regulamentasse vários interesses difusos e a revisão de projetos em andamento concorreram, desse modo, para o surgimento de novas propostas. Ao final do já mencionado seminário ocorrido na USP, em 1982, o representante da Associação Paulista de Magistrados dirigiu um apelo aos participantes e, em especial, a Ada Pelegrini Grinover – professora da Faculdade de Direito e responsável por duras críticas ao papel do MP como defensor dos interesses me-

16. Uma das limitações da lei, apontada pelos especialistas, dizia respeito à ação civil. Essa restringia-se à “expressão econômica” do dano – condenação em dinheiro –, enquanto muitos defendiam a condenação na “obrigação de fazer ou não fazer”, o que ampliaria o escopo da ação, obrigando o réu a corrigir o dano ou cessar a sua atividade causadora, quando fosse possível. Ver Grinover (*op. cit.*) e Mancuso (1996).

ta individuais – para que um grupo de especialistas se reunisse e elaborasse um anteprojeto de lei com vistas à proteção nacional dos interesses difusos. Esse apelo resultou num anteprojeto, de autoria de Grinover, Cândido Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr., aprovado pelo *Congresso Nacional de Direito Processual*, em julho de 1983, e preparado em seguida para apresentação ao Congresso Nacional (Grinover, *op. cit.*) O anteprojeto estendia o alcance da Lei n. 6938, de 1981, relativa apenas ao meio ambiente, à proteção dos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Além disso, ampliava o escopo da ação civil e colocava as associações civis como as principais defensoras dos interesses difusos em juízo, prevendo a intervenção do Ministério Público como meio de controlar abusos por parte das mesmas¹⁷. O anteprojeto transformou-se no Projeto de Lei n. 3304, de 1984, apresentado pelo deputado federal Flávio Bierrenbach, mas não foi aprovado. Antes, serviu como ponto de partida para que membros do Ministério Público de São Paulo, também dedicados ao exame do tema, formulassem um novo anteprojeto, dessa vez aprovado como Lei n. 7347 (24.7.1985), mais conhecida como Lei da Ação Civil Pública (LACP).

Os membros do Ministério Público defenderam a modificação do anteprojeto inicial, de autoria de Grinover e outros juristas, argumentando que esse “não mencionava [...] sequer a defesa do consumidor ou a defesa de outros interesses difusos além do meio ambiente e patrimônio cultural” (Mazzilli *apud* Mancuso, 1996, p. 74). O novo anteprojeto elaborado pelos membros do Ministério Público de São Paulo foi remetido diretamente ao Executivo, sendo encaminhado ao Congresso como projeto do Executivo e tendo tramitação mais rápida que o Projeto de Lei n. 3034/84. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, membros do Ministério Público de São Paulo, tiveram

17. O Ministério Público poderia intervir sozinho na “qualidade de autor”, em caso de *custos legis* (fiscal da lei), ou ao lado de associações; do mesmo modo que estas últimas, poderia ainda recorrer de decisões e sentenças, assumindo “a posição de parte”, se houvesse desistência ou abandono da causa; da mesma forma que as associações, poderia também “promover a execução da sentença”, se a entidade autora da ação demonstrasse “inércia” em fazê-lo. O anteprojeto previa ainda sanções aos diretores das associações, como forma de evitar abusos ou má-fé; permitia a intervenção das associações como assistentes do Ministério Público no processo penal; e, finalmente, ampliava “o objeto da ação civil”, que condenaria o réu à obrigação de fazer ou não fazer, além de possíveis indenizações – nesse caso, o dinheiro seria destinado a um fundo para reconstituição dos bens lesados (Grinover, *op. cit.*; Moraes, *op. cit.*).

participação especial na redação da Lei da Ação Civil Pública (Moraes, *op. cit.*; Mancuso, 1988; Ferraz, 1995). O ex-governador Antônio Fleury Filho, membro da instituição e, à época, presidente da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), recebeu o projeto do então procurador-geral do Ministério Público de São Paulo, Paulo Salvador Frontini, submetendo-o ao plenário da Confederação para aprovação e encaminhando-o diretamente ao presidente José Sarney¹⁸.

Os membros do Ministério Público justificaram a apresentação de um novo anteprojeto argumentando que a lei de proteção aos interesses difusos devia ser mais ampla, mas uma das principais razões para o empenho da instituição no processo foi assumir naquele momento chave a atribuição pela defesa dos mesmos:

É inegável [...] que o Projeto de Lei do Executivo – que também passa a ser chamado de Projeto do Ministério Público de São Paulo, em razão da grande colaboração que os seus membros a ele emprestaram – era bem mais completo. Nesse sentido, é o entendimento de Galeno Lacerda, ao afirmar que “prevaleceu o projeto apresentado pelo Ministério Público de São Paulo, a meu juízo melhor, mais bem elaborado, mais bem-acabado do que o de Ada Pellegrini e Kazuo Watanabe, em especial no relevo que outorga ao Ministério Público” (Moraes, 1986, p. 188).

A LACP disciplinou o uso da ação civil pública por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo vetado pelo presidente José Sarney o inciso IV do artigo 1º, que acrescentava a expressão “outros interesses difusos”. O veto do presidente Sarney foi alvo de críticas por parte de juristas e membros do Ministério Público, uma vez que impediu a tutela de interesses relativos, por exemplo, a minorias, grupos étnicos, contribuintes, mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, vítimas dos grandes escândalos financeiros, alguns dos quais viriam a ser regulamentados mais tarde (Benjamin, 1995). Segundo a lei, as ações em defesa dos interesses difusos poderiam ser propostas pelo Ministério Público, por associações, por entes políticos (União, Estados, municípios) e pela administração des-

18. Fleury ainda acrescenta que o projeto contara com as contribuições dos trabalhos desenvolvidos há tempos por Waldemar Mariz de Oliveira Júnior e por José Carlos Barbosa Moreira, embora tenha partido do texto do anteprojeto elaborado pelo próprio Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Cândido Dinamarco Rangel. Ver Fleury Filho (1995).

centralizada¹⁹. Diferentemente do anteprojeto original, que impunha como requisito a “representatividade adequada” das associações – a ser aferida de acordo com critérios definidos pelo juiz, a fim de reconhecê-las como *legítimas* (autorizadas) para propor uma ação civil –, o texto final da LACP definiu como legítimas as associações constituídas há mais de um ano, cujo “objetivo institucional” fosse “compatível com os fatos em que se funda a ação”. De acordo com a lei, mesmo que uma ação fosse julgada improcedente por falta de provas, o mesmo argumento poderia ser utilizado em outra ação civil pública, o que correspondia, no entender de alguns especialistas, a uma ampliação dos “limites subjetivos da coisa julgada”²⁰. O alcance da ação civil foi estendido, entre outras razões porque a lei previa, além da condenação em dinheiro, o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, ou seja, o réu seria condenado “ao cumprimento da prestação da atividade devida ou à cessação da atividade nociva” (artigo 11). Para evitar abusos ou má-fé, a lei previa ainda o pagamento de um valor dez vezes superior ao montante das custas processuais, por parte das associações, que poderiam também ser responsabilizadas por perdas e danos. A lei ainda trouxe inúmeros outros avanços, introduzindo, além da ação civil pública, o inquérito civil, instrumento extrajudicial de enorme importância na atuação dos promotores na defesa de interesses meta-individuais (Moraes, *op. cit.*; Mancuso, 1988, 1996)²¹.

19. No jargão jurídico, a lei estabeleceu uma “legitimação pluralista”, permitindo que vários agentes sejam portadores dos interesses que a todos pertence. (Mancuso, 1997.) Ao comentar a Lei da Ação Civil Pública, José Sarney não menciona a razão do seu veto à mesma, mas lembra que nas iniciativas governamentais, legislações e regulamentações ligadas aos interesses difusos, em especial ao meio ambiente, havia contado com a colaboração de Saulo Ramos (Milaré, 1995).
20. Esse aspecto rompia com um dos princípios tradicionais do processo civil, isto é, o princípio da autoridade limitada da coisa julgada, segundo o qual a decisão judicial só atinge as partes processualmente representadas, não afetando a terceiros. Conforme Benjamin (1995).
21. Outras inovações importantes trazidas pela LACP dizem respeito à inversão do ônus da prova (o réu e não a parte autora do processo tem que provar que não cometeu a lesão) e à irrelevância da licitude da atividade (mesmo que a atividade não seja ilícita, o seu autor será responsabilizado se causar danos aos interesses difusos). A lei empregou o termo *ação civil pública*, mas há controvérsias em torno do mesmo. Segundo Moraes (1986), a ação civil pública recebeu essa denominação porque o órgão agente é o Ministério Público, designando o adjetivo “pública” a qualidade da parte que provoca o Estado-jurisdição. Mas, de acordo com Mancuso, depois que a LACP autorizou associações e outros órgãos a fazerem uso da ação civil pública, o termo passou a designar a “ação não penal” ou “ação de objeto civil”, proposta pelo Ministério Público e pelos demais órgãos e associações autorizados, tendo em vista a tutela dos interesses difusos. Assim, conclui Mancuso: “a rigor, a ação da Lei n. 7347/85 objetiva a tutela dos interesses difusos que se não confundem com os ‘coletivos’ nem com o ‘interesse

O inquérito civil constitui um procedimento administrativo que permite ao promotor de justiça investigar determinado caso, recolhendo provas e elementos que o convençam da necessidade ou não de instaurar um processo judicial, isto é, uma ação civil pública. Inspirado no inquérito policial, o inquérito civil era uma idéia que circulava entre os promotores havia algum tempo, sendo visto como uma forma de propiciar atividades investigatórias preparatórias antes da instauração de qualquer processo judicial²². Todo e qualquer arquivamento de inquéritos civis por parte de promotores de justiça é submetido ao Conselho Superior do Ministério Público. Caso entenda que existe fundamento para a propositura de uma ação, o Conselho designa outro promotor de justiça para dar andamento ao procedimento.

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. Os membros do Ministério Público, por seu turno, viam no inquérito civil um instrumento interno de “triagem” das inúmeras denúncias apresentadas ao promotor de justiça. Argumentavam, assim, que o arquivamento dos inquéritos civis, a passar pelo crivo do Conselho Superior do MP, não impediria a propositura de ações civis contra o mesmo problema por parte de órgãos e associações civis (Mancuso, 1996). As críticas ao uso do inquérito civil, inclusive por parte de políticos, aumentaram à medida que os promotores de justiça passaram a fazer uso sistemático desse valioso procedimento, que lhes dá uma flexibilidade enorme na condução de investigações para recolhimento de “elementos de prova” e até mesmo promoção de acordos judiciais, tornando desnecessária muitas vezes qualquer ação judicial, como será discutido no próximo capítulo. Em inúmeros proces-

público’, de outra parte ela não é ‘pública’ porque o Ministério Público seja a ‘parte pública’ que pode promovê-la, mas sim porque apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo limbo jurídico.” (1996, p. 19).

22. Um dos autores da LACP atribui a concepção do inquérito civil a José Fernando da Silva Lopes, membro do MP paulista, que apresentara a idéia na palestra intitulada *A Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e o Ministério Público como Operador Social* durante reunião do Grupo de Estudos Média Sorocabana, da qual participavam promotores de justiça de todo o Estado de São Paulo em 21 de junho de 1980. Como se vê, os promotores estavam mobilizados em torno do tema havia bastante tempo. Ver Ferraz (1995). Acrescente-se que o inquérito civil só pode ser instaurado pelos promotores de justiça e jamais pelas associações e outros órgãos autorizados pela lei a propor ações civis públicas.

tos conduzidos contra autoridades dos Poderes Legislativo e Executivo, nos Estados e na União, o Ministério Público foi acusado de abusar do seu poder de investigação e de violar direitos individuais das pessoas investigadas, sobretudo políticos e figuras públicas, registrando-se algumas tentativas de limitar o seu alcance. Recentemente, projetos de lei que visavam coibir a divulgação de informações pelos promotores e procuradores de justiça na fase de investigação, e até mesmo restringir os limites da investigação por parte da instituição, foram colocados em votação no Congresso Nacional, como o projeto batizado de Lei da Mordaza²³. O fato é que o inquérito civil, defendido pelo Ministério Público como “instrumento de promoção da cidadania”, assume extrema relevância na atuação dos promotores.

Legislações posteriores ampliaram o alcance da Lei da Ação Civil Pública, considerado o texto “básico” para a tutela judicial dos interesses metaindividuais. Hoje, a ação civil pública aplica-se à proteção de interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A LACP pode ser igualmente usada para a defesa de interesses nas áreas de improbidade administrativa, abuso do poder econômico, prevenção de acidentes do trabalho e direito dos portadores de deficiência, graças à promulgação de novas legislações. A Constituição de 1988 alargou o campo de aplicação da ação civil pública para a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, abrindo caminho para a edição de leis que regulamentaram novos interesses e direitos metaindividuais. O Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8078), promulgado em 1990, autorizou o emprego da ação civil pública na defesa de interesses e direitos individuais e homogêneos²⁴. Contando novamente com a expressiva participação de membros do Ministério Pú-

23. Um dos autores da LACP afirma que as reações ao inquérito civil aumentaram justamente quando o Ministério Público passou a usar o instrumento contra “grandes violações dos interesses difusos”, coincidentemente “causadas pelo próprio Estado, por enormes e poderosas empresas, por pessoas de grande projeção política” (Ferraz, 1995, p. 67). Como exemplos de manifestações veiculados na mídia a respeito do tema, ver o editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, “A Reforma da Lei do Abuso de Autoridade” (4.9.97) e o artigo “Ne sutor ultra crepidam ...”, de Roberto Campos (*Folha de S. Paulo*, 4.5.97).

24. De acordo com Mancuso (1997), a LACP foi modificada posteriormente pelas seguintes legislações: Lei n. 8884/1994 (Lei da Concorrência ou da Defesa da Ordem Econômica), que alterou o objeto da ação civil pública e a legitimação ativa; Lei n. 8078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que alterou a legitimação ativa, a coisa julgada, a execução e a sucumbência, além de acrescentar um artigo à LACP; Lei n. 9494/1997, que alterou a coisa julgada.

blico de São Paulo, o Código de Defesa do Consumidor foi de fundamental importância para avanços na regulamentação dos interesses difusos, acrescentando dispositivos à LACP e trazendo outras inovações jurídicas. Após a Constituição, foram ainda promulgadas diversas leis que criaram um campo “vastíssimo”, no dizer dos próprios especialistas, para a atuação do Ministério Público: a Lei n. 7853/1989 (Lei de Proteção aos Deficientes Físicos), a Lei n. 7913/1989 (Lei de Proteção aos Investidores do Mercado Imobiliário), a Lei n. 8069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei n. 8429/1992 (Lei dos Atos de Improbidade Administrativa ou Lei Anticorrupção), a Lei n. 8625/1993 (Lei de Defesa do Patrimônio Público) e, finalmente, a Lei n. 8884/1994 (Lei de Defesa da Ordem Econômica ou da Concorrência)²⁵. A colaboração de membros do Ministério Público de São Paulo foi notória na elaboração de muitas dessas leis, às quais passaremos a nos referir como *leis de proteção aos interesses metaindividuais*, uma vez que servem à proteção de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Ferraz, 1995; Benjamin, 1995; Mancuso, 1997).

Como foi mostrado, alguns juristas brasileiros vinham posicionando-se contra a atuação exclusiva ou predominante do Ministério Público nesse campo. Baseadas na atuação do Ministério Público brasileiro na área penal, essas opiniões eram referendadas pelo parecer de especialistas internacionais, como Cappelletti, que apontara a inadequação de instituições dessa natureza para a defesa dos interesses difusos. Segundo o autor, a maior ou menor proximidade dos Ministérios Públicos com o Poder Executivo, a ausência de incentivos para a proteção desses interesses por parte de membros da burocracia e a falta de especialização nessa nova área, a exigir formação e informação técnica constante, eram fatores que depunham contra a presença dessas instituições no novo campo que despontava (Cappelletti, 1981).

Contra tais alegações, os membros do Ministério Público respondiam que os demais operadores jurídicos, como juízes e advogados, careciam da mesma especialização, por tratar-se de um campo novo. A regulamentação da independência no exercício das funções dos promotores de justiça foi

25. Há que se levar em conta a possibilidade de promulgação de novas leis regulamentando outros interesses e direitos considerados relevantes. Mancuso (1997) faz menção à regulamentação dos interesses difusos ligados ao trabalho, por meio do Projeto de Lei n. 649/1991, em tramitação na Câmara Federal no decorrer de 1997.

utilizada, por outro lado, como argumento contrário às alegações de dependência em relação ao Poder Executivo²⁶. Finalmente, em artigos e debates, os membros da instituição chamavam a atenção para a atuação dos Ministérios Públicos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro na defesa de interesses difusos e comparavam a quantidade de ações civis públicas de autoria da instituição com o inexpressivo número de ações propostas por associações civis (Moraes, 1986; Mancuso, 1996) – argumento recorrente nos artigos dos membros do MP-SP e nas falas dos entrevistados.

É importante chamar a atenção para a existência de outros projetos que, antes e durante a Constituinte, também procuravam assegurar mecanismos que protegessem os interesses dos cidadãos diante de abusos e omissões da administração pública – atribuição então assumida com destaque pelo Ministério Público. Assim, podem ser vistas as propostas de criação de um ouvidor-geral, de um defensor do povo e de um ombudsman parlamentar, as duas últimas defendidas no âmbito da Constituição.

As propostas eram distintas, mas partiam de princípios semelhantes. A idéia era criar um órgão que servisse como meio de acesso do cidadão à administração pública e como meio de controle dessa pelo cidadão²⁷. Entretanto, o controle da administração pública era visto como uma função muito próxima às atribuições que haviam sido conquistadas pelo Ministério Público na defesa de interesses difusos, além de ser associado pelos membros do MP a antigas práticas de atendimento ao público realizadas pelos promotores de justiça, principalmente no interior, tais como: orientação, recebimento de reclamações e denúncias, enca-

26. Pelo menos no plano legislativo, os promotores de justiça gozavam de independência no exercício de suas funções desde a aprovação da Lei Complementar à Constituição Federal n. 40, de 1981. Esta lei organizou o Ministério Público dos Estados e foi substituída, após a Constituição de 1988, pela Lei Orgânica do Ministério Público ou Lei n. 8625/1993 (Moraes, 1986; Mazzilli, 1987).

27. A criação do ouvidor-geral estava prevista no Projeto de Lei n. 266, de 1984, de autoria do senador Marco Maciel; o Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos propôs a criação de um defensor do povo; o ombudsman parlamentar foi defendido pela jurista Ada Pellegrini Grinover durante a Constituinte. Ver referências em Mazzilli (1987) e na fala da jurista Ada Grinover, registrada em Sadek (1997). O termo ombudsman é usado para designar órgãos que exercem controle sobre as atividades da administração pública e que defendem interesses coletivos dos cidadãos. Surgidos nos países escandinavos, a idéia e o termo foram adotados por inúmeros outros países e, recentemente, até por empresas privadas para designar serviços de atendimento a consumidores e clientes. Ver Ferraz (1997).

minhamento de cidadãos e problemas para órgãos competentes e conciliações. Mobilizados em torno do anteprojeto da CONAMP para a Constituinte, que iria alargar as atribuições dos promotores de justiça na esfera cível, fazendo deles “verdadeiros advogados da sociedade”, membros do Ministério Público viam o ombudsman como órgão concorrente.

Nesse sentido, o parecer encomendado pela CONAMP para avaliar o projeto de criação do ouvidor-geral terminava com a seguinte recomendação:

[...] acreditamos que ao Ministério Público atualmente vêm sendo canalizadas as tarefas e os instrumentos de defesa do Estado democrático. Já antes anotamos: “Fala-se em criação do ombudsman no país. [...] Em nosso entender, porém, não é necessário criá-lo. O órgão do Ministério Público, em nosso direito, tem tradicionalmente a função de receber as notícias de abusos de autoridades, já estando investido no poder que o Estado lhe confere de promover com a Justiça a responsabilização criminal dessas autoridades, o que ao próprio ombudsman não é conferido nos países onde ele é órgão auxiliar do Poder Legislativo” (Mazzilli, 1987, p. 88)²⁸.

Conquanto, o ombudsman fosse visto por seus defensores como órgão de fiscalização e atendimento ao cidadão, não desempenhando necessariamente funções judiciárias, a idéia parecia incompatível com os projetos do Ministério Público naquele momento. Assim, o autor acima reafirmou durante a Constituinte:

[...] o que é desejável é que se amplie o poder investigatório do Ministério Público, as suas garantias, a sua iniciativa para a ação civil pública, para melhor desempenho de suas funções; sem dúvida, a criação de um cargo autônomo, com funções que em parte são próprias da instituição, poderia minimizá-las de maneira indesejável (Mazzilli, 1987, p. 85).

28. O parecer foi elaborado pelo autor acima, então diretor cultural da Associação Paulista do Ministério Público, a pedido do presidente da mesma associação, Luiz Antônio Fleury Filho, em 17 de março de 1996. O parecer critica os seguintes pontos do projeto: centralização de poderes nas mãos do ouvidor-geral, que comprometeria o equilíbrio entre União e Estados, uma vez que a Ouvidoria seria um órgão federal a intervir nos assuntos administrativos dos Estados; a tarefa de promoção de responsabilidades por um órgão administrativo, que comprometeria alguns princípios adotados pelo direito brasileiro. O parecer aponta, assim, duas soluções: ou o adiamento da criação do órgão até a abertura da Assembléia Nacional Constituinte, ou a restrição de suas funções à fiscalização da administração pública, respeitados os limites impostos pelo sistema federativo. Ver Mazzilli (1987).

*A MOBILIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA
A ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE*

Promulgada a Lei da Ação Civil Pública, em 1985, já estávamos às vésperas da abertura da Assembléia Nacional Constituinte. Antes e durante os seus trabalhos, o que se viu foi uma intensa mobilização dos membros do Ministério Público em todo o Brasil, visando a modificar o seu perfil e a ampliar as atribuições da instituição na esfera cível – as funções do MP localizavam-se predominantemente, até então, na esfera criminal. Os representantes do Ministério Público, as confederações e associações em vários Estados e na União mostraram uma grande capacidade de articulação na defesa de seus interesses corporativos e institucionais, colocando promotores e procuradores de justiça na defesa de interesses sociais e no combate à improbidade administrativa.

Em junho de 1995, acontecia em São Paulo o *IV Congresso Nacional do Ministério Público*, visando ao debate de propostas, relacionadas principalmente à posição e organização da instituição na próxima Constituição²⁹. Meses depois, a Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), associação que representa os Ministérios Públicos estaduais, elaborou um questionário, enviado a todo o país, para conhecer a opinião dos seus membros. Dentre outras questões, os promotores e procuradores de justiça consultados defendiam que as funções institucionais do Ministério Público constassem da Constituição, que as garantias constitucionais fossem ampliadas, mantendo-se a igualdade em relação à magistratura, e que o procurador-geral de justiça fosse escolhido por toda a categoria via eleição direta. A CONAMP empenhou-se para que uma proposta nacional fosse elaborada, de modo a somar esforços na defesa dos interesses do Ministério Público na Constituinte.

Desse modo, foi articulado o *I Encontro Nacional de Procuradores-gerais da Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Públi-*

29. Os temas debatidos nesse encontro ilustram as preocupações que dominavam os promotores de justiça às vésperas da Constituinte. Durante o *IV Congresso Nacional*, foram apresentadas: dezoito teses sobre a organização constitucional do Ministério Público; sete, na área de direito processual penal; cinco, na área de direito civil e direito processual; quatro, na área de direito penal; quatro, na área de direito constitucional; quatro, na área de interesses difusos; três, sobre representação da União; duas, na área de direitos humanos; uma, relativa ao quinto constitucional; uma, enfim, relativa ao direito do menor. A reorganização do Ministério Público na Carta Constitucional era visivelmente a maior preocupação dos membros da instituição em todo o país. Ver Mazzilli (1996).

co para junho de 1986, em Curitiba. Enquanto isso, a Procuradoria-geral da Justiça do MP paulista e a Associação Paulista do Ministério Público (APMP) formaram uma comissão dedicada a sistematizar as propostas já existentes, elaborando um texto básico que seria discutido e votado no encontro de Curitiba. Para a redação do texto básico, o grupo partiu das teses aprovadas no *IV Congresso do MP*, da consulta da CONAMP e do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos para o Título do Ministério Público na Constituição, cujo texto estava baseado na proposta do então procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence³⁰. Durante o encontro de Curitiba, ao qual estava presente Sepúlveda Pertence, foi aprovada a famosa Carta de Curitiba, um anteprojeto que todos os representantes estaduais e federais do Ministério Público se comprometeram a defender na Assembléia Nacional Constituinte (Mazzilli, 1996)³¹.

Embora o texto da Carta de Curitiba tenha sido modificado na Constituinte, existindo discordâncias entre os representantes federais e estaduais do MP, a aprovação de um anteprojeto único, caracterizado como o “primeiro texto de consenso sobre o Ministério Público nacional”, mostrou a capacidade de mobilização de toda a categoria³². A CONAMP de-

30. Sepúlveda Pertence havia introduzido algumas sugestões da CONAMP na sua proposta, que acabou sendo aprovada pela Comissão Afonso Arinos com modificações (Mazzilli, *op. cit.*).

31. O texto final da Constituinte revela muitas diferenças em relação ao conteúdo original da Carta de Curitiba. Dentre outros pontos, temos as seguintes alterações: a. proposta orçamentária a ser elaborada pelo MP: a Constituição acrescenta que essa deverá ser proposta “dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias”, o que não constava do texto original; b. controle das investigações policiais: a Constituição o restringe ao “controle externo da atividade policial”, diferentemente do controle mais rigoroso previsto no anteprojeto original; c. proposição de ação direta de inconstitucionalidade pelo procurador-geral de justiça: a Constituição estabelece que o procurador-geral é apenas um dos “agentes legítimos” na proposição de tais ações, distintamente da Carta de Curitiba; d. mecanismos de escolha e destituição dos procuradores-gerais de justiça: a Constituição estabeleceu a indicação do procurador-geral da República pelo presidente e aprovação pelo Senado, enquanto o anteprojeto original previa sua indicação pelo presidente; e. a Constituição prevê a elaboração de lista tríplice e escolha dos procuradores-gerais dos MPs estaduais pelos governadores, enquanto a aspiração inicial era de eleição direta dos mesmos pelos membros dos MPs estaduais; f. MP da União: a Constituição não o define como representante da União, como constava do anteprojeto inicial (Nunes, 1997).

32. No encontro de Curitiba, os membros federais defenderam que o Ministério Público Federal figurasse como representante da União, o que acabou constando do texto do anteprojeto, apesar da manifestação contrária dos membros dos MPs estaduais (Nunes, *op. cit.*) Além disso, a Carta de Curitiba não incluía uma das principais reivindicações da categoria nos Estados, ou seja, a escolha dos procuradores-gerais de justiça somente pelos integrantes da carreira. Mazzilli atribui o fato à “[...] influência conservadora do procurador-geral da República da época, presente ao encontro, ele próprio – crítica o autor – escolhido fora dos quadros da carreira que chefiava”. Como bem se sabe, Mazzilli se refere a Sepúlveda Pertence (Mazzilli, *op. cit.*, p. 61).

sempenhou um papel fundamental durante todo o processo constituinte, defendendo a proposta na Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público, fazendo articulações políticas e mobilizando outras associações da categoria. A presença de deputados constituintes pertencentes aos quadros do Ministério Público, bem como o acesso dos representantes da instituição ao governo federal, contribuiu, sem dúvida, para a aprovação da maior parte das propostas apresentadas pela categoria. Contudo, os bastidores dessa mobilização ainda são desconhecidos³³.

É preciso reconhecer que o Ministério Público foi sendo paulatinamente modificado por legislações anteriores à Constituição. De órgão “auxiliar do governo”, a instituição foi se transformando em “cooperador” da justiça e, finalmente, em instituição “essencial à função jurisdicional”. Mas é a partir da Constituição de 1998 que o Ministério Público adquire um novo perfil institucional, concorda a grande maioria dos especialistas e estudiosos (Macedo Jr., 1995; Milaré, 1995; Mazzilli, 1996; Mancuso, 1997; Sadek, 1997; Arantes, 1997).

A Constituição de 1988 assegurou independência funcional e autonomia funcional e administrativa à instituição³⁴. Assegurou igualmente as mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário aos promotores e

33. Como afirmou Luiz Vianna (1999), a história da Constituição ainda não foi escrita, pelo menos no que concerne à história da movimentação de uma elite do campo jurídico nos debates e propostas aprovadas. A principal fonte de informações que pudemos encontrar sobre a mobilização do Ministério Público de São Paulo, antes e durante a Assembleia Nacional Constituinte, consistiu nas obras de Mazzilli (1987; 1996), ele próprio um influente membro do MP paulista. O autor informa que, nos trabalhos finais da Constituinte, as negociações para a aprovação do texto defendido pela CONAMP contaram com a participação dos deputados Ibsen Pinheiro, Theodoro Mendes, Plínio Arruda Sampaio e Fábio Feldman (Mazzilli, 1996). Nos inúmeros encontros e conversas com promotores e procuradores de justiça do Estado de São Paulo, tivemos oportunidade de ouvir várias observações – sempre em *off* – sobre as articulações políticas que envolveram a participação de membros da instituição paulista na Assembleia Constituinte, tema que mereceria um estudo detalhado.

34. O Ministério Público é um órgão constitucional independente: tanto a instituição como seus membros gozam de *autonomia funcional*, ou seja, não estão subordinados a nenhum órgão nem aos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário no desempenho de suas atribuições. A *autonomia administrativa* significa autonomia de gestão. Assim, a instituição toma decisões a respeito da situação funcional dos membros da carreira e do pessoal dos serviços auxiliares, *propõe à Assembleia Legislativa a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros*, elabora os regimentos internos e preenche os cargos da carreira e dos serviços auxiliares. A independência funcional compreende as garantias da instituição no desempenho das atividades-meio e as garantias aos seus membros e órgãos nas atividades-fim (Mazzilli, 1996; 1997). Sobre as garantias constitucionais dos membros do Ministério Público, ver o capítulo 2 deste livro.

procuradores de justiça³⁵. As atribuições constitucionais conferidas ao Ministério Público são amplas, como a responsabilidade de zelar pelo “efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nessa Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (inciso II, artigo 129). A instituição deve promover também a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados (inciso IV, artigo 129). Ao Ministério Público, foram vedadas a representação judicial e consultoria a entidades públicas, uma vez que a instituição consagrou-se no texto constitucional como órgão de defesa dos interesses da sociedade, inclusive perante o poder público. Dessa forma, a Constituição atribuiu a função de defesa dos interesses do Estado à Procuradoria do Estado e a defesa dos interesses do governo à Consultoria Geral da República.

Na esfera criminal, o Ministério Público zela pelos “interesses gerais da sociedade”, promovendo com exclusividade – a partir da Constituição – a ação penal pública, requisitando o inquérito policial e diligências investigatórias, podendo investigar diretamente as infrações penais e exercer o controle externo sobre a atividade policial (Mazzilli, 1996). Uma das principais mudanças consistiu na introdução do controle dos promotores sobre a atividade da polícia civil, o que gerou um acirrado confronto entre delegados e representantes do Ministério Público na Constituinte, reflexo das relações sempre turbulentas entre as duas categorias. O “estado de beligerância” entre promotores de justiça e delegados de polícia sem-

35. À época da Constituinte, representantes dos magistrados manifestaram-se contra “qualquer vinculação” da sua função – “única e inequívoca” – com as funções exercidas pelos membros do Ministério Público, pelos defensores e procuradores do Estado, em termos de vencimentos e garantias constitucionais. O resumo da ácida reação dos juízes às demandas dos demais operadores da justiça, sobretudo dos promotores, pode ser encontrada no artigo de sugestivo título “Distorções Inadmissíveis” (*O Globo*, 6.8.87). Os representantes do Ministério Público defendiam a paridade de vencimentos e de garantias com os juízes, alegando que promotores e procuradores de Justiça são magistrados “por representarem, diretamente, a sociedade perante o poder público”, devendo ser “resguardados de pressões dos poderes políticos e econômicos, em razão dos fortes interesses atingidos” (*O Globo*, 6.8.87). A Constituição assegurou aos membros do MP as mesmas prerrogativas dos juízes, mas não resolveu o problema da isonomia de vencimentos. De fato, ela já existia antes da Constituição em Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul. Depois de 1988, não houve uniformidade no tratamento da questão por parte dos Estados e, assim, membros de alguns MPs estaduais não possuem isonomia de vencimentos em relação aos juízes (Macedo Jr., 1995). Aliás, a autonomia do MP na fixação dos vencimentos de seus membros e na elaboração de sua proposta orçamentária valeria polêmicas quando da aprovação das Constituições estaduais (Reale, 1989).

pre ficou evidente nos momentos em que se discutiam propostas legislativas visando a definir a remuneração, o *status* e as atribuições das duas categorias – e, sobretudo, quando se cogitou a fiscalização da polícia judiciária pelo Ministério Público. Durante a Constituinte, os delegados reagiram com veemência diante do substitutivo do relator Bernardo Cabral, cujo texto previa a fiscalização das atividades policiais pelos promotores e, na voz do presidente da Associação dos Delegados do Brasil, Cyro Vidal Soares da Silva, reagiram afirmando que “[...] quem supervisiona, quem manda e quem dirige a polícia são os delegados” (*Jornal da Tarde*, 17.9.87). Em 1992, os representantes das polícias federal e civil manifestaram-se contra a aprovação de lei complementar sobre a organização, atribuições e estatuto do MP, de fundamental importância para a consolidação do perfil institucional garantido pela Constituição. Dessa vez, foi o presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, Francisco Oliveira que, acusando os delegados e seus representantes parlamentares de empregarem táticas a fim de protelar as matérias de interesse do MP no Congresso Nacional, enfatizou a diferença de *status* dos delegados no sistema judicial brasileiro:

[os delegados] querem o que nós entendemos que nunca houve, uma igualdade entre juiz, Ministério Público e polícia judiciária. Mas o que eles não entendem, ou não querem entender, é que a polícia judiciária está aí para conseguir provas para o Ministério Público. Ela é um órgão auxiliar (*Jornal do Brasil*, 19.10.92).

E os conflitos prosseguiram, por conta das tentativas dos promotores de justiça de concretizar a fiscalização do MP sobre a atividade policial³⁶.

36. Ver, por exemplo, reportagens sobre casos específicos em *O Globo* (1.9.97 e 21.11.97). A expressão “estado de beligerância” foi empregada por Dotti (1986). O autor registra a reação dos delegados e alguns parlamentares ao projeto convertido na Lei Complementar n. 40 (1981) “quando o Ministério Público reivindicou a direção das investigações policiais para muito além da hipótese admitida pelo Congresso Nacional”, sugerindo a advocatária, um instrumento que permitiria aos promotores dirigir inquéritos na ausência de delegados de carreira. O autor afirma que a advocatária era, de fato, “uma solução transitória surgida para remover o conflito entre as expressões de força política da Polícia e do Ministério Público”, solução que perderia o sentido se os promotores dirigissem o inquérito, como desejavam (Dotti, pp. 142-143). Em 1983, é a CONAMP que se manifesta contra as normas de organização da polícia civil previstas na emenda constitucional relativa à criação do Sistema de Segurança Nacional, elaborada por uma comissão de delegados e técnicos do Ministério da Justiça. A proposta fazia uma única menção ao Ministério Público e a redação, para a fúria dos promotores, ainda comprometia sua prerrogativa de requisitar informações dos policiais civis (*Jornal da Tarde*, 16.5.83). A Confederação Nacional dos Delegados de Polícia acusou o MP de corporativismo

Na esfera cível, as atribuições do Ministério Público aumentaram de modo significativo. A instituição figura como *órgão agente* quando provoca o Poder Judiciário, propondo, entre outras, ações civis públicas em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ações de inconstitucionalidade e ações de nulidade de ato jurídico – em caso de fraude de leis. O Ministério Público age também como *órgão interveniente*, oficiando em processos que exigem sua participação quando: a. a parte envolvida encontra-se em situação que exige o zelo pelos seus interesses, como ocorre com incapazes, índios, vítima de acidente de trabalho etc.; b. existe interesse público envolvido, a exemplo de causas relativas à família, testamento, meio ambiente etc.

As novas funções ligadas à proteção de interesses metaindividuais vieram, desse modo, somar-se a antigas atribuições da instituição, como intervenção em ações de nulidade de casamento, habilitações matrimoniais, fiscalização de fundações e outras, muitas das quais começam a ser questionadas pelos defensores de um perfil institucional que privilegie a tutela dos interesses da sociedade. As novas funções em defesa dos interesses metaindividuais são desenvolvidas por meio de procedimentos judiciais e extrajudiciais que podem corresponder a atividades muito diferenciados – atividades a serem descritas e discutidas nos próximos capítulos.

Por fim, é preciso dizer que a Constituição também contribuiu para a consolidação de um modelo nacional de Ministério Público, cujo primeiro passo havia sido dado pela Lei Complementar n. 40/1981, a primeira Lei Orgânica Nacional da instituição, que logrou “um mínimo de harmonia entre os diversos Ministérios Públicos estaduais e os da União”

quando da aprovação da Lei Complementar n. 69/1990, de autoria do ex-procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, porque a lei estendeu aos membros do Ministério Público os privilégios concedidos à magistratura e aos membros do Legislativo – prisão ou detenção apenas em flagrante de crime inafiançável ou por ordem escrita do tribunal competente, possibilidade de requisitar a instauração de inquérito policial militar, direito a manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito parlamentar, apuração dos fatos envolvendo prática de infração penal por membros do Ministério Público da União conduzida por outros membros da instituição designados pelo procurador-geral da República, entre outros (*Jornal do Brasil*, 27.12.90). Recentemente, no episódio das investigações iniciadas pelos procuradores da República para apurar casos de corrupção supostamente cometidos por policiais federais, estes prometeram publicamente investigar a vida pessoal e profissional dos procuradores para encontrar fatos que os desabonassem (*Folha de S. Paulo*, 10.7.98). Sobre a polícia judiciária, seus integrantes e alguns aspectos de suas relações com o sistema judicial, ver Paixão (1982), Lima (1989) e Mingardi (1992).

(Mazzilli, 1996, p. 261). De acordo com a Constituição, o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos estaduais fazem parte da instituição *Ministério Público*. O Ministério Público da União é composto pelo MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e MP do Distrito Federal e Territórios. Após a Constituição, as normas gerais para a organização dos MPs estaduais e do MP da União foram objeto de uma nova Lei Orgânica Nacional, a Lei n. 8625 (12.2.1993). A CONAMP desempenhou, mais uma vez, um papel importantíssimo no encaminhamento e aprovação de anteprojetos elaborados pela categoria dos promotores e procuradores de justiça³⁷. As leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais foram elaboradas separadamente em cada Estado, fato que explica em parte as diferenças existentes entre os vários MPs. Essas leis disciplinam e detalham normas e regras fundamentais para o funcionamento do Ministério Público e, não por acaso, em São Paulo, sua elaboração revelou conflitos internos que foram parar nos editoriais e páginas dos principais jornais do Estado.

O anteprojeto elaborado pela Procuradoria-geral do MP paulista e encaminhado à Assembléia Legislativa, em 1993, causou protestos dos promotores e procuradores de justiça, que passaram a acusar abertamente o então procurador-geral, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, de ligação estreita e “inconveniente” com o governador do Estado, Luiz Antônio Fleury Filho. A principal crítica dizia respeito ao dispositivo que centralizava nas mãos do procurador-geral de justiça a atribuição de oficiar em todos os casos envolvendo reclamações ou denúncias contra autoridades e servidores públicos – incluindo o governador, secre-

37. Em 1989, o governo Sarney encaminhara ao Congresso o Projeto de Lei n. 3454, baseado em anteprojeto preparado pela CONAMP, depois substituído pelo Projeto n. 515, em 1991, que sofreu algumas modificações. Este último projeto, assinado pelo presidente Collor, continha “mais de 90% das sugestões apresentadas pela CONAMP”, segundo o então ministro da Justiça, Jarbas Passarinho (Correio Braziliense, 9.4.90). A CONAMP e outras associações de promotores e procuradores de justiça iniciaram então um trabalho de “corpo a corpo” no Congresso Nacional, pedindo o apoio do deputado federal Ibsen Pinheiro e outros parlamentares para a aprovação da nova Lei Orgânica Nacional da instituição. Questões como o controle externo da atividade policial, proibição do exercício de atividade político-partidária e escolha dos procuradores-gerais de justiça ainda dividiam opiniões quando da votação da proposta, em 1992. Nessa ocasião, os deputados federais Robson Tuma e Wilson Muller Rodrigues manifestaram-se contra a fiscalização da atividade policial pelo Ministério Público, considerada “interferência inadmissível em assuntos policiais”, apesar de já estar prevista na Constituição (*Folha de S. Paulo*, 4.10.92). Ver ainda Mazzilli (1996).

tários de Estado, dirigentes de entidades da administração direta ou indireta, vereadores etc. Segundo os artigos publicados na época, este dispositivo subtraía funções então exercidas pelos promotores de justiça. Manifestações contrárias surgiram não só dos membros da instituição, por meio de grupos de estudo ou abaixo-assinados, mas também de dirigentes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de reconhecidos juristas. O dispositivo era visto como um meio de beneficiar o governador Fleury e impedir o andamento de investigações contra o seu governo, batizado na época de *República dos Promotores*, por contar com a participação expressiva de membros da instituição em cargos executivos. As manifestações não evitaram, porém, a aprovação do projeto enviado pela Procuradoria-geral da Justiça do MP paulista à Assembléia Legislativa³⁸. Assim, em janeiro de 1994, os membros recém-eleitos do Conselho Superior do MP paulista, todos oriundos da chapa de oposição, em protesto às decisões e à “filosofia” do procurador-geral de justiça, entraram com uma ação de inconstitucionalidade contra esse e outros dispositivos da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público (LOEMP). Os membros do Conselho Superior obtiveram uma considerável vitória no Supremo Tribunal Federal (STF), cuja decisão estabeleceu que o procurador-geral só teria o poder de ajuizar ações civis públicas contra o governador e os presidentes da Assembléia Legislativa e dos tribunais, cabendo aos promotores de justiça o ajuizamento de ações contra as demais autoridades. Em 1998, o procurador-geral de justiça do MP paulista, Luiz Antônio Marrey, instalou uma comissão para propor mudanças na LOEMP, com vistas a modificar inteiramente tais dis-

38. Segundo a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo (LOEMP), cabia ao procurador-geral de justiça “promover o inquérito e a ação civil pública para a defesa do patrimônio público e social, bem como da probidade e legalidade administrativas, quando a responsabilidade for decorrente de ato praticado, em razão de suas funções, por: a. secretário de Estado; b. membro da Diretoria ou do Conselho de Administração de entidade da Administração Indireta do Estado; c. deputado Estadual; d. membro do Ministério Público; e. membro do Poder Judiciário; f. conselheiro do Tribunal de Contas”. A LOEMP de São Paulo disciplinou ainda os seguintes itens: conseqüências da autonomia administrativa, funcional e financeira; normas sobre a atuação funcional dos promotores e procuradores de justiça; normas sobre a tramitação do inquérito civil; competências dos órgãos administrativos; normas relativas ao concurso de ingresso, posse, exercício, promoções e remoções na carreira; formas de provimento dos cargos, perda do cargo, exoneração, aposentadoria e disponibilidade; regime disciplinar, direitos, garantias e prerrogativas institucionais; estágio. Ver Mazzilli (1996).

positivos, de forma que a investigação de autoridades não constituísse mais prerrogativa do chefe da instituição³⁹.

Os conflitos no interior do Ministério Público de São Paulo, por demais complexos para serem resumidos neste trabalho, só são aqui lembrados para alertar sobre a importância e o peso das características regionais da instituição. Embora a Constituição apresente um modelo nacional de Ministério Público e defina as atribuições e garantias dos promotores de justiça, o desempenho da categoria vai depender muito do desenho de cada instituição estadual, da sua história política e das leis estaduais que estabeleceram as normas gerais para sua organização. As características do Ministério Público de São Paulo, um dos mais ricos e influentes do país, e sua ativa participação na elaboração das *leis de proteção aos interesses difusos* e da Constituição, definem assim o *lugar* de onde falam os promotores de justiça entrevistados neste trabalho.

LEGISLAÇÕES DE PROTEÇÃO AOS INTERESSES DIFUSOS: O CASO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

As mudanças legais abordadas acima mostram a enorme capacidade de articulação e mobilização dos membros do Ministério Público paulista e das associações que representam a categoria. No contexto da Constituin-

39. Havia discordâncias em relação a outros dispositivos, mas a maior polêmica era em torno das atribuições que o projeto reservava ao procurador-geral de justiça. O então chefe do MP-SP, que depois se tornou secretário do governo Fleury, foi acusado de praticar uma “filosofia de concentração de poderes” e de beneficiar o governador Fleury e o ex-governador Orestes Quécia, arquivando representações para a investigação de importações de equipamentos de Israel e da venda da Vasp, além de afastar promotores que haviam pedido a prisão de um ex-dirigente de empresa estatal. Por meio do dispositivo, acusavam os membros do MP-SP, o procurador-geral poderia “[...] designar e afastar promotores a seu talante, com isso obtendo atuação conforme seus critérios de oportunidade, que podem coincidir com os dos governantes que o escolheram” (Mazzilli, *Folha de S. Paulo*, 6.6.93). A tramitação do projeto da LOEMP causou tanta repercussão dentro do MP paulista a ponto de uma chapa de oposição vencer as eleições para todos os postos do Conselho Superior da instituição, em dezembro de 1993, fato considerado inédito na história da instituição paulista. Hugo N. Mazzilli, Antônio Visconti, Carlos Roberto Barretto, José Geraldo Brito Filomeno, Luiz Antônio Guimarães Marrey e Munir Cury foram os conselheiros responsáveis pela ação direta de inconstitucionalidade que questionou dispositivos da LOEMP e também da Lei Orgânica Nacional (LONMP). As informações acima estão baseadas em Mazzilli (1996), Dal Pozzo (*Folha de S. Paulo*, 29.11.92, 4.12.93), Visconti (*Folha de S. Paulo*, 22.11.92, 6.12.92) e nos jornais *Folha de S. Paulo* (31.5.93) e *O Estado de S. Paulo* (27.2.96, 28.2.98).

te, sua inegável contribuição ao conjunto de *leis de proteção aos interesses difusos* deu-se paralelamente à consolidação de um projeto institucional que mudou a face do Ministério Público durante os anos de 1980 e 1990. Se é correto dizer que essas transformações tiveram origem nos movimentos internos da instituição – debates internos propiciados pela organização da carreira, existência de grupos de estudo e realização de seminários, além do papel das associações de classe –, não é menos acurado observar que a defesa dos interesses metaindividuais e a fiscalização do poder público vinham de encontro às aspirações de muitos atores sociais⁴⁰. Por um lado, discordâncias em torno de projetos de lei e do papel do Ministério Público como “advogado da sociedade” ajudam a entender que a consolidação do novo perfil constitucional não se fez sem disputa e reação a propostas de outros grupos. Por outro lado, algumas mudanças legais também foram resultado de pressões e mobilizações realizadas por organizações e segmentos sociais, que encontraram no Ministério Público um aliado para a ampliação de direitos há muito reivindicados. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma das *leis de proteção aos interesses metaindividuais*, é um exemplo. Os eventos que marcaram sua elaboração, a participação de membros do Ministério Público de São Paulo na redação da lei e os avanços contidos na mesma serão descritos a seguir, como ilustração das diversas mobilizações que se seguiram à Constituição para a regulamentação de interesses e direitos coletivos e difusos. O caso do Estatuto da Criança é interessante por mostrar a interseção entre o processo de transformação institucional do Ministério Público e as demandas de determinados segmentos sociais por mudanças legais⁴¹.

A mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente tem início em 1985, quando setores da Igreja Católica, movimentos sociais e

40. A estratégia que acompanhou o crescimento institucional do Ministério Público de São Paulo será discutida no quarto capítulo. Sobre esse aspecto, ver Filomeno (1997), Ferraz e Guimarães Jr. (1997) e Macedo Jr. (1995).

41. As informações relativas à elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente estão baseadas em duas fontes: a. entrevista realizada em 2 de dezembro de 1998 com um dos membros da comissão que redigiu o ECA, Paulo Afonso Garrido de Paula, procurador de justiça do MP paulista, membro do Conselho Superior do MP e ex-coordenador do Centro de Apoio das Promotorias da Infância e da Juventude do Estado de São Paulo; b. dissertação de mestrado de minha autoria sobre os conselhos tutelares da criança, elaborada entre 1992 e 1994, período em que coletei dados e entrevistei vários “militantes” de movimentos sociais e profissionais que haviam participado das mobilizações em prol do ECA (Silva, 1994).

organizações não-governamentais começaram a se agrupar em torno de plenários, comitês e grupos voltados à participação popular na Assembléia Nacional Constituinte. Como se sabe, uma secretaria nacional de coordenação, assessorada por várias organizações não-governamentais, reuniu os movimentos que defendiam a ampliação dos direitos humanos e direitos sociais. Dentre esses segmentos, encontravam-se grupos de militantes e profissionais engajados na regulamentação de novos direitos para a população infanto-juvenil. Na verdade, desde o início da década de 1980, programas, entidades e profissionais já sinalizavam o esgotamento da legislação referente ao “menor”, representada pelo Código de Menores (Lei n. 6697/1979) e pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (Lei n. 4513/1964)⁴². Identificando essas leis com a herança do período autoritário, defensores de uma renovação legal e política do atendimento ao “menor” se articularam na Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, formada em 1985. Em outubro de 1986, era lançada a Carta de Brasília, reivindicando a adoção do direito constitucional da criança e do adolescente. No mesmo ano, representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, Previdência, Assistência Social, Justiça, Trabalho e Planejamento formaram a Comissão Nacional Criança e Constituinte. Uma série de encontros nacionais e estaduais, debates, eventos, divulgação de documentos e informações nos meios de comunicação foram organizados. A Comissão Criança e Constituinte começou a participar das audiências públicas dos grupos de trabalho encarregados das áreas temáticas do texto constitucional, enquanto uma carta de reivindicações assinada por mais de um milhão de crianças e adolescentes era entregue à Assembléia Constituinte. Os militantes também fizeram corpo a corpo em Brasília, tentando pressionar os constituintes, e os movimentos sociais e organizações não-governamentais formaram a corrente Criança: Prioridade Absoluta. Como resultado, duas emendas de iniciativa popular, contendo duzentas mil assinaturas, foram apresentadas sob os títulos *Criança e Constituinte* e *Criança: Prioridade Nacional*. Essas emendas foram reunidas numa só emenda de plenário, assinada pelos deputados Robson Marinho e Nelson Aguiar. Graças a um acordo de lideranças, foi aprovada e deu origem aos artigos 204 e 227 da Constituição⁴³.

42. Sobre o “direito do menor” no Brasil e o Ministério Público, ver N. de Campos (1986).

43. O artigo 227 da Constituição estabeleceu como deveres da família, da sociedade e do Estado “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à

Antes mesmo da promulgação da Constituição, um grupo de juristas e autoridades foi convocado pelo Ministério da Justiça para cuidar da legislação complementar que regulamentaria os novos direitos da criança e do adolescente. O grupo constatou a incompatibilidade da legislação em vigor, o Código de Menores, com o texto constitucional, visto que o primeiro tinha como norma a doutrina da situação irregular, enquanto o segundo preconizava a doutrina da proteção integral⁴⁴. Assim, esse grupo começou a discutir uma nova lei para a população infantil, partindo de uma questão consensual entre os segmentos envolvidos: a necessidade de uma legislação capaz de garantir os novos direitos via instrumentos de fiscalização e controle das políticas públicas. Mudanças no Ministério da Justiça levam à dissolução do grupo e a elaboração do Estatuto só é retomada com a criação do Fórum Nacional de Entidades Não-Governamentais de Defesa das Crianças e Adolescentes (Fórum DCA).

Paralelamente, os procuradores de justiça Jurandir Marçura, Munir Cury e Paulo Afonso Garrido de Paula, membros do Ministério Público de São Paulo, que atuavam na área da infância e que haviam estabelecido contato com os movimentos e organizações pela defesa da criança na Constituinte, elaboraram um documento intitulado *Normas Gerais de Proteção à Infância*. O documento propunha normas para um novo código legal na área da infância e foi apresentado ao Fórum DCA. O documento foi o ponto de partida para o Estatuto e os representantes do Fórum, embora discordassem de algumas questões, resolveram apresentá-lo ao Congresso Nacional para agilizar a aprovação da nova lei. Durante sua tramitação, foi constituída uma comissão de redação da nova lei e articulada uma rede nacional para discussão da proposta, integrada pelo Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), Pastoral do Menor, ligada à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Frente Nacional

liberdade, à convivência familiar ou comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

44. A doutrina da situação irregular, como o próprio nome diz, identifica condições “anormais” que devem ser objeto de sanções ou de soluções legais. Na prática, essa doutrina levava ao “enquadramento legal” apenas de crianças e adolescentes pobres e marginalizados – considerados “menores em situação irregular” pelo Código de Menores. As resoluções que fazem parte da doutrina da proteção integral foram aprovadas pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, embora já fossem conhecidas e defendidas no Brasil desde a Constituinte. Segundo essa doutrina, a criança e o adolescente são “pessoas em desenvolvimento” que exigem tratamento diferenciado da família, da sociedade e do Estado (Silva, 1994).

de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Articulação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos, Coordenação dos Núcleos de Estudo das Universidades, Sociedade Brasileira de Pediatria, Associação Brasileira de Proteção à Infância e Adolescência e Ordem dos Advogados do Brasil. Essa rede ainda teve a participação individual de muitos pedagogos, psicólogos, psiquiatras e assistentes sociais.

A comissão de redação era composta por membros do MP paulista, por um membro do Poder Judiciário e por representantes da Organização das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), do MNMMR, da Pastoral do Menor e do Fórum DCA. Em cada fase da redação, o texto era submetido a inúmeras discussões promovidas por organizações sociais, Igreja Católica e movimentos em todo o Brasil, que enviavam suas sugestões e propostas à comissão encarregada de redigir a lei. As reuniões da comissão de redação aconteciam nas dependências do MP paulista, como recorda Paulo Afonso Garrido:

A força veio dos movimentos sociais e populares. A colaboração técnica do Ministério Público de São Paulo foi importantíssima. A maioria das reuniões era realizada aqui em São Paulo. Nós tínhamos infra-estrutura, sala, a possibilidade de reunir o pessoal aqui, um lugar mais central [...]. Lá pelas tantas, nós arrumamos um computador antigo, e todas as versões do Estatuto foram redigidas nesse computador. Então, éramos eu e o Jurandir Marçura que acabávamos dando redação a essas questões técnicas. Terminavam as reuniões, muitas coisas ficavam pendentes e eu e o Jurandir acabávamos dando forma. Então essas reuniões, aqui em São Paulo, davam somente formulação jurídica àquelas pretensões que eram absolutamente populares [...]. Qualquer entidade fazia um seminário, recolhia sugestões, conclusões e estas conclusões eram trazidas para essa comissão de redação. Nós discutíamos a pertinência, validade etc., e dávamos uma formulação jurídica a essas sugestões. E tentávamos colocá-las dentro de uma estrutura sistemática e legal. Então, foi uma seqüência interminável de reuniões.

Uma comissão, designada pelo procurador-geral do Ministério Público de São Paulo e também integrada pelos procuradores de justiça Jurandir Marçura, Munir Cury e Paulo Afonso Garrido, analisou o projeto de lei, que posteriormente foi discutido por representantes de todos os MPs estaduais em congresso realizado em São Paulo, em 1989. Segundo Garrido, o deputado Néelson Aguiar, que apresentou o projeto ao Congresso, não fez restrições a nenhum ponto do anteprojeto apresentado pelo Fórum DCA. Da mesma forma, a deputada Rita Camata, redatora do projeto, e o senador Ronan Tito aceitaram integralmente o projeto de lei, apresentando as mesmas versões na Câmara e no Senado para que a tramitação fosse

mais rápida. Na fase de aprovação da lei pelo Congresso Nacional, técnicos e dirigentes governamentais reunidos no Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Políticas Públicas para Crianças empenharam-se em obter o apoio de governadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores. Mostrou-se fundamental ainda o desempenho da Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, formada por parlamentares de vários partidos. Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8069) foi aprovado por todos os líderes partidários da Câmara e do Senado e sancionado sem vetos pelo presidente Fernando Collor de Mello, sendo publicado em 16 de julho de 1990⁴⁵. O apoio obtido pelo ECA dos políticos, deputados e senadores não se repetiu quando da aprovação de outras legislações referentes a interesses difusos e coletivos. Garrido atribui o fato à mobilização que acompanhou a aprovação da lei e à inexistência de *lobbies* poderosos contra o ECA:

O Estatuto veio acompanhado de um respaldo popular muito maior. O *lobby* para aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi poderosíssimo do ponto de vista da aglutinação de forças da sociedade civil [...]. Foi articulação popular. Nessa articulação, é inegável citar dois segmentos fundamentais: a Igreja e o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. [...]. Por isso, eu acho que o Estatuto, nesse panorama jurídico, foi algo muito mais discutido com a população do que, acredito, o Código de Defesa do Consumidor, que é uma obra muito mais jurídica [...]. Tem até muito menos vícios jurídicos do que tem o ECA [...]. É engraçado porque dispositivos análogos foram vetados no Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigor dois meses depois [como listiconsórcio entre MPs estaduais e MP federal]. A minha leitura é que lá no Código de Defesa do Consumidor, os *lobbies* organizados, contrários às inovações no consumo, que envolviam empresários, comerciantes etc., eram mais efetivos do que os *lobbies* contrários ao ECA.

O primeiro impacto do Estatuto da Criança diz respeito aos novos direitos regulamentados: a lei estabeleceu direitos e deveres para todas

45. A mobilização dos participantes da rede ainda prosseguiu, visando a implantação do Estatuto. Em 1991, foi fundado o Pacto pela Infância, no intuito de promover ações com a sociedade civil e o poder público para a defesa dos direitos das crianças. Entre os participantes do movimento pelos direitos da infância, estavam a CNBB, a Pastoral da Criança, o Fórum DCA, a OAB, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, a Central Única dos Trabalhadores, a Central Geral dos Trabalhadores, a Força Sindical, a Sociedade Brasileira de Pediatria, a Legião Brasileira de Assistência, o Conselho Nacional de Propaganda e empresários vinculados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais. Em 1994, existiam cerca de trezentos fóruns municipais, 25 fóruns estaduais e um Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Silva, 1994).

as crianças e adolescentes, visando modificar o tratamento diferenciado a “menores carentes ou infratores”. Enquanto a legislação anterior, o Código de Menores, continha medidas a serem aplicadas somente aos “menores em situação irregular” (órfãos, carentes ou infratores), o ECA estendeu a “doutrina de proteção integral” a todas as crianças e adolescentes, considerados “pessoas em desenvolvimento e condição peculiar” com “prioridade absoluta”. O ECA instituiu mudanças profundas na formulação e execução de políticas sociais e de atendimento. A lei previu a criação de conselhos nos níveis nacional, estadual e municipal, compostos por representantes do governo e da sociedade civil e responsáveis pela formulação de políticas e programas da infância.

O tratamento de crianças e adolescentes no circuito da justiça sofreu grandes mudanças. Quando o Código de Menores estava em vigor, o juiz decidia praticamente sozinho as medidas a serem adotadas para “menores em situação irregular”, levando em conta os relatórios do promotor de justiça e da polícia. O Estatuto da Criança restabeleceu o processo judicial com todas as suas formalidades e concedeu ao adolescente acusado de infração o “direito do contraditório”, isto é, o direito a um advogado para defendê-lo⁴⁶. Nesse sentido, Garrido lembra que as principais vozes contrárias ao ECA eram de juízes adeptos da doutrina da proteção irregular:

Eu acho que o *lobby* contrário ao Estatuto por parte desses juízes mais antigos era em razão de uma questão ideológica, de uma concepção jurídica, de uma visão de mundo, e a respeito do próprio direito, que eles então denominavam direito do menor. O Código de

46. O ECA distingue crianças (zero a doze anos) e adolescentes (doze a dezoito anos). Os primeiros só podem ser submetidos a medidas de proteção, como inclusão em programas sociais e de tratamento, aplicadas pelos conselhos tutelares da criança. Os adolescentes são submetidos a medidas socioeducativas, entre elas a internação. A internação pode ocorrer apenas em casos de violência e grave ameaça à pessoa, desde que o juiz autorize em sentença e desde que dure no máximo três anos. Com o Código de Menores, a polícia podia proceder à prisão cautelar de qualquer “menor”, mas hoje os adolescentes só podem ser presos em flagrante ou por ordem judicial e, até a promulgação da sentença, a prisão não deve ultrapassar 45 dias. A “inimputabilidade” ou a situação especial de adolescentes infratores, sujeitos às sanções do ECA e não às do Código Penal, foi e é duramente atacada por setores da polícia, juristas, advogados e políticos. O ex-secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo, Erasmo Dias, e o deputado estadual Afanásio Jazadji, por exemplo, protestaram, em 1990, contra a liberação de adolescentes que, não tendo nenhuma acusação formal de infração, não podiam ficar detidos na Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM) logo após a promulgação do ECA. Os defensores da lei afirmam que o ECA simplesmente concedeu aos adolescentes os mesmos direitos garantidos aos adultos pela Constituição, ou seja, obrigatoriedade de prisão em flagrante, ordem judicial para prisão e nomeação de um advogado de defesa (Silva, 1994).

Menores, baseado na doutrina de proteção irregular, tinha uma visão muito paternal, muito assistencialista e o juiz, na realidade, havia até expressões deste tipo, ele deveria ser um bom pai de família. Ele deveria atuar como um bom pai de família. Então, a discricionariedade do juiz era muito grande [...]. O juizado de menor funcionava como uma espécie de agência de assistência social [...]. Era possível a internação de crianças carentes, cujas famílias não tinham condições de manter os seus filhos, ainda que momentaneamente. O procedimento era absolutamente singelo: a pessoa chegava lá dizendo: “olha, eu consegui um emprego de empregada doméstica não sei onde, e não tenho condições de levar os filhos, e solicito que o meu filho seja internado numa unidade da FEBEM”. E a criança era internada, com aval do Ministério Público, do próprio Judiciário, mas isso era feito de uma maneira burocrática, sem verificar muito bem a necessidade. Então, isso era representativo da cultura do momento. Ou seja, se entendia que uma forma de proteger era conseguir uma vaga na FEBEM [...]. A solução mágica para os problemas sociais era a internação na FEBEM.

Os promotores de justiça, que desempenhavam funções consideradas «burocráticas»⁴⁷ nas antigas Varas de Menores, conquistaram com o ECA atribuições muito relevantes. Eles podem trabalhar com as Varas da Infância especializadas em casos de adolescentes acusados de ato infracional, com as Varas da Infância que cuidam apenas de casos relacionados a crianças e adolescentes carentes, abandonados ou vítimas de violência, ou com as que cuidam de todos os casos, como é comum em comarcas do interior. Quando lidam com casos de infração, os promotores são os primeiros a entrar em contato com os adolescentes, ouvindo sua versão sobre o ocorrido e apurando possíveis casos de maus-tratos. Em seguida, os promotores ou representam o adolescente (apresentam formalmente a acusação) ou aplicam a *remissão* (perdão), indicando medidas alternativas e leves, como a participação dos adolescentes em trabalhos comunitários. Em relação à esfera cível, o artigo 201 do ECA define a instauração de inquéritos civis e a proposição de ações civis públicas pelo Ministério Público “para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência”. Os promotores podem também iniciar e acompanhar procedimentos de suspensão e destituição de pátrio poder, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães⁴⁸.

47. Todas as palavras ou termos escritos entre duplos colchetes (« ») correspondem a palavras ou expressões retiradas das falas dos entrevistados.

48. Ademais, a lei prevê como competência do Ministério Público a promoção de “especialização e inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes”, bem como a atribuição de “oficiar em todos os demais procedimentos de competência da Justiça da Infância e da Juventude”. Conforme artigo 201 do ECA.

Se o juiz era a figura proeminente na área da infância, sob a vigência do Código de Menores, o promotor de justiça passou a sê-lo com o ECA⁴⁹. Primeiramente, em função das diferenças entre as doutrinas que informam as duas legislações e, em segundo lugar, em virtude do papel do Ministério Público na defesa dos direitos metaindividuais de crianças e adolescentes.

Mas já é tempo de abordar algumas facetas da atuação dos promotores na defesa desses e de outros interesses metaindividuais, objeto do próximo capítulo.

49. Ver Gregori e Silva, 2000. A propósito das atribuições do juiz, as medidas de proteção que eram aplicadas pelos mesmos a crianças e adolescentes passaram a ser responsabilidade do conselho tutelar da criança, “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (artigo 131 do ECA). Os conselheiros tutelares são escolhidos pela comunidade e devem aconselhar pais e responsáveis, requisitar o atendimento adequado de crianças e adolescentes pelos serviços públicos e assessorar o Poder Executivo local na elaboração de proposta orçamentária para programas de atendimento ao segmento infanto-juvenil (Silva, 1994). A implantação dos conselhos previstos no ECA não foi bem-sucedida, encontrando resistências enormes por parte de prefeitos e governadores e provocando inúmeras ações civis públicas de autoria do Ministério Público.

PROMOTORES DE GABINETE E PROMOTORES DE FATOS

SER PROMOTOR DE JUSTIÇA

Como já foi dito, os promotores considerados neste estudo integram o Ministério Público de São Paulo, o maior, mais rico e um dos mais influentes Ministérios Públicos estaduais do país. Do grupo estudado, a maioria havia atuado prioritariamente em áreas relacionadas à questão dos *interesses difusos e coletivos* ao longo da carreira. Assim, é preciso ter em mente que a trajetória desses promotores e a importância dada pelos mesmos aos interesses metaindividuais demarcam as suas formas de atuação e alimentam as suas interpretações sobre o papel do Ministério Público.

O saber jurídico, a carreira e os debates internos que têm lugar no Ministério Público concorrem para a formação do *ethos* que está por trás da linguagem e da ação dos promotores de justiça. As diferentes formas de atuação adotadas pelos promotores refletem, sem dúvida, distintas formações, opiniões políticas e cargos ocupados ao longo da carreira. Nas falas, porém, eles se revelam como uma categoria profissional do campo jurídico, cuja linguagem e cuja postura estão pontuadas por uniformidades. Da formação jurídica e da organização da carreira, brotam os jargões, exemplos e argumentos usados com regularidade quando se trata de apresentar a carreira para os leigos. Como já definiu Bourdieu, a delimitação do espaço da justiça implica, de fato, uma fronteira entre os especialistas, aqueles que podem utilizar e decodificar o saber jurídico,

e os não especialistas, desqualificados e impotentes para participar e influenciar os procedimentos adotados nesse espaço:

O campo judicial é o espaço social organizado no qual e pelo qual se opera a transmutação de um conflito directo entre partes directamente interessadas no debate juridicamente regulado entre profissionais que actuam por procuração e que têm de comum o conhecer e o reconhecer da regra do jogo jurídico, quer dizer, as leis escritas e não escritas do campo [...] (Bourdieu, 1989, p. 229).

A linguagem técnica jurídica cria a “atmosfera de oficialidade” e funciona como “distanciador”, ao mesmo tempo em que imprime uniformidade à argumentação de todos os operadores do direito (Souza Santos, 1988). Esse saber técnico ou “discurso argumentativo” constitui a fonte da competência jurídica dos promotores e demais operadores do direito, e, por conseguinte, sua fonte de poder.

A carreira demarca, por sua vez, um lugar comum a partir do qual os promotores posicionam-se perante as demais carreiras jurídicas. A definição do papel e da posição do Ministério Público dentro do sistema de justiça esteve sempre presente na fala dos promotores ouvidos. Donde a comparação sistemática com os juízes: os promotores desejavam mostrar a relação de igualdade que sua carreira guarda hoje com a dos juízes e, ao mesmo tempo, as diferentes atribuições que os separam da magistratura e que fazem deles agentes provocadores do Poder Judiciário. Nessa comparação com os juízes, os promotores de justiça demarcavam indirectamente suas diferenças em relação a delegados e procuradores do Estado (advogados e representantes do Estado).

O concurso de ingresso no Ministério Público, os cursos, atividades e avaliações a que são submetidos os novos membros os integram à instituição, ao iniciá-los no repertório e na linguagem inerentes à carreira. A especialização proporcionada pela carreira estimula, nas maiores comarcas e na capital, o debate, o estudo e o intercâmbio de informações, atividades que podem ser apoiadas por certos órgãos administrativos. A realização periódica de congressos e seminários nacionais e estaduais reunindo a categoria, assim como campanhas internas para os cargos eletivos dos órgãos superiores e da associação de classe, no Estado de São Paulo, criam espaços de formulação e discussão de temas jurídicos e problemas institucionais. Ressalte-se, assim, que as estratégias institucionais formuladas pelos membros do Ministério Público de São Paulo ao longo de décadas originaram um discurso que também penetra nas falas e argumentos dos promotores. A formulação de estratégias institucionais por determinados grupos do MP paulista, difundidas e debatidas nos congressos e se-

minários da categoria, gera um *discurso*, entendido aqui como um conjunto de argumentos apresentados de forma não sistemática, pois que vulgarizados e disseminados entre os membros do Ministério Público¹.

Antes de abordar a forma de atuação dos promotores, é necessário esclarecer alguns aspectos relativos ao funcionamento *formal* do Ministério Público, isto é, como está estruturada a carreira e quais são as garantias constitucionais dos promotores para exercer suas novas atribuições de acordo com a legislação.

Argumentam os especialistas, com base na Constituição e nas leis orgânicas nacional e estadual do Ministério Público, que inexistente subordinação hierárquica no Ministério Público (Mazzilli, 1997). Ou seja, graças à *independência funcional*, uma das principais garantias constitucionais estendidas aos membros do Ministério Público, estes teriam como limites, no cumprimento de suas funções, apenas as leis e a Constituição. Assim, promotores e procuradores de justiça não são considerados “funcionários públicos hierarquizados”, não dependendo de portarias, instruções e ordens de órgãos superiores do Ministério Público para agir. A *independência funcional* lhes asseguraria, no cumprimento de suas *atribuições constitucionais*, liberdade perante os órgãos da própria instituição².

Dessa maneira, a independência funcional assegurada por lei pode, *a princípio*, fazer com que as formas de atuação variem enormemente de promotor para promotor. As demais garantias constitucionais asseguradas aos promotores e procuradores de justiça são a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Em virtude da *vitaliciedade*, a perda do cargo decorre somente de sentença judicial transitada em julgado, na esfera cível ou penal, e nunca de decisão administrativa. Em função da *inamovibilidade*, os membros do Ministério Público não podem ser removidos de seu cargo ou função, exceto em caso de interesse público, por meio de decisão do órgão colegiado competente, havendo oportunidade de ampla defesa por parte do promotor ou procurador em questão.

1. Não se pretende dar a esse discurso o peso de uma ideologia organizacional, essa sim “um conjunto sistemático de idéias, com ações conseqüentes, que servem aos propósitos de criação e uso de uma organização” (Schurmann, 1968, p. 18).
2. Promotor de justiça é o membro do Ministério Público que atua em *primeira instância*, promovendo a ação penal pública, requisitando da polícia o inquérito policial e diligências investigatórias, zelando para que os serviços e poderes públicos respeitem os direitos assegurados aos cidadãos pela Constituição, abrindo inquéritos civis e propondo ações civis públicas em defesa de interesses da coletividade, entre outras atribuições. Procurador de justiça é o membro do Ministério Público que atua em *segunda instância*, oficiando nos tribunais de justiça, por exemplo.

Em razão da *irredutibilidade de vencimentos*, o nível salarial da categoria não pode ser reduzido, a menos que a Constituição seja alterada³.

Embora essas garantias constitucionais sejam amplas e dêem enorme flexibilidade aos membros do Ministério Público, existem, por outro lado, constrangimentos institucionais que afetam o trabalho dos promotores no dia-a-dia. Promotores e procuradores de justiça são considerados os principais *órgãos de execução* da instituição, ou seja, os responsáveis pelas atividades-fim do Ministério Público. Mas o procurador-geral de justiça, chefe do Ministério Público, o Colégio de Procuradores, o Conselho Superior e a Corregedoria-geral, órgãos superiores da instituição, exercem funções executivas e administrativas de extrema relevância, como tentei resumir no quadro a seguir.

ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

| Nome do órgão | Forma de escolha ou composição | Principais atribuições |
|--|---|--|
| Procurador-geral de Justiça (órgão de execução) | O procurador é escolhido pelo governador, a partir de lista tríplice resultante do voto plurinomial de todos os integrantes da carreira, para um mandato de dois anos | <ul style="list-style-type: none"> • Ajuizar ações civis públicas contra o governador, presidente da Assembléia Legislativa e presidentes de tribunais • Propor ou oficiar em ação direta de inconstitucionalidade • Representar aos tribunais estaduais para fins de intervenção do Estado nos municípios • Propor ação civil para perda do cargo de membro do Ministério Público |
| Colégio de Procuradores (órgão de execução e de administração) | Composto por todos os procuradores de justiça da instituição | <ul style="list-style-type: none"> • Aprecia recurso contra decisão de arquivamento de inquérito policial sob responsabilidade do procurador-geral de justiça • Revisa atos administrativos e disciplinares de outros órgãos superiores do Ministério Público (atos relativos à colocação em disponibilidade ou remoção compulsória de membro do MP) |

3. Em relação à independência funcional, é preciso dizer que nas atividades-meio (elaboração e remessa de relatórios, comunicados etc.), os promotores observam instruções e regulamentos fixados pelos órgãos superiores da instituição. Quando promotores ou procuradores de justiça exercem cargo ou função de confiança, estão impedidos de praticar “atos finais de execução”

| | | |
|---|---|---|
| Conselho Superior (órgão de execução e de administração) | Formado pelo procurador-geral de justiça, corregedor-geral e nove procuradores (seis eleitos por toda a classe e três pelo Colégio de Procuradores) | <ul style="list-style-type: none"> • Reexamina todos os arquivamentos de inquéritos civis efetuados pelos membros do Ministério Público • Organiza listas tríplices para promoções ou remoções por merecimento • Indica nomes para promoções por antigüidade e convoca membros para substituição • Decide sobre processos de vitaliciamento dos substitutos, disponibilidade e remoção compulsória de membros do Ministério Público • Toma conhecimento dos relatórios da Corregedoria-geral |
| Corregedoria-geral (órgão administrativo) | O corregedor-geral é eleito pelo Colégio de Procuradores por voto secreto e obrigatório para um mandato de dois anos | <ul style="list-style-type: none"> • Instaura processo disciplinar contra membros do Ministério Público • Realiza visitas de inspeção e correições às promotorias de justiça, elaborando relatórios e remetendo-os aos órgãos competentes quando previsto • Organiza e mantém os prontuários dos membros do Ministério Público, registrando dados utilizados nas promoções e remoções |

Fonte: Definições apresentadas por Hugo N. Mazzilli. Em *Regime Jurídico do Ministério Público*, São Paulo, Saraiva, 1996⁴.

(proposição de ações judiciais, abertura de inquéritos), a não ser que esses sejam atos de responsabilidade do procurador-geral de justiça, a quem estejam assessorando. Observa-se que também os promotores substitutos gozam de independência funcional. Quanto à vitaliciedade, a perda do cargo está prevista, após sentença judicial transitada em julgado (sentença final), nos casos de prática de crime incompatível com o exercício do cargo e abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos. A lei determina que a ação civil para a decretação de perda do cargo seja proposta pelo procurador-geral de justiça perante o Tribunal de Justiça estadual, desde que autorizada pelo Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público estadual. Ver Gomes (1989) e Mazzilli (1996, 1997). Sobre as conquistas dessas garantias pelo Ministério Público e sobre a introdução de inovações jurídicas relacionadas às atribuições da instituição, ver o primeiro capítulo.

4. As definições e informações apresentadas por Mazzilli foram resumidas e reorganizadas, de modo que o resultado é de minha inteira responsabilidade. Os Ministérios Públicos estaduais estão organizados de modo semelhante, mas a composição dos órgãos e a forma de escolha dos seus componentes podem variar, razão pela qual o quadro acima corresponde ao MP paulista. Para uma discussão detalhada e crítica da organização dos Ministérios Públicos estaduais e do MP-SP, consultar Mazzilli (*op. cit.*) e Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Para os limites deste trabalho, considereei apenas as principais atribuições dos órgãos acima. O procurador-geral de justiça, por exemplo, tem outras relevantes funções ligadas à elaboração do orçamento anual do Ministério Público, à criação e extinção de cargos e ao arquivamento de representação, notícia de crime, peças de informação, inquérito policial e investigações encaminhadas por comissões parlamentares de inquérito. Em relação ao Colégio de Procuradores de Justiça do MP paulista, nota-se que suas funções são exercidas pelo Órgão Especial – criado nos Ministérios Públicos estaduais que possuem mais de quarenta procuradores. Em São Paulo, o órgão especial é composto por 42 dos 202 procuradores da ativa, ou seja: vinte dos procuradores mais antigos da categoria; vinte procuradores eleitos pelos demais procuradores; o procurador-geral de justiça e o corregedor-geral, que são membros natos.

É preciso chamar a atenção para a existência de procuradorias e promotorias de justiça, unidades administrativas compostas, respectivamente, de procuradores e promotores de justiça, além de funcionários e estagiários. As promotorias, mais relevantes para os propósitos deste trabalho, variam de tamanho e podem estar voltadas para uma área determinada de especialização, havendo promotorias da infância e da juventude, promotorias criminais e assim por diante. Existem órgãos auxiliares que podem assumir grande importância no Ministério Público, como os centros de apoio, criados em áreas especializadas e destinados a orientar e subsidiar os promotores⁵.

Todos promotores são recrutados por meio de concursos públicos, iniciando a carreira como *substitutos* e permanecendo obrigatoriamente

5. As procuradorias e promotorias de justiça, unidades administrativas, bem como os centros de apoio, órgãos auxiliares, não podem exercer funções de execução, isto é, não podem produzir deliberações funcionais, exercer competências ou atribuições funcionais (atividades-fim). As funções constitucionais do Ministério Público devem ser, por lei, exercidas por promotores e procuradores de justiça, pois sua transferência para algum outro órgão comprometeria a independência funcional assegurada pela Constituição, sobretudo em se tratando de órgãos coordenados por pessoas de confiança do procurador-geral de justiça. Há, porém, uma organização interna ao MP, de modo que seus membros são distribuídos de acordo com as áreas especializadas. Alguns aspectos da organização das procuradorias e promotorias de justiça, ligados à distribuição de funções e áreas, têm sido alvo de críticas (Mazzilli, *op. cit.*). Registre-se, por fim, que os centros de apoio surgiram em São Paulo nos anos de 1970, primeiro na esfera criminal e depois em áreas especializadas da esfera cível. No início, possuíam funções de execução, mas depois tornaram-se meros órgãos auxiliares. Ver Mazzilli (*op. cit.*) e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (1993).

nessa função por dois anos. Nessa fase, não gozam de *vitaliciedade* e são enviados para onde houver necessidade de substituição de promotores de justiça⁶. Passado esse período e sendo efetivamente integrados à carreira, os promotores assumem o trabalho em pequenas *comarcas*⁷. Sendo promovidos, em função da existência de vagas e também de acordo com seus interesses, para comarcas maiores que exigem um trabalho cada vez mais especializado. Primeiramente, o promotor assume *comarcas de primeira entrância*, no interior do Estado, geralmente localizadas em cidades de pequeno porte, atuando na chamada «clínica geral», isto é, cuidando de processos relacionados a todas as áreas, pois geralmente é o único promotor. O passo seguinte na carreira consiste em assumir *comarcas de segunda entrância*, localizadas em cidades maiores. Nessas, o promotor geralmente trabalha ao lado de colegas e inicia-se em áreas jurídicas mais especializadas. As *comarcas de terceira entrância*, por sua vez, estão localizadas em cidades de grande porte do interior, litoral e região da Grande São Paulo. Nessas comarcas, dependendo do número de colegas que possui, o promotor pode assumir uma, duas ou, até mesmo, três áreas de especialização. A seguir, ele pode assumir um cargo na única *comarca de entrância especial*, localizada na capital do Estado. Na comarca de entrância especial, o promotor tem a chance de se candidatar aos cargos mais especializados do Ministério Público paulista e de «perseguir promoções» até ter condições de galgar o último degrau da carreira, tornando-se *procurador de justiça*. Os membros do Ministério Público são promovidos na carreira mediante critérios de *antigüidade* e de *merecimento*⁸.

6. Os concursos públicos para recrutamento de membros do Ministério Público constam de teste de conhecimentos gerais e noções de direito, prova escrita sobre matérias específicas, exame psicotécnico, prova oral, entrevista e avaliação de títulos. A banca do concurso, composta pelo procurador-geral de justiça e de quatro procuradores eleitos pelo Conselho Superior do MP-SP, conta com um representante da Ordem dos Advogados do Brasil. A conduta e o desempenho dos substitutos, durante o período de dois anos, são avaliados pela Corregedoria-geral e, em sendo aprovados, estes passam por um processo de *vitaliciedade*, ou seja, adquirem *vitaliciedade* no cargo. Cf. Mazzilli (1987) e Associação Paulista do Ministério Público (1996).
7. O termo *comarca* indica, segundo a *Enciclopédia Saraiva de Direito*, “o território, a circunscrição territorial, compreendido pelos limites em que termina a jurisdição de um juiz de direito. Assim, cada um dos distritos ou circunscrições judiciárias, em que se divide o Estado federado, de acordo com a sua Lei de Organização Judiciária, denomina-se comarca [...]” (França, 1977, p. 153). As comarcas de primeira, segunda e terceira *entrâncias*, localizadas fora da capital, são comumente designadas pelos promotores como *comarcas do interior*.
8. O Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo é responsável pelas promoções e remoções dos membros da instituição, que podem se candidatar aos cargos desde que possuam “dois anos de estágio [exercício] na respectiva entrância, categoria ou cargo” (Mazzilli, 1998).

OS PROMOTORES ENTREVISTADOS

O quadro a seguir apresenta o número de promotores e procuradores do Ministério Público paulista e sua distribuição pelo interior e capital do Estado.

| NÚMERO E DISTRIBUIÇÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO | | | | | |
|--|------|------|--|------|------|
| Membros | 1998 | 2000 | Distribuição dos promotores ⁹ | 1998 | 2000 |
| Promotores de justiça | 1337 | 1379 | Atuando no interior | 812 | 838 |
| Procuradores de justiça | 202 | 202 | Atuando na capital | 525 | 541 |
| Total | 1539 | 1581 | Total | 1337 | 1379 |

Fonte: Procuradoria-geral de Justiça do Ministério Público de São Paulo.

Em 1997 – ano de realização das entrevistas – 73,7% dos membros do Ministério Público de São Paulo pertenciam ao sexo masculino e 26,3%, ao sexo feminino. A composição etária para esse ano mostra que mais da metade possuía até quarenta anos de idade: à faixa de 23 a trinta anos, correspondia o percentual de 24,4%; de 31 a quarenta anos, 44,7%; de 41 a cinquenta anos, 21,9%; de 51 a sessenta anos, 7,8%; apenas 1,2% possuía mais de sessenta anos (Núcleo de Estudos da Violência – NEV, 1998). O ingresso de mulheres no Ministério Público paulista aumentou substancialmente nos anos de 1990, de acordo com Moraes (1996)¹⁰.

De modo bem simplificado, pode-se dizer que o critério de antiguidade beneficia o candidato mais antigo na entrância anterior. O critério de merecimento envolve a avaliação da conduta, operosidade e dedicação ao cargo, segurança e presteza nas manifestações processuais, participação em listas anteriores de merecimento, frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou em reconhecidos cursos de aperfeiçoamento (Mazzilli, 1996).

9. Os procuradores de justiça atuam somente na capital do Estado

10. Dados relativos a 1996, apresentados pelo IDESP, contabilizam o total de 1490 membros no MP paulista, de longe o maior quando comparado aos outros MPs estaduais considerados na pesquisa do instituto, quais sejam o do Rio de Janeiro (552 membros), o do Paraná (425), o do Rio Grande do Sul (423), o da Bahia (341) e o de Sergipe (87). Com base nessa pesquisa, Sadek afirma que a predominância masculina no MP-SP fica acima da média registrada nos demais MPs estaduais. Ainda segundo dados do IDESP, a maioria dos membros dos Ministérios Públicos dos Estados acima é constituída de jovens do sexo masculino, com média de 33 anos de idade, jovens que ingressaram na carreira após 1988. A maioria ascendeu socialmente por meio do curso superior, sendo oriunda de classe média e classe média baixa. Ver Sadek (1997).

Os 21 promotores entrevistados – quatro mulheres e dezessete homens – estavam atuando nas comarcas de Cubatão, Guarulhos, Marília, Mirassol, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São Paulo e Votuporanga. Dos entrevistados, doze promotores estavam atuando em comarcas do interior, oito, na capital, e um havia se aposentado. As comarcas de Cubatão, Santos e Guarulhos são comarcas de terceira entrância bem próximas à capital, localizando-se as duas primeiras no litoral santista e a última, na região da Grande São Paulo. Nelas, atuavam cinco promotores entrevistados. Nas demais comarcas de interior, havia apenas um promotor ocupando cargo em comarca de segunda entrância – Mirassol – e seis ocupando cargos em comarcas de terceira entrância – Marília, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Votuporanga. O *único promotor aposentado* havia atuado na capital, antes de se retirar da carreira. A seguir, apresentamos a relação dos entrevistados, omitindo a localização das comarcas e substituindo os nomes verdadeiros por nomes fictícios, cuja ordem alfabética segue a ordem de realização das entrevistas.

PROMOTORES ENTREVISTADOS

| Nome | Promotoria(s) em que atuava | Comarca em que atuava | Ano de ingresso no MP |
|-------------|--|--------------------------|--------------------------|
| Admeto | Acidentes do Trabalho Fundações Infância e Juventude | Segunda entrância | 1991 |
| Basílio | Direitos do Cidadão Infância e Juventude | Terceira entrância | 1987 |
| Creonte | Cível (casamentos, divórcios etc.) Defesa do Consumidor Direitos do Cidadão | Terceira entrância | 1987 |
| Diodoro | Criminal Infância e Juventude | Terceira entrância | 1985 |
| Epaminondas | Acidentes de Trabalho Direitos do Cidadão Fundações | Terceira entrância | 1986 |
| Fedro | Criminal Infância e Juventude | Terceira entrância | 1983 |
| Glauco | Infância e Juventude Meio Ambiente | Terceira entrância | 1984 |

| | | | |
|----------|--|--------------------------------------|-----------|
| Hipólito | Aposentado | Entrância especial (último cargo) | 1979-1995 |
| Ione* | Infância e Juventude | Entrância especial | 1991 |
| Jacinto | Infância e Juventude | Entrância especial | 1988 |
| Kore* | Infância e Juventude | Entrância especial | 1979 |
| Licurgo | Defesa do Consumidor Infância e Juventude | Terceira entrância | 1988 |
| Mínos | Meio Ambiente | Terceira entrância | 1985 |
| Nestor | Cível (casamentos, divórcios etc.) Habitação e Urbanismo | Terceira entrância | 1973 |
| Olímpia* | Infância e Juventude | Terceira entrância | 1989 |
| Péricles | Meio Ambiente | Entrância especial | 1986 |
| Quíron | Infância e Juventude | Entrância especial | 1987 |
| Ródope* | Criminal | Terceira entrância | 1989 |
| Sólón | Cargo de confiança (Corregedoria-geral) | Entrância especial | 1988 |
| Teodoro | Criminal | Entrância especial | 1991 |
| Ulisses | Cargo de confiança (Procuradoria-geral) | Entrância especial | 1986 |

* Ione, Kore, Olímpia e Ródope são nomes femininos e correspondem às quatro promotoras entrevistadas.

De todos os promotores entrevistados, um havia se aposentado, um ocupava cargo em comarca de segunda entrância, onze atuavam em comarcas de terceira entrância e oito, na comarca de entrância especial. Isto significa que a maioria atuava em áreas especializadas ou já havia definido áreas de interesse a serem perseguidas na carreira. Mas não há uma correspondência estrita entre o tempo de carreira e o tipo da comarca, ou seja, nem sempre os promotores que estão nas comarcas que exigem uma atuação mais especializada são os promotores com maior tempo de carreira. Há promotores, por exemplo, que perseguem «carreiras meteóricas», passando rapidamente pelas comarcas de primeira, de segunda e até mesmo de terceira entrância. Esses promotores aproveitam a abertura de vagas ou para cargos em comarcas próximas à capital ou para cargos na capital, chegando rapidamente à comarca de entrância especial. Isso depende muito da abertura de vagas e das áreas de especialização preferidas pelos

promotores. Quanto menos atraente é a comarca – grande volume de trabalho, área de pouco interesse –, menor o número de candidatos. Entretanto, a proximidade da capital e o tipo da comarca – como comarcas de terceira entrância nas regiões do litoral e da Grande São Paulo – podem atrair aqueles que têm interesse em acelerar a carreira e se encaminhar logo para a entrância especial, pois as comarcas «mais difíceis» também aumentam as possibilidades de promoção¹¹.

Contudo, vários promotores encerram a carreira em comarcas de terceira entrância, ou seja, em grandes comarcas localizadas fora da capital. Oito entrevistados haviam feito essa opção, ou porque manifestavam preferência pelas características do trabalho desenvolvido nessas comarcas do interior, ou porque ali haviam nascido e ali queriam permanecer com suas famílias. Assim, não estavam dispostos a trabalhar na capital e a assumir cargos que os levariam ao último degrau da carreira, à Procuradoria de Justiça. Isso não significa que não manifestassem a ambição de ser procuradores de justiça. Ao contrário, reclamaram da estruturação da carreira no Estado de São Paulo, apontando a inexistência de comarcas de entrância especial no interior como um grave problema. Mantida a organização atual da carreira, os promotores que permanecem no interior jamais ascenderão à Procuradoria de Justiça e jamais poderão participar dos órgãos superiores do Ministério Público, responsáveis pelas decisões institucionais.

O tempo de carreira dos promotores entrevistados variava de 26 a oito anos. O promotor aposentado permaneceu no Ministério Público por dezessete anos, carreira considerada curta. O *único* promotor que atuava em *comarca de segunda entrância* estava há oito anos no Ministério Público. Dos onze promotores que estavam em *comarcas de terceira entrância*, o tempo de carreira variava de dez a 26 anos, e dos que atuavam na capital, de oito a vinte anos. Assim, os três promotores com as carreiras mais curtas, oito anos, aparecem tanto em comarcas de segunda entrância como em comarcas de entrância especial. Dentre os entrevistados, havia promotores com onze anos de carreira que ocupavam cargos bastante especializados na comarca de entrância especial, ao mesmo tempo em que o promotor mais antigo do grupo, com 26 anos de Ministério

11. A expressão «carreiras meteóricas» foi utilizada por um dos entrevistados, ao criticar os promotores que ficam trabalhando pouco tempo no interior e se encaminham rapidamente para cargos na capital.

Público, atuava numa comarca de terceira entrância, tendo decidido encerrar aí sua carreira.

Essas informações indicam que não é possível estabelecer uma correspondência rigorosa entre tempo de atuação no Ministério Público e tipo de comarca, pois as carreiras podem apresentar muitas diferenças. O tempo que os promotores entrevistados levaram para percorrer as entrâncias é muito variado, o que resulta também em experiências e formas de atuação distintas. O tempo despendido em cada comarca e entrância parece depender, em parte, do tipo de atuação desenvolvida e das áreas de especialização que interessam aos promotores.

Dos 21 promotores entrevistados, seis «acumulavam» funções em promotorias da infância e promotorias das áreas criminal, de meio ambiente, de direitos do cidadão, de defesa dos direitos do consumidor, de acidentes do trabalho e fundações; cinco atuavam em promotorias da infância e da juventude; dois atuavam em promotorias de meio ambiente; dois, em promotorias da área criminal; dois ocupavam cargos de confiança (na Procuradoria-geral de Justiça e na Corregedoria-geral); um ocupava a promotoria de habitação e urbanismo e promotoria cível; um acumulava funções na promotoria dos direitos do cidadão, promotoria de fundações e de acidentes do trabalho; um acumulava promotorias das áreas cível, de cidadania e do consumidor e, finalmente, o promotor aposentado ocupava o último cargo numa promotoria cível¹².

Vejamos alguns aspectos da experiência apresentada pelos entrevistados em termos de áreas de especialização. O promotor Admeto, que atuava *em comarca de segunda entrância*, supostamente menos propícia à especialização, possuía uma experiência de cinco anos na área dos direitos da criança e do adolescente. Em função de ter atuado, na comarca de primeira entrância, ao lado de colegas que agiam de forma conjunta

12. O promotor fiscaliza fundações na promotoria que leva esse nome e, na promotoria de acidentes de trabalho, pode atuar na prevenção dos mesmos e emitir pareceres em processos individuais de vítimas de acidentes de trabalho. Na promotoria cível, lida com todos os processos nos quais o Ministério Público tem participação obrigatória (pareceres em processos de divórcio, habilitações matrimoniais), papel que já era exercido antes da Constituição. As promotorias de defesa do consumidor, do meio ambiente, da infância e juventude (proteção e defesa de crianças e adolescentes), de habitação e urbanismo (fiscalização do uso e ocupação do solo), de defesa dos direitos do cidadão (defesa do patrimônio público, dos direitos humanos, de grupos minoritários, proteção ao cidadão na área de saúde, funcionamento de serviços públicos etc.) estão intimamente relacionadas à defesa de interesses coletivos e difusos.

em defesa dos direitos da criança, Admeto possuía uma experiência maior nessa área do que os entrevistados que já se encontravam em promotorias da infância na comarca de entrância especial.

Entre os seis entrevistados que ocupavam cargos na área da infância em comarcas de terceira entrância, temos o seguinte quadro: o promotor Diodoro havia assumido a promotoria da infância há quatro meses e possuía uma experiência muito restrita na área dos direitos da criança, tendo atuado anteriormente em diversas áreas, entre elas a criminal; Licurgo estava na promotoria da infância há aproximadamente um ano, tendo trabalhado por cinco anos na área do meio ambiente; Basílio, Fedro, Glauco e Olímpia apresentavam larga experiência na área da infância, trabalhando há pelo menos seis na área dos direitos da criança, e tendo optado por ela como área de especialização.

Nos demais cargos ocupados em comarcas de terceira entrância, temos: Creonte, que atuara por cinco anos na área dos direitos da criança e que, durante a carreira, trabalhara na esfera criminal e em diversas áreas da esfera cível; Epaminondas, que se dedicara especialmente à área dos direitos do cidadão, tendo tido uma curta experiência na defesa de crianças e adolescentes; Minos, que se dedicara à área do meio ambiente, tendo passado rapidamente por outras áreas das esferas cível e criminal; Nestor, que com a carreira mais longa, atuara nas esferas criminal e cível e, nos últimos cinco anos, vinha dedicando-se à área da habitação e urbanismo; finalmente, Ródope, que dera especial atenção à esfera criminal, com exceção de um curto período na área da infância.

Dos promotores que estavam na comarca de entrância especial, Ione e Jacinto, há um ano e meio em promotorias da infância, dedicaram-se praticamente à esfera criminal ao longo da carreira; Kore, com uma as carreiras mais longas, vinha dedicando-se à área dos direitos da criança há doze anos; Péricles e Sólon sempre deram prioridade à área do meio ambiente, tendo contado com diversas áreas cíveis e criminais nas comarcas de primeira e segunda entrância; Quíron possuía experiência tanto na esfera criminal, como na área da infância; Teodoro atuara nas áreas de meio ambiente, de defesa do consumidor, de direitos do cidadão e assumira uma promotoria da infância por dois anos e meio, antes de passar à área criminal; Ulisses trabalhara na área criminal durante quase toda a carreira, com exceção do período de um ano dedicado a promotorias da infância.

Hipólito, por fim, aposentou-se em 1995, ocupando anteriormente uma promotoria cível e cargos na esfera criminal. Ao longo de sua carreira, dedicou-se à área dos direitos da criança e atuou na esfera criminal.

As experiências dos entrevistados são muito diferentes, não apenas em função do tempo dedicado à cada área, mas também por causa das características das comarcas ocupadas e do trabalho desenvolvido por cada promotor. Os entrevistados começaram a descobrir áreas que iam ao encontro dos seus interesses nas comarcas de segunda entrância, embora tivessem de lidar com diversas áreas nessa fase da carreira. Nas comarcas de terceira entrância, muitos tiveram a oportunidade de continuar trabalhando em áreas de sua predileção, o que contribuiu decisivamente para a forma de atuação mais agressiva adotada por alguns. A promoção para a capital, comarca de entrância especial, levou muitos a abrirem mão das áreas preferidas, pelo menos temporariamente, tendo em vista as vagas disponíveis.

*DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA À DEFESA DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS:
INTERIOR E CAPITAL*

O promotor de justiça costuma ter um contato contínuo com a população das comarcas, sobretudo no interior. O atendimento ao público é uma das mais antigas atribuições do Ministério Público, por meio da qual os promotores orientam, informam, fazem encaminhamentos, recebem denúncias e reclamações. Essa atribuição tornou-se tradicional na instituição, mas não há registros precisos sobre o período em que começou a ser exercida pelos promotores de justiça (Mazzilli, 1987). Antes do novo papel constitucional do Ministério Público, os promotores de justiça eram responsáveis pela prestação de assistência judiciária aos necessitados nas localidades onde não existissem órgãos competentes para tal. Hoje, os promotores não têm mais o dever de prestar assistência judiciária, mas o atendimento ao público persiste e constitui uma das mais significativas atribuições herdadas por eles, convivendo com as funções de promoção da ação penal, de fiscal da lei nos processos civis e de defesa dos interesses metaindividuais.

O atendimento ao público é uma importante fonte de informações sobre os problemas da localidade. Como o juiz, o promotor é visto como uma autoridade neutra porque não pertence à «elite da cidade», além de confiável porque «está passando ali com todas as garantias constitucionais». Mas, diferentemente do juiz, o promotor faz atendimento ao público, às vezes diária, às vezes semanalmente, orientando, resolvendo casos por meio de «um simples telefonema», investigando denúncias sem identificar o denunciante e encaminhando moradores para serviços pú-

blicos. Muitos casos vão parar nos órgãos estatais de assistência judiciária, outros dão origem a investigações e processos propostos pelo Ministério Público. Os promotores afirmam que até mesmo pessoas com plenas condições de «tocar uma ação civil pública» contra violações praticadas por autoridades, comerciantes ou outros moradores da localidade, «batem na porta do gabinete do promotor» porque sentem «medo das consequências». Muitas vezes, o promotor «liga para o secretário de Saúde, que liga para o prefeito e resolve uma situação na qual a pessoa teria que percorrer um rosário [...]» (Hipólito).

Por isso, os «comarcãos» do interior aprenderam a buscar orientação no gabinete do promotor. Segundo alguns autores, viria dessa prática a expressão *promotor público*, designando o caráter público do trabalho exercido pelo promotor de justiça e consagrando a imagem do Ministério Público como *órgão de proteção aos fracos*. O papel dos promotores na “composição amigável” de partes em conflitos é também conhecido nos meios jurídicos. Comentando a presença da função conciliativa na tradição jurídica brasileira, Grinover afirma:

[...] a pouca fortuna e a deturpação das funções do juiz de paz brasileiro não significavam indiferença da nação às vias conciliativas. Muito pelo contrário. Essas sempre foram bastante utilizadas no país pelos meios informais representados pelos membros do Ministério Público, sobretudo, no interior do país [...] (Grinover *et alii*, 1988, p. 289)¹³.

Ademais, os promotores que trabalham nas comarcas do interior são obrigados a residir nas mesmas, como os juízes. Caso permaneçam por um tempo razoável nessas circunscrições judiciárias, precisam levar a família, alugar casas ou hospedar-se em pousadas e hotéis, matricular os filhos nas escolas disponíveis, conhecer os recursos que a localidade oferece, participar talvez dos eventos locais, tornar-se objeto da curiosidade e do assédio das «pessoas importantes» da municipalidade, receber, quem sabe, uma homenagem da Câmara Municipal ou da prefeitura e

13. A referência ao MP como “órgão de proteção aos fracos” é feita por Dinamarco, Grinover e Araújo Cintra, ao comentarem as funções tradicionalmente exercidas pela instituição no sentido de assegurar proteção àqueles considerados incapazes e impossibilitados de agir e compreender (Grinover, *op. cit.*; Mazzilli, 1987). A respeito da terminologia “promotor público”, consultar Mazzilli (1996). A prestação de assistência judiciária pelos membros do Ministério Público era determinada pela Lei Complementar Federal n. 40 (14.12.1981) e pela Lei Complementar n. 304 (28.12.1982), ambas substituídas pelas novas leis orgânicas nacional e estadual do Ministério Público.

entrar em contato, enfim, com os moradores e seus problemas cotidianos. No interior, os fatos «chegam» mais rapidamente aos gabinetes dos promotores, seja as reclamações dos pais sobre as novas exigências das escolas estaduais, os boatos sobre um provável «desvio de verbas da creche» e denúncias sobre irregularidades nas eleições municipais, seja os comentários dos moradores a respeito das deficiências do transporte coletivo ou do loteamento clandestino que ameaça os mananciais da região.

Utilizando a considerável influência que possuem quando ocupam cargos em comarcas do interior, os promotores acabam encaminhando pessoas para serviços públicos e intermediando conflitos entre autoridades locais e a população, ou mesmo entre os próprios habitantes. As denúncias e reclamações sobre casos individuais que «chegam» aos gabinetes dos promotores podem dar origem a inquéritos civis e ações judiciais visando à resolução de questões mais abrangentes, ligadas à defesa de interesses coletivos e difusos. Assim, utilizando um atendimento que vem da antiga e tradicional função do Ministério Público na área cível, vários promotores procuram demarcar o seu novo espaço de atuação na defesa de interesses metaindividuais, lançando mão dos novos instrumentos judiciais e procedimentos extrajudiciais consagrados na legislação recente.

O promotor pode visitar órgãos e entidades, telefonar, enviar um fax, conversar com funcionários, autoridades e cidadãos, ao resolver um caso que lhe é apresentado. O promotor recorre muitas vezes ao “prestígio” e peso de sua autoridade na comarca para atender demandas e resolver conflitos, usando o “diálogo” para evitar a via judicial, considerada onerosa e demorada:

Recebi uma denúncia de que a prefeitura “x” estava cortando a luz de vários moradores, a não ser de alguns cupinchas políticos, não estava parcelando nada. Chamei as pessoas aqui, tomei declarações, veio gente aqui e trouxe um calhamaço de contas atrasadas de vários moradores e disse: “olha, estou representando este monte de gente aqui porque mudou o prefeito e o antigo havia dito que não precisava pagar não”. [...] Então, fiz o ofício e mandei um fax para o prefeito, ele me respondeu dizendo que havia uma lei aprovada dando prazo de três meses ou de trinta dias para as pessoas pagarem. Aí eu falei para as pessoas: “olha, tem uma lei”. “Ah, mas eu não sabia doutor, onde foi publicado isso daí?” [...] Aí eu mandei um fax de novo para o prefeito, explicando a situação dessa comunidade, dizendo para ele se conscientizar, que tinha criança lá sem água [...]. Aí, o prefeito, conscientizando-se desse ato, acabou mandando um novo projeto para a Câmara, dando prazo para parcelar [...] Eu até falei “por que é que você [representante dos moradores] não vai lá nos vereadores?”. “Ah, não adianta, doutor, são todos cupinchas do prefeito, são tudo farinha do mesmo saco, eles fazem o que o prefeito quer. Já fomos no padre, já fomos no presidente da Câmara, ninguém resolve, o único recurso é o senhor” (Creonte).

Os promotores que ocupam cargos na capital também realizam atendimento ao público. Entretanto, no município de São Paulo, as denúncias e os fatos «chegam» ao gabinete do promotor geralmente via imprensa, partidos políticos, vereadores, deputados e organizações não-governamentais. A imprensa é uma fonte importantíssima de informações sobre irregularidades envolvendo políticos e órgãos públicos. Além disso, muitas promotorias e órgãos administrativos do Ministério Público, voltados a uma única área de atuação, costumam acompanhar a legislação e os fatos que ocorrem nas circunscrições de sua alçada. Promotorias e centros de apoio, por exemplo, costumam estabelecer um contato contínuo com órgãos públicos, conselhos municipais, organizações não-governamentais, comissões legislativas e instituições ligadas à sua área de especialização.

Assim «fazer Ministério Público no interior» tem um significado diferente para os promotores. A maioria deles considera que «a escola do promotor é o interior». As comarcas de primeira, segunda e terceira entrâncias propiciam muita «experiência e jogo de cintura». Em primeiro lugar, porque levam os promotores a trabalhar com diversas legislações e áreas de especialização. Ademais, as proporções da comarca e a grande visibilidade fazem com que eles tenham de lidar com prefeitos, vereadores e políticos da localidade.

Para os promotores que decidiram «fazer carreira no interior», o trabalho na capital torna-se mais especializado e, por isso, corre o risco de ficar mais burocrático. A passagem do interior para a capital acabaria comprometendo o que eles identificam como «forma mais firme de atuação do Ministério Público». O interior proporcionaria um tipo de trabalho no qual o contato com o público e o impacto das medidas tomadas pelo promotor são maiores. É curioso notar que promotores com diferentes estilos de atuação apontam os mesmos elementos para justificar sua preferência pelas comarcas do interior.

Entretanto, o “afunilamento” da carreira, permitindo que somente os promotores da capital tornem-se procuradores de justiça, é apontado como um aspecto negativo da carreira, na medida em que prejudicaria aqueles que decidem permanecer nas comarcas do interior¹⁴. Embora entrevistados que estavam atuando na capital tenham criticado a organiza-

14. Lopes (1994) observa que o mesmo ocorre na carreira dos juizes, carreira também organizada por Estado e que progride para o “centro”, para as grandes cidades e capitais.

ção da carreira, o desconforto fica mais visível entre os promotores que ocupavam promotorias do interior.

Nove promotores, ao explicar sua decisão de permanecer por longo tempo ou para sempre em comarcas de terceira entrância, preocuparam-se em dissociar essa escolha de qualquer questionamento sobre sua competência técnica. Fizeram questão de apontar os cargos que poderiam estar ocupando na capital, caso tivessem perseguido as promoções a que têm direito. Citam nomes de colegas que, tendo ingressado no Ministério Público no mesmo concurso e ano, gozam de reputação como grandes especialistas ou ocupam posições proeminentes como procuradores de justiça, assessores do procurador-geral de justiça e lideranças políticas da categoria. Há um sabor amargo nessas falas, como se os promotores se sentissem preteridos na carreira, que diferenciaria os “promotores caipiras”, que decidem permanecer no interior, e o “pessoal que chegou a São Paulo”.

Todos os entrevistados consideram a experiência e o tipo de trabalho desenvolvido no interior como elementos importantes na “formação de um promotor de justiça”. Atuando no interior ou na capital, criticam aqueles que perseguem “carreiras meteóricas” para chegar rapidamente à comarca de entrância especial, ou lamentam o fato de terem “corrido muito na carreira”.

Os promotores apontam para o fato de que, no interior, os membros do Ministério Público ficam alijados dos espaços internos de poder e decisão, uma vez que é preciso passar pela capital para tornar-se procurador de justiça e, assim, atuar nos órgãos superiores da instituição. Hipólito relembra a antiga organização da carreira no Ministério Público paulista e a dificuldade de ascensão dos promotores do interior à Procuradoria de Justiça:

Antigamente, no interior, tinha também a quarta entrância. Eram comarcas que correspondiam também à comarca da capital. Não era bem como a capital, mas você veja, Ribeirão Preto, Campinas, São José do Rio Preto, cidades enormes do interior, eram quarta entrância. Eram quase como a capital, inclusive os promotores podiam ter acesso direto à Procuradoria. Era raro, mas podiam. Porque sempre houve alguma prevenção contra os promotores virem direto do interior para a Procuradoria. Diziam que eles teriam que passar pelas dificuldades da capital etc. – uns argumentos que até hoje não me convenceram –, que a vida na capital é mais difícil (Hipólito).

PROMOTORES DE FATOS E PROMOTORES DE GABINETE

E se o membro do Ministério Público cumprir efetivamente todas as atribuições que a legislação lhe confere, eu tenho a impressão de que a gente vai melhorar em muito o Brasil.

PROMOTOR DE FATOS

Mas eu também acho o seguinte: ficou tudo para o Ministério Público, de repente. Você tem um problema? Disque Ministério Público! E não é bem isso.

PROMOTOR DE GABINETE

Para discutir as formas de atuação dos promotores, é preciso dizer que a capacidade de iniciativa do Ministério Público nas áreas de defesa da cidadania, meio ambiente, consumidor, criança e outras relacionadas a interesses metaindividuais advém do uso de instrumentos judiciais e, sobretudo, de instrumentos extrajudiciais trazidos pelas *leis de proteção aos interesses metaindividuais*.

A *ação civil pública* foi o instrumento judicial criado para a defesa dos interesses difusos, sendo posteriormente estendida à proteção de interesses coletivos e individuais homogêneos.

Os instrumentos extrajudiciais consistem no *inquérito civil* e numa série de providências ou atos – apurações, audiências, notificações – distintos da proposição de ações judiciais. Chamados *procedimentos administrativos*, os instrumentos extrajudiciais são usados quando os promotores querem iniciar e desenvolver investigações relacionadas à violação de interesses e direitos previstos nas *leis de proteção aos interesses metaindividuais*. Ou quando passam a averiguar irregularidades e denúncias sobre as quais possuem pouca ou nenhuma evidência. Os procedimentos administrativos ou extrajudiciais englobam todos os atos que o promotor pode realizar para “instruir” o inquérito civil ou o *protocolado*, isto é, o procedimento preparatório de inquérito civil. As leis de proteção aos interesses metaindividuais permitem, entre outras providências, que os promotores notifiquem cidadãos e autoridades públicas a prestar esclarecimentos e depoimentos, peçam o auxílio da polícia, requisitem informações, serviços e documentos de autoridades e de órgãos públicos e privados, façam inspeções e diligências investigatórias. O mais importante instrumento extrajudicial ou procedimento administrativo é o inquérito civil.

As novas atribuições trazidas pela Constituição e pelas *leis de proteção aos interesses metaindividuais* ocasionaram reorganizações dentro dos Ministérios Públicos estaduais e levaram à criação de novas áreas de especialização, fazendo com que os promotores assumissem gradualmente suas novas funções. Hoje, *todos* os promotores de justiça que atuam *na área de interesses metaindividuais* têm à disposição, portanto, uma série de instrumentos que marcam um novo modo de intervenção do Ministério Público em conflitos sociais, imprimindo um grande alcance aos seus atos. A pesquisa revelou que, nas promotorias ligadas aos interesses metaindi-

viduais, há uma grande diferença na maneira de empregar procedimentos extrajudiciais e de propor medidas judiciais e no tipo de questões e conflitos considerados importantes. Revelou também que *uma parte* dos promotores de justiça dessa área está utilizando instrumentos extrajudiciais e judiciais, de modo a inaugurar uma forma de atuação que os transforma em articuladores políticos e acentua o papel do Ministério Público como ator político. Dessa forma, a legislação recente traz um tipo novo de intervenção por parte do Ministério Público nos conflitos sociais, mas é possível perceber, além disso, que uma parte dos promotores ligados à área de interesses difusos inaugura um tipo de atuação que transcende o sistema de justiça.

Foi possível distinguir no grupo estudado diferenças nítidas entre duas maneiras de agir. Para que a distinção entre essas duas formas de atuação ficasse suficientemente clara, utilizei as características mais marcantes de ambas na definição de dois tipos ideais: *promotor de gabinete* e *promotor de fatos*. Eles são propostos aqui como tipos ideais, pois que construídos por meio da ênfase em certas características e elementos encontrados na atuação concreta dos promotores selecionados. Acentuando e realçando algumas características observadas, os tipos promotor de fatos e promotor de gabinete pretendem demarcar diferenças significativas em relação a duas formas distintas de atuação. Assim, considerando cada um dos promotores do grupo estudado, eu poderia classificá-los, talvez, numa escala em que os extremos fossem os tipos definidos acima. Certamente, a maioria ocuparia pontos intermediários na escala, nenhum deles encarnando exatamente os tipos ideais, uma vez que procedimentos e atitudes que definem ambos os tipos encontram-se entrelaçados, na realidade. O tipo ideal é usado como recurso analítico e, como tal, constitui uma “racionalização utópica, que não se encontra jamais ou raramente, na sua pureza, na realidade empírica ou concreta”. Ele é “obtido por racionalização utópica e acentuação unilateral de traços característicos e originais, em vista de dar um significado coerente e rigoroso ao que aparece como confuso e caótico na nossa experiência puramente existencial” (Freund, 1966, pp. 54-55).

Lembro, mais uma vez, que esses tipos estão baseados em formas de atuação desenvolvidas em áreas ligadas à *questão dos interesses me-taindividuais* – outras áreas de atuação, como a área criminal, embora tenham sofrido mudanças, reservam atribuições e são marcadas por formas de intervenção completamente distintas por parte dos membros do Ministério Público, suscitando questões diversas.

Como já foi dito, a maioria dos promotores atuava nas áreas da infância e juventude, meio ambiente, habitação e urbanismo, cidadania e consumidor, todas elas envolvendo questões relativas a *interesses metaindividuais* (individuais homogêneos, coletivos e difusos). De todos os entrevistados, dezesseis haviam dedicado a maior parte de suas carreiras a áreas relacionadas aos interesses difusos e coletivos. Cinco deles, com menor experiência nesse campo, já haviam atuado ou estavam atuando em promotorias ligadas à questão. Assim, é preciso ter em mente que a trajetória dos entrevistados e a importância dada pelos mesmos aos interesses metaindividuais demarcam suas formas de atuação e alimentam as suas interpretações sobre o papel do Ministério Público.

Portanto, os tipos promotor de fatos e promotor de gabinete sugerem *tendências* de atuação existentes no Ministério Público *dentro do campo dos interesses metaindividuais*¹⁵.

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. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. 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.

O promotor de gabinete considera que sua principal responsabilidade é dar conta dos processos legais e pareceres ligados à sua área. Nem por isso, ele deixa de realizar trabalho de fiscalização, quando sua área exige, e tomar iniciativas específicas perante a irregularidades e denún-

15. É preciso lembrar que a área criminal, a área de atuação mais tradicional do promotor de justiça, ocupa aproximadamente metade dos membros do Ministério Público de São Paulo. Existem diferenças significativas no tipo de trabalho desempenhado pelos promotores na área criminal, nas áreas cíveis ligadas à questão dos interesses metaindividuais e na chamada «parte cível tradicional» – que consiste em atividades mais burocráticas relacionadas, por exemplo, a pareceres em habilitações matrimoniais e participação em determinados processos legais envolvendo interesses individuais. Registra-se que doze dos 21 entrevistados estavam atuando no interior, onde o acesso à área de interesses difusos e coletivos por causa do número de vagas existentes, é mais fácil do que na capital.

cias. Assim, o *promotor de gabinete* faz «visitas» periódicas a organismos não-governamentais e órgãos governamentais quando necessita averiguar, orientar, informar e ajudar a resolver problemas relacionados, em sua maioria, a irregularidades que chegam ao seu conhecimento:

«O ideal é sempre a gente estar fazendo visitas a entidades e, mesmo na área administrativa [pública], você orientar [...]. Mas, o velho chavão: o acúmulo de serviço é grande. Então, você vai ficar saindo aí em diligência em detrimento dos processos? Porque processo você tem prazo para ler, você não pode perder um prazo.»

O promotor de gabinete acompanha casos particulares, atende ao público, orienta pessoas e organizações, investiga denúncias e defende interesses metaindividuais por meio de inquéritos civis e proposição de ações civis públicas. O envolvimento em iniciativas da comunidade é considerado importante:

Para ser promotor aqui você tem que fazer parte da sociedade. Eu sou rotaryano, por exemplo. O menor vem aqui, não tem o que comer, eu dou uma cesta básica para ele. Eu já tenho o canal com o clube, eu passo a cesta básica, receitas de remédio, é comum fazer isto. Então, a gente participa.

A participação em ações da comunidade é elogiada, mas o promotor se vê, aqui, como autoridade que deve prioritariamente zelar pelo cumprimento da lei. As atuações conjuntas com órgãos e conselhos governamentais e o trabalho de orientação às pessoas que procuram as promotorias estão ligados a casos individuais e situações específicas. Na área dos direitos da criança, por exemplo, o promotor de gabinete pode notificar pais alcóolatrás e convencê-los a entrar em programas especiais, acompanhando o caso por meio de procedimentos extrajudiciais. Na área acima, aparecem como exemplos processos e casos individuais de adoção, abandono, negligência e violência. O envolvimento com organismos governamentais e não-governamentais é visto com cautela:

Procuo não me envolver tanto porque eu tenho que fiscalizar. Então, se eu começar a determinar regras, a participar de uma forma mais ativa, eu vou ter problemas se um dia eu precisar chegar e dizer: “olha, não é assim, a lei funciona de outra forma”. Como no caso dessa entidade, quando eu tive de tomar uma medida contra o dirigente. Quando eu vejo alguma coisa errada, eu oficio o dirigente, mas eu fico mais distante dessas questões de participar, de criação, de fazer parte.

Não se pode «cruzar os braços», é preciso «encaminhar para a solução mais adequada possível». Assim, mesmo que a correção de irre-

gularidades por organismos privados e a oferta de programas e políticas pelos poderes públicos estejam longe do «ideal», o promotor de gabinete trabalha «com o que tem na mão». É preciso fazer o poder público cumprir a lei em questões pontuais e dentro do «possível», mas não se pode acioná-lo para a implantação de todas as políticas públicas inexistentes ou correção de todos os programas em descompasso com a legislação. Essa percepção está vinculada à insatisfação com as respostas do Poder Judiciário a certas medidas judiciais de autoria do MP. A proposição de determinadas ações civis públicas, que resultaram em sentenças totalmente contrárias às interpretações e expectativas do promotor e de seus pares no Ministério Público, alimentam a descrença na possibilidade de se obter a implementação de programas e políticas públicas pela via judicial. Há ceticismo, por exemplo, em relação à proposição de ações civis públicas contra prefeitos que não instalam os conselhos municipais da criança. Recorre-se ao exemplo de certas ações julgadas improcedentes porque «o Tribunal entendeu que isto faz parte da administração política do prefeito». Ou de ações que, pedindo a inclusão de famílias em programas de auxílio, levam ao mesmo resultado, com juízes e desembargadores argumentando que «a estas ações se sucederem milhares de outras» e que «o município não teria condições de suportar a todas». Mesmo quando as ações são julgadas procedentes, resta o descontentamento:

Veja bem, a ação civil pública é um instrumento necessário, útil, mas que tem que ser usada racionalmente, em último caso, de modo consciente. Porque não adianta você promover uma ação, ganhar e não levar. Você ganha a ação, muito bonitinho e tal, mas e daí? Então, às vezes, é preferível você ir resolvendo ao jeito brasileiro do que entrar com uma ação. O prefeito, por capricho, diz: “bom, já que está na justiça, vamos deixar”. Então, vão entrando com recurso e vão ganhando tempo. Depois, o tempo passa, passa o problema para outra administração. Estou lembrando de uma ação contra a prefeitura em que foi combinada uma multa diária. Bom, quem é que vai pagar essa multa? O cidadão! Então, a ação tinha que ser pessoal, tinha que ser contra o prefeito mesmo.

Geralmente, o promotor de gabinete instaura o inquérito civil quando percebe que haverá dificuldades na coleta de documentos e provas necessárias à proposição de ações civis públicas. Convencido da necessidade de propor ações, ele prefere não instaurar inquéritos civis, coletando documentos por outros meios. Assim, vê maior probabilidade de acordos judiciais no âmbito das ações civis públicas, embora tente chegar a entendimentos antes da proposição de qualquer medida judicial.

A quantidade de processos e de trabalho burocrático no gabinete, a falta de recursos da administração pública e os limites impostos pela via judicial acabam levando o promotor de gabinete, portanto, a pautar sua atuação para a resolução de problemas específicos exigidos pela lei ou a situações que surgem em decorrência de denúncias ou de problemas em programas públicos – combate a irregularidades em organizações governamentais e não-governamentais, assentamentos ilegais na periferia dos municípios, problemas na aceitação de matrícula pelas escolas estaduais etc. O promotor de gabinete chega até mesmo a questionar a abrangência das suas atribuições na defesa de interesses metaindividuais:

O Ministério Público pode propor ação civil pública para ver o problema de vagas [nas escolas estaduais]. Só que, na verdade, como aconteceu este ano, efetivamente fica difícil. Entramos com mandado de segurança, não foi dada liminar, aí recorreu para o Tribunal. O Tribunal não julgou ainda e nós estamos em agosto! Então, o que adianta? A gente tem que movimentar, a gente tem que cutucar. A gente cutuca, só que fica difícil. Então, acho que você também pode cair no descrédito. [...] a gente não pode ficar de braços cruzados, a gente tem que fazer alguma coisa. Mas eu também acho o seguinte: ficou tudo para o Ministério Público, de repente. *Você tem um problema? Disque Ministério Público! E não é bem isso (grifos nossos).*

Para o promotor de gabinete, a abrangência e a indefinição trazidas pela possibilidade de atuação «fora do processo» na área de interesses metaindividuais – via procedimentos extrajudiciais – perturbam a noção do promotor como autoridade judiciária encarregada prioritariamente de instaurar inquéritos, propor ações, cuidar dos processos de sua área e fiscalizar o cumprimento da lei.

A questão aparece de modo invertido, se consideramos o promotor de fatos, que lança mão sistematicamente dos procedimentos administrativos ou extrajudiciais. Uma maneira de agir extrajudicialmente é organizar «*blitz*» ou diligências, requisitando a presença de autoridades locais, órgãos governamentais e organizações não-governamentais na apuração de irregularidades. As diligências acabam servindo como meio de cobrar ações de autoridades locais e estaduais contra irregularidades e ilegalidades por vezes conhecidas e toleradas:

Aí eu fui ver a quantas andava o transporte dos trabalhadores rurais, os bóias-frias. Fiz uma *blitz*: reuni a polícia militar, a polícia rodoviária, o Ministério do Trabalho, todos os órgãos ligados. Levei médico, engenheiro para saber as condições, os detalhes. E fiz quatro *blitz*, vistoriamos quase trezentos ônibus: folga na direção, não havia saída de emergência, a porta de trás eles travaram para caber mais pessoas, as enxadas e foices eram transportadas

dentro do ônibus, assentos quebrados, enfim, tudo irregular. Mais da metade dos ônibus foram retirados de circulação, os donos foram multados. Eu processei todos os usineiros criminalmente, donos de fazenda e usina. Foram presos em flagrante os motoristas e seguranças.

As diligências aparecem como atos corriqueiros no dia-a-dia do promotor de fatos, ao lado da divulgação da legislação, atendimento ao público, orientação, reuniões, campanhas e até mesmo iniciativas conjuntas com outros órgãos locais. O uso contínuo desses procedimentos extrajudiciais leva o promotor de fatos a estabelecer um vínculo estreito com determinados órgãos governamentais no combate a irregularidades – na área do meio ambiente, com a polícia florestal, por exemplo.

O promotor de fatos costuma definir prioridades e estabelecer estratégias, dedicando-se à execução de «projetos». O combate ao trabalho infantil e a irregularidade no transporte escolar, a implantação de conselhos municipais da criança, a instalação de creches e iniciativas visando aos programas de reforço escolar nas escolas locais são alguns dos «projetos» existentes na área dos direitos da criança. O combate à evasão escolar é um dos «projetos» adotados. O poder de requisitar documentos e informações das escolas, delegacias de ensino e secretarias permite que o promotor reúna dados sobre os índices de evasão em determinada região ou cidade. A partir daí, ele pode iniciar um trabalho com escolas e pais de alunos, requerendo a presença dos últimos em reuniões ou audiências.

Em outras áreas, o combate à corrupção – superfaturamentos, licitações fraudulentas, irregularidades em campanhas eleitorais de prefeitos e vereadores –, a proteção de aldeias indígenas, a proteção do patrimônio histórico, a preservação de trechos da Mata Atlântica, o combate às queimadas, o combate à ocupação e uso irregular do solo, a fiscalização de condições e tarifas dos transportes públicos e a fiscalização de tabelas de planos de saúde são citados como prioridades. Definidas as prioridades e detectadas as irregularidades, o promotor pode estabelecer negociações ou participar da elaboração de propostas:

A gente elege alguns temas ambientais de importância vital, como por exemplo resíduos, deposição de resíduos, tratamento de resíduos, poluição das nossas águas, poluição atmosférica. Então, nós pegamos esses temas que são os mais perturbadores na questão ambiental e, independentemente até de denúncia, instauramos protocolos, inquéritos civis de investigação genérica para descobrir onde estão os maiores problemas. Daqueles protocolos gerais, podem surgir ações civis públicas para casos específicos, podem surgir acordos se a gente chamar o degradador aqui ou até o poder público, se ele for o proble-

ma. Ou até podem surgir propostas de alterações legislativas. Vamos supor que a gente venha a detectar que o problema existe porque a lei está mal feita, mal redigida, ou [...] não prevê a hipótese, é lacunosa e precisa ser aperfeiçoada.

O promotor de fatos chega a participar da execução de campanhas e da fundação de organizações não-governamentais voltadas à solução de problemas nas áreas em que atua. Nessas situações, ele articula forças locais e mobiliza recursos da comunidade:

Tudo isso me levou a criar a Casa “x”, em parceria com a Associação do Comércio e da Indústria de “y”, que me deu o material. A prefeitura deu a mão-de-obra e eu intermediei isto. [O local] Era um albergue que nunca funcionou, que a gente transformou numa casa e os meninos ficavam lá aguardando um período para saber se eles vinham para a FEBEM ou se não vinham. [...]. Aí isso me levou a criar uma [outra] entidade chamada “z”. Era uma entidade que se dedicava à execução da medida socioeducativa de prestação de serviços.

Nas promotorias ligadas à defesa dos interesses metaindividuais, o promotor de fatos prioriza as questões que abrangem um grande número de pessoas ou que estejam ligadas a políticas e programas públicos. Muitas vezes, a partir dos casos individuais atendidos no gabinete, identifica problemas coletivos e a inexistência de programas governamentais, temas aos quais passa a dar prioridade. Ele define seu papel na defesa de interesses metaindividuais como a nova «vocação» do Ministério Público.

Na defesa de interesses metaindividuais, dependendo do problema ou irregularidade, o promotor de fatos estabelece verdadeiros processos de negociação com prefeitos, secretários municipais e dirigentes de organizações não-governamentais, utilizando os procedimentos extrajudiciais de que dispõe. Quando não têm sucesso, acaba recorrendo a medidas judiciais e propondo ações civis públicas, que podem resultar em acordos judiciais:

Aí, nós estudamos e entramos com uma ação que acabou resultando num programa que deu atendimento aos meninos de rua, várias casas de atendimento, iniciou-se alguma coisa [...]. Houve uma colaboração, depois da propositura [da ação civil]. Eles [Secretaria de Assistência Social] chegaram a nos procurar, perguntaram o que nós queríamos [...]. Depois de uma conversa, várias reuniões, tal, eles concordaram com o que nós estávamos pedindo, colocaram uma fórmula para fazer isso e nós fizemos um acordo que foi homologado judicialmente.

Por meio da negociação e dos acordos, o promotor de fatos influencia até mesmo o conteúdo de legislações, políticas e programas municipi-

pais de atendimento. Elegendo o contato e o diálogo com os responsáveis por políticas e programas, ele acaba exercendo uma espécie de «pressão formalizada» sobre os administradores públicos. Nesse processo de negociação, as medidas judiciais são utilizadas como último recurso para que as autoridades municipais cumpram a legislação:

A gente senta, mostra, conversa, manda ofício para cá, negocia, senta, conversa, reunião, reunião, mobiliza opinião, vai fazendo, vai fazendo até que nasce das pessoas, nasce do administrador público, espontaneamente, quer dizer, espontaneamente não!, eles são provocados, mas por via administrativa: “Olha, se você não fizer no prazo de tanto tempo, vou entrar com ação civil pública”. E não há necessidade de entrar porque eles fazem.

Em determinados momentos, o promotor de fatos instaura inquéritos civis para convencer os prefeitos de que está mesmo disposto a entrar com medidas judiciais. Nesse sentido, ele considera que o inquérito civil é o «grande instrumento» do Ministério Público. Ao instaurar um inquérito civil, o promotor de fatos coleta provas e reúne dados que, em vez de resultarem numa ação civil pública, são utilizados para pressionar e convencer uma determinada autoridade, pessoa física ou jurídica a estabelecer um acordo judicial. A sua especialização como promotor de justiça e o conhecimento que possui acerca da legislação que protege os interesses metaindividuais parecem assegurar ao promotor de fatos, ademais, uma posição vantajosa nas conversas e na redação dos acordos, que são formalizados judicialmente e passam pelo crivo do Conselho Superior do Ministério Público. O promotor de fatos pontua que os réus privados, ou seja, organizações não-governamentais, empresas e pessoas físicas, são menos resistentes ao fechamento de acordos do que o poder público. As autoridades, órgãos e poderes públicos estaduais e federais são considerados os mais resistentes à negociação ou simplesmente inaccessíveis, em função da distância que os separa da maior parte das comarcas, localizadas fora da capital.

O promotor de fatos vê-se não somente como defensor dos interesses e direitos metaindividuais, mas também como agente que deve buscar soluções para «resolver o problema social» relacionado a tais direitos. A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das repostas do Poder Judiciário, mas porque o promotor de fatos interpreta o seu papel como atividade que *transcende* o sistema de justiça e requer *legitimação* na comunidade. Assim, ele atribui grande importância ao trabalho conjunto com organizações não-governamentais, órgãos governamentais e

sindicatos. Muitas vezes, coloca-se no papel de articulador de lideranças e organizações locais:

Quando cheguei à cidade “x”, verifiquei que não existiam os conselhos e então comecei um trabalho de orientação com relação aos prefeitos no sentido de formar a *vontade política* para sua instalação. Tanto uma pressão popular quanto uma pressão política para os prefeitos sentirem a necessidade de instalar os conselhos. Foram feitas reuniões com entidades, chamei as entidades, sindicatos, representantes de conselhos de escolas, professores, marquei uma reunião, inclusive chamei os prefeitos, alguns compareceram [...]. Tinha um anteprojeto que eu tinha recebido do Centro de Apoio [da Infância], a título de sugestão, de subsídio e coloquei na mão deles. Esse projeto correu o Estado de São Paulo inteiro, cada um colocava ali o que era mais adequado. Não era uma intervenção do Ministério Público, mas uma tentativa de subsidiar quem não tinha condições (*grifos nossos*).

Nesse ponto é necessário dizer que tanto o promotor de fatos como o promotor de gabinete consideram que as medidas judiciais são o último caminho a ser tomado, uma vez que a via judicial, conhecidamente, é demorada, lenta e nem sempre leva aos resultados pretendidos. Mas a insatisfação com a agilidade e com as respostas do Poder Judiciário resulta em posições distintas. O promotor de gabinete tende a evitar medidas judiciais relacionadas aos poderes públicos, ou seja, demandas que envolvam implementação de programas e serviços públicos. O promotor de fatos também evita a via judicial, mas explora os procedimentos extrajudiciais para mobilizar, articular, pressionar e negociar com os organismos governamentais e não-governamentais, priorizando demandas de impacto coletivo e alargando o seu papel como agente que atua conjuntamente com organizações sociais e grupos locais.

O papel do promotor de justiça ganha então uma nova dimensão: se a via judicial é incapaz de levar a soluções rápidas e satisfatórias, o promotor de fatos volta-se para a via extrajudicial, *mostrando uma nova faceta do promotor de justiça*, a de articulador político que defende causas coletivas.

Para o promotor de gabinete, a abrangência do papel do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais torna nebulosas as fronteiras entre o universo jurídico – definido, claro e preciso – e o universo extrajudicial de iniciativas diversas permitidas pelos novos procedimentos administrativos e atribuições constitucionais. Uma vez que ele não age e não se vê como articulador político, sente dificuldades de conciliar o trabalho do dia-a-dia com o campo abrangente de atuação desenhado pelo novo quadro legislativo e institucional. Assim, o promotor de gabinete está cons-

ciente da dimensão política do papel do Ministério Público, mas vê limites muito claros à sua atuação. Em primeiro lugar, limites como autoridade judiciária que não acha correto ou não se sente à vontade em atuar como agente político. Em segundo lugar, limites concretos impostos pela ausência de recursos da administração pública e pelas respostas do Poder Judiciário.

Resumindo, o trabalho burocrático e processual ligado à área de atuação específica do promotor de gabinete absorve grande parte do seu tempo e, assim, ele visita e mantém contatos com organizações quando surgem irregularidades ou problemas específicos. Como autoridade encarregada de fiscalizar o cumprimento das leis, o promotor de gabinete coloca limites claros na atuação conjunta com órgãos governamentais e organizações não-governamentais. A participação em iniciativas da comunidade tem a dimensão de um envolvimento pessoal. O promotor de gabinete atende ao público, inicia investigações, apura denúncias, «oficia» autoridades, pessoas jurídicas e físicas, instaura inquéritos civis e propõe ações civis públicas na defesa de interesses metaindividuais. A defesa desses interesses ocorre mais em função das demandas postas ao promotor do que em função dos problemas que o mesmo elegeu como prioritários na sua área de atuação. O promotor de gabinete não se vê, pois, como autoridade que deve cobrar continuamente do poder público a implementação de políticas e programas sociais.

O promotor de fatos, por sua vez, estabelece contatos, define prioridades, toma iniciativas, articula forças locais e participa de campanhas, mobilizações e eventos. Divulgação de informações, atendimento ao público, palestras, orientações e reuniões são procedimentos usados cotidianamente. Muitas vezes, as prioridades levam o promotor de fatos a acionar órgãos governamentais e a estabelecer processos de negociação com autoridades públicas, pessoas jurídicas e físicas. Também levam à participação em campanhas, elaboração de projetos e, até mesmo, fundação de organizações não-governamentais. Os inquéritos civis são usados, muitas vezes, para aumentar as chances de fechamento de acordos judiciais. As ações civis públicas são propostas quando os procedimentos extrajudiciais não surtiram efeito ou quando não há possibilidade de contato ou negociação, como nos casos de violação de direitos por órgãos estaduais e federais.

As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais resultam, conforme o grupo estudado, em distintas formas de atuação, por causa da abrangência da legislação recente e da independência funcional – que garante, como vimos no cotidiano

dos promotores, uma considerável autonomia aos membros do Ministério Público. O tipo promotor de fatos indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo promotor de gabinete indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho «processual» – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial. De um lado, as novas atribuições constitucionais do Ministério Público são percebidas como fonte de poder a ser usado na «transformação da sociedade». De outro, causam desconforto por causa dos limites impostos pela realidade percebida e das fronteiras imprecisas entre as esferas jurídica e o universo de iniciativas de caráter social e político, exigindo mais do que um agente judiciário supostamente deveria e poderia fazer.

SOCIEDADE E PODER PÚBLICO NAS REPRESENTAÇÕES DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA

MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE

O Ministério Público sempre esteve à frente dos problemas sociais.

PROMOTOR DE FATOS

Neste capítulo, pretendo abordar como os promotores entrevistados vêem a sociedade e o poder público e como essas representações constituem justificativas e explicações para o papel assumido pelo Ministério Público na defesa de interesses sociais e no combate a irregularidades e improbidades na administração pública. Essas representações e idéias – publicamente defendidas pelos membros do Ministério Público de São Paulo – serão mostradas por meio das entrevistas e ações judiciais de autoria dos promotores entrevistados.

Uma idéia amplamente defendida por membros do Ministério Público surge de forma vigorosa nas entrevistas: a defesa dos «interesses da sociedade» cabia «naturalmente» ao Ministério Público, pois se apresentava como desdobramento do “papel histórico” que a instituição teria exercido perante as “causas sociais”.

[O Ministério Público foi] o órgão que sempre defendeu direitos da sociedade em mandados de segurança. Porque, antes, a gente não tinha ação civil pública, mas tínhamos mandado de segurança, ação popular, instrumentos de luta, de liminar, menos recursos, mas nós tínhamos esses instrumentos. E a sociedade tinha o promotor como defensor dos direi-

tos dela. Acho que o legislador quis reconhecer isso na Constituição, esse papel que o Ministério Público já fazia, pois ele sempre foi um órgão que atuou de forma eficaz, honesta (Promotor de Gabibente).

No interior do sistema de justiça, os procuradores se identificam como os agentes mais próximos aos problemas sociais, carências e necessidades da população. A relação direta dos promotores de justiça com as populações das comarcas e com suas demandas seria a fonte de legitimidade do Ministério Público. Ademais, o contato do promotor com o público na prestação de assistência judiciária e na resolução amigável de pequenos e grandes conflitos teria sido propício para a fermentação do debate e a formulação de propostas que levaram às novas leis:

O atendimento ao público deu ao promotor de justiça uma visão da problemática social, de como o direito não alcançava algumas relações, ou de como ele, promotor, tinha de resolver diversas vezes o mesmo problema, de grupos que tinham os mesmos problemas. Eu acho que muito [das mudanças constitucionais] se deve a essa atividade. Foi uma coisa de experiência, de vivência. De outro lado, eu acho que o fortalecimento do Ministério Público é irmão direto do enfraquecimento do Poder Judiciário. O Ministério Público tornou-se forte porque o Poder Judiciário tornou-se fraco e porque a corrupção do Executivo veio a público em grande quantidade (Promotor de Fatos).

A alegada tradição e legitimidade conquistada pelo Ministério Público, como órgão de proteção aos fracos e como órgão responsável pela denúncia criminal e ação penal, tornam as reivindicações de outras categorias do sistema de justiça injustificáveis para os promotores. Os promotores mencionam especialmente os *lobbies* feitos pelos delegados de polícia, advogados e procuradores do Estado – os primeiros competindo por espaço na área criminal e os últimos, como afirmam os entrevistados, contrários à ampliação das funções do Ministério Público na área cível. Não fosse o *lobby* do Ministério Público na Constituinte, dizem eles, restaria ao promotor apenas o papel de «promotor acusador, porque estavam expulsando-o cada vez mais do processo cível». (Hipólito). Mas as palavras mais duras são reservadas aos delegados de polícia. Mesmo o controle externo dos promotores sobre a atividade policial, previsto na Constituição, que gerou e ainda gera atritos com a polícia civil, é considerado insatisfatório:

O que a Constituição de 1988 fez foi dar ao Ministério Público algo muito empírico, algo extremamente volátil e genérico, o controle externo da atividade policial. Mas ninguém sabe até hoje o que esse controle externo quer dizer, o que significa isso? Como é que você

pode supervisionar o trabalho da polícia se você não pode estar lá, trabalhando com a polícia, estar trabalhando ali dentro da investigação? [Em outros países] [...] nós temos o Ministério Público e, agregada a essa estrutura, temos então os serviços de investigação para coleta da prova criminal. Na verdade, o que é que o delegado representa dentro desse papel? Muito pouco. Ele, na verdade, é o intermediário, ele dirige a coleta das provas. Só que ele não é o destinatário das provas porque é o Ministério Público que vai propor a ação. Então, na verdade, o papel do delegado hoje é um papel inócuo dentro da sistemática processual penal. Mas criou-se essa estrutura e, em virtude dela existir, não se pode mais retirar o espaço do delegado de polícia (Promotor de Fatos).

A insatisfação com os limites das mudanças operadas na esfera criminal, quando da Constituinte, além de refletir a relação tensa da instituição com a polícia civil, é reforçada pela abrangência das atribuições conquistadas na área cível. Hoje, o promotor de justiça é o responsável pela abertura e encaminhamento de inquéritos civis, tendo absoluto controle sobre os mesmos, o que não ocorre na área criminal, na qual o inquérito policial está a cargo da polícia judiciária¹.

É visível a preocupação dos entrevistados em afastar qualquer viés corporativista, quando mencionam as garantias constitucionais como uma conquista do Ministério Público. Proteção indispensável ao exercício de suas novas funções, argumentam, as garantias constitucionais não podem ser vistas como «benefícios pessoais» ou «benefícios de uma categoria»:

O Ministério Público não correu atrás de privilégios na Constituinte de 1988. Ele correu atrás de trabalho. Se a gente for ver dentro da burocracia estatal quem é que se

1. O descontentamento de promotores e procuradores de justiça com a estrutura da polícia civil e com a atuação do Ministério Público na área criminal resultou em propostas de membros do MP paulista, visando a implementação de procedimentos para o exercício efetivo do controle externo sobre a atividade policial. Além das inúmeras referências anteriormente indicadas, ver Cornacchioni (1997) e Ferraz (1997b). Dentre os jornais pesquisados, relativos ao período da Constituinte, a única referência às demandas da categoria dos procuradores do Estado aparece em manifesto dos magistrados contra a equiparação de seus vencimentos e garantias a outros operadores da Justiça (membros do Ministério Público, defensores e procuradores do Estado) (*O Globo*, 6.8.87). Quanto ao *lobby* da Ordem dos Advogados do Brasil na Constituinte, Faria anota que, apesar “da retórica ‘progressista’ no campo dos ‘direitos sociais’”, a OAB teria bloqueado “todas as propostas de deslegalização e todas as de deformalização e descentralização que, a exemplo dos juizados informais de pequenas causas, propiciavam às partes a possibilidade de autodefesa, sem a obrigatoriedade da intermediação de profissionais do direito [...]” (Faria, 1992, pp. 124-125). Os promotores entrevistados alegam que a OAB teria sido contrária à ampliação de suas atribuições na área cível porque, ao defender interesses metaindividuais, os membros do Ministério Público estariam retirando prováveis causas e clientes dos advogados em um novo e promissor campo do direito brasileiro.

preocupou com isso, você encontra poucos. O Ministério Público foi atrás de quê? De se tornar o verdadeiro *ombudsman* da sociedade (Promotor de Fatos).

As novas atribuições do Ministério Público para defender a sociedade e fiscalizar irregularidades na administração pública são vistas pelos entrevistados como «conquistas da sociedade»: «é como se o Ministério Público tivesse uma procuração da sociedade para defendê-la». Apesar dos diferentes perfis dos promotores, dois argumentos que alimentam essa convicção aparecem de modo recorrente no conjunto das entrevistas. Para os entrevistados: a. os poderes e órgãos públicos teriam perdido a «legitimidade» perante a população, pois além dos problemas de corrupção, não estariam mais atendendo às necessidades do cidadão; b. os cidadãos – «a sociedade brasileira» – não seriam capazes de reagir aos abusos e negligência dos poderes públicos, dada a desigualdade socioeconômica e despreparo das associações civis. Assim, o Ministério Público teria vindo «preencher um vácuo» na defesa da «sociedade». Diante de um poder público desgastado, contaminado pela corrupção e ineficaz no combate às desigualdades sociais e perante um Poder Judiciário pouco atento às mudanças sociais, teria cabido ao Ministério Público a defesa dos interesses metaindividuais, em função da tradição dos promotores e procuradores de justiça na proteção aos fracos.

A «sociedade brasileira» é, na palavras dos promotores, «desorganizada», «frágil» e composta de cidadãos que «não têm consciência dos seus direitos». Dentre os promotores de gabinete, aparecem as imagens mais desfavoráveis quanto ao grau de organização da «nossa sociedade», contrapostas à imagem das sociedades de países desenvolvidos:

As pessoas se organizam lá nos outros países [Estados Unidos? Europa?] Sim, porque elas têm consciência política, porque elas sabem exigir, porque elas têm conhecimento. A população é mais culta, eles sabem dos seus próprios direitos, eles conhecem seus próprios direitos, coisa que no Brasil as pessoas desconhecem, as pessoas mais humildes. Não sabem, são pobres, são mal informadas, são pouco esclarecidas. Lá, eles conhecem, eles se reúnem, eles fazem, eles têm meios para tanto. Aqui, não. Há necessidade de um promotor de justiça que faça isso.

Entre os promotores de fatos, considera-se que o Brasil mudou e que os cidadãos têm «mais consciência dos seus direitos». Mas, ainda assim, a avaliação é de que a «sociedade civil» não alcançou «um nível maior» de organização, e que, por isso, a defesa dos interesses metaindividuais deve ser exercida pelos promotores:

Nos preocupa muito quando nos querem tirar essas atribuições, esses poderes porque estarão tirando é da sociedade. Como a gente costuma falar, o *braço forte da sociedade* é o Ministério Público. E a gente tenta ser porque, se nós não fizermos, não vai ter quem faça (*grifos meus*).

Os promotores de fatos, acostumados a trabalhar com organizações não-governamentais, questionam até um certo ponto o papel tutelar do Ministério Público:

Inclusive agora eu estou colocando a entidade [ecológica] como litisconsórcio ativo² sempre que eu entrar com uma ação civil pública na justiça na área do meio ambiente. É o Ministério Público entrando com a entidade ecológica, não é o Ministério Público sozinho [...]. Então, hoje, o Ministério Público precisa atuar, mas acho que não como tutor da sociedade civil, mas como mais um órgão da sociedade civil. [...]. Órgão da sociedade civil, parceiro de outros órgãos na construção da sociedade substancialmente democrática.

Mas, mesmo atuando ao lado da sociedade, os promotores de fatos consideram o papel do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos fundamental, quando não insubstituível em certas áreas: “Na questão ambiental, se não fosse o Ministério Público, o Brasil estaria um caos, viu? O pouco que existe de defesa do meio ambiente se deve ao Ministério Público”.

A fragilidade da «sociedade» justifica um Ministério Público forte e independente tanto na fala dos entrevistados, como nos debates e idéias veiculados por membros do Ministério Público de São Paulo (Ferraz, 1995). Em recente artigo, João Lopes Guimarães Júnior afirma:

As pressões sociais para que o Estado assuma seu papel na democratização social do Brasil não são eficientes. O país não conta, tradicionalmente, com uma sociedade civil organizada e consciente de seus direitos, e as camadas populares, em particular, nunca se notabilizaram por sua capacidade de mobilização ou por seus graus de informação e consciência política. Por tradição, elas não sabem identificar seus interesses e lutar articulada-

2. O litisconsórcio permite a associação de instituições para a proposição de determinadas medidas judiciais. Assim, o Ministério Público pode ser co-autor de ações civis públicas, ao lado de organizações não-governamentais, do mesmo modo que os MPs estaduais podem estabelecer litisconsórcio com o MP da União em certos casos. Na área do meio ambiente, já foram propostas ações resultantes de litisconsórcio entre o MP paulista e o da União. O artigo 201 do Estatuto da Criança prevê “litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida essa Lei” Ver Mazzilli (1996).

mente para conquistá-los, e dessa inércia resulta uma participação muito tímida dos setores populares no cenário político nacional (Guimarães Jr., 1997, p. 94).

Cabe, pois, ao Ministério Público, arremata Arthur Pinto,

a tarefa maior de fazer valer os direitos e interesses daqueles que não têm articulação política e força para tanto, porque não é razoável a Constituição valer em parte, porque isto, só por si, quebra o equilíbrio encontrado pelo Constituinte (Pinto, 1997, p. 83).

Nesse discurso que perpassa a fala dos entrevistados e os argumentos de membros do Ministério Público de São Paulo, a sociedade e os cidadãos são incapazes de defender seus próprios interesses diante do poder público e do poder econômico. O Ministério Público, como instituição externa ao sistema político – livre, portanto, da corrupção e «ilegitimidade» que teriam tomado conta do poder público – e separada do Poder Judiciário – a salvo, segundo os entrevistados, da morosidade e incapacidade do aparato judicial de dar respostas eficazes aos problemas sociais –, aparece como a instituição tecnicamente qualificada, imparcial e legítima para defender os interesses da sociedade. Mas o que se entende aqui por «sociedade»?

A «sociedade brasileira», a «sociedade civil», as «organizações civis», as «classes populares», a «população» e o «povo» formam uma categoria abstrata, bastante flexível para moldar-se aos argumentos em jogo. Ora os entrevistados lembram que as conquistas do Ministério Público na Constituinte nasceram de «aspirações e demandas da sociedade brasileira», ora justificam que a tutela dos interesses metaindividuais deve-se à «desarticulação da nossa sociedade» e, outras vezes, invocam a «sociedade civil organizada» a manifestar-se contra mudanças legais que visam alterar as atribuições atuais do MP. A «sociedade» lembrada em cada um desses momentos tem significado distinto: na Constituinte, a «sociedade» foi capaz de lutar pelos direitos sociais e de apoiar o crescimento do Ministério Público; hoje, a «sociedade» precisa contar com a tutela do Ministério Público para que seus interesses e direitos sejam respeitados; face à ameaça da revisão constitucional e de mudanças nas atribuições dos promotores, é esperado que «a sociedade» se pronuncie a favor do Ministério Público.

Para os promotores, o fato de que a maioria absoluta das ações civis públicas em defesa de interesses coletivos e difusos esteja a cargo do Ministério Público, e não de organizações civis, mostra quão fundamental é a ação do MP na proteção dos interesses metaindividuais. Os entre-

vistados elegem a fragilidade de entidades, movimentos e organizações da sociedade como principal motivo. Após afirmar que o Ministério Público atua em mais de 90% dos casos ligados à defesa de interesses difusos, Antônio Augusto Ferraz, membro do MP paulista, conclui:

[Este dado] Preocupa pois esse é um sintoma claro da fragilidade de nossa democracia, na medida em que revela o grau ainda incipiente de organização da chamada “sociedade civil”, a grave crise nacional da educação, a baixa consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos mais elementares, o sentimento generalizado de impotência diante da impunidade (Ferraz, 1995, p. 64).

A participação e a organização da sociedade são medidas pelo número de ações civis públicas propostas, ainda que os entrevistados mencionem a falta de recursos, o desconhecimento das legislações recentes e o despreparo de advogados como fatores que inibem a proposição de medidas judiciais por parte de organizações não-governamentais.

Mas são precisamente os fatores acima que constituem barreiras poderosas ao uso da ação civil pública por parte de organizações privadas. Analisando o texto da Lei da Ação Civil Pública (LACP), logo após sua promulgação, Mancuso observou que havia pelo menos dois obstáculos à proposição da ação civil por organizações civis: a condenação em honorários, em caso de improcedência da mesma, e a impossibilidade de requisição de documentos e informações, pelas associações, antes da proposição da ação judicial. A LACP, como vimos, além de isentar o Ministério Público do pagamento de qualquer custo, nos casos de sentenças judiciais desfavoráveis, criou o inquérito civil, um poderoso instrumento para investigações e recolhimento de provas. Desde sua promulgação, a lei foi criticada por prever a condenação em honorários de diretores de associações autoras de ações civis improcedentes: “[...] a lei foi extremamente severa. A experiência da ação judicial, com legitimidade para as associações está totalmente no início e, portanto, não há razão para atemorizar as nascentes associações com a punição de seus diretores”³.

3. Machado *apud* Mancuso (1988, p. 204). Mancuso observa igualmente que “[...] não parece justo condenar a associação em honorários, mesmo em caso de improcedência manifesta, até porque o objetivo por ela colimado é o interesse público, e não o dela, associação” (Mancuso, *op. cit.*, p. 204). Em que pese a determinação da LACP, há notícias de sentenças judiciais que condenam o Ministério Público a pagar as despesas do processo. Em 1993, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul condenou o Ministério Público estadual a pagar as despesas da ação civil pública movida contra a Prefeitura de Porto Alegre, para impedir a

Passados mais de dez anos da promulgação da LACP, o Ministério Público continua sendo o autor da maioria das ações civis públicas no país (Milaré, 1995; Sadek, 1997; Ferraz, 1997). Além dos custos e das complexidades envolvidas na proposição dessas ações, existem outras barreiras que dificultam o acesso à justiça e, por isso, as estratégias de organizações não-governamentais podem excluir propositalmente a esfera judicial como espaço de reivindicação e luta. Organizações que defendem causas e direitos ligados a interesses metaindividuais, quando não desconhecem as novas legislações e instrumentos jurídicos, podem desenvolver atividades que não implicam necessariamente acionar a justiça. A suposta relação entre o baixo número de ações judiciais, por parte de organizações não-governamentais, e o «baixo grau de organização da sociedade» ignora, assim, várias questões postas pelas dificuldades de acesso à justiça no Brasil⁴. Ademais, o próprio inquérito civil, com a possibilidade de estabelecimento de acordos judiciais, e o grande número de procedimentos extrajudiciais, trazidos pelas leis de proteção aos interesses metaindividuais, mostram que os próprios membros do Ministério Público se preocuparam em criar alternativas à via judicial.

abertura de ruas próximo a um parque da cidade. A ação civil foi considerada improcedente e a sentença do Tribunal determinou que “da verba orçamentária destinada ao MP será descontada o valor da condenação”. A assessoria do Ministério Público do Rio Grande do Sul respondeu ser “inaplicável a tese de que o MP deve arcar com as despesas do processo quando perder uma ação” (*Folha de S. Paulo*, 13.6.93, pp. 4-2). Em 1998, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também condenou o MP paulista a pagar os honorários para um advogado da cidade de Jaboticabal porque a ação civil, proposta contra três produtores de cana-de-açúcar que promoviam queimadas, havia sido considerada improcedente. Decisões semelhantes tomadas anteriormente pelo mesmo Tribunal haviam sido modificadas pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo o promotor responsável (*Folha de S. Paulo*, 28.2.98). Em ambos os casos, o Ministério Público prometeu recorrer às instâncias superiores do Poder Judiciário.

4. Várias organizações não-governamentais têm se voltado ao sistema de justiça para reivindicar e ampliar direitos. Um exemplo é o Instituto Geledés, que instituiu há alguns anos um serviço de assessoria jurídica e apoio a cidadãos negros, vítimas de discriminação racial, o SOS Racismo. A respeito das dificuldades encontradas, vale registrar o depoimento de uma das dirigentes da organização: “Precisamos aprimorar conceitos, precisamos de serviços jurídicos que correspondam à expectativa da sociedade, que se preocupe com suas peculiaridades. A isso o Estado, especialmente o Ministério Público, tem se mostrado insensível ou ineficaz. O que temos encontrado são dificuldades no acesso à justiça, às regalias da lei no tocante à punição dos agressores, principalmente nas questões de raça e gênero. A sociedade civil e os segmentos discriminados fazem a sua parte, denunciam, organizam-se, reivindicam, alcançam conquistas no plano legal, mas essas conquistas esbarram na falta de vontade política das instituições jurídicas para efetivá-las” (Carneiro *apud* Sadek, 1995b, p. 15).

Nas falas dos entrevistados, as grandes mudanças que atravessaram a sociedade brasileira – a emergência dos movimentos sociais, o crescimento das organizações não-governamentais, o advento de novos espaços de participação política e o surgimento de novos direitos, que contemplaram segmentos específicos e minorias – ora são saudadas como prova do fortalecimento da democracia, ora são completamente ignoradas. Tudo depende da «sociedade» em questão. Quando lembram o engajamento de membros do Ministério Público na Constituinte e na elaboração das leis de proteção aos interesses metaindividuais, os entrevistados relatam articulações de setores do Ministério Público com organizações não-governamentais e se referem às demandas de grupos sociais pelo alargamento dos direitos sociais e coletivos. Mas quando se trata de justificar e defender as atribuições que o Ministério Público desempenha hoje, recorre-se à imagem de uma «sociedade» frágil e desorganizada, mesmo no caso de promotores que dão prioridade à articulação com organizações não-governamentais, sindicatos e movimentos sociais.

A defesa do papel tutelar do MP pelos promotores nos remete quase que imediatamente a uma vertente do pensamento político brasileiro cujas propostas de organização da nação e da sociedade pressupunham a existência de um Estado forte e centralizador. Identificando fatores históricos que tornam o povo incapaz de formar uma nação ou que fazem da sociedade um ente desequilibrado e disperso, autores como Alberto Torres e Oliveira Vianna – para citar apenas dois deles – propõem um Estado forte que crie a nação e que organize a sociedade de fora.

Contra os interesses particularistas que dominam o sistema político, faz-se necessária a ação de um Estado centralizador que forje o interesse comum, organize a sociedade e eduque a população. Alberto Torres fala num governo forte que assuma a direção de todos os movimentos da sociedade (Torres, 1978). Oliveira Vianna afirma, por sua vez, que a autonomia local no Brasil garante a impunidade das oligarquias e que as liberdades civis só seriam asseguradas por uma autoridade nacional e imparcial (Oliveira Vianna, 1987).

À semelhança desse pensamento, as representações dos promotores apontam para uma sociedade incapaz de defender os seus próprios interesses diante dos interesses particularistas que imperam no sistema político. Se o poder público não garante a defesa dos interesses comuns, há que existir uma instituição dirigida por uma elite imparcial e com formação insuspeita que defenda os interesses sociais. Esse processo é visto como um processo pedagógico para conscientização dos indivíduos,

até que a sociedade esteja preparada para defender os interesses dos seus cidadãos.

O fato de grupos burocráticos se autoproclamarem grupos competentes para “conduzir a vontade da sociedade” em reformas institucionais não é um fenômeno raro, como ilustra o rico estudo de Gouvêa (1994, p. 281). No caso dos promotores, trata-se de um grupo envolvido com mudanças sem precedentes no direito brasileiro e, o que é mais importante, com poder e autonomia de transformar conflitos e problemas sociais em questões jurídicas. Por mais regulamentados que interesses metaindividuais e direitos dos cidadãos estejam na legislação, a decisão sobre a maior ou menor relevância dos interesses a serem defendidos será tarefa dos promotores de justiça em cada situação concreta.

Assim, a atuação dos promotores na defesa dos interesses metaindividuais é marcada por uma ambivalência. Por um lado, independência funcional, competência técnica e atribuições constitucionais podem indicar rigor e imparcialidade na defesa de interesses públicos, coletivos e difusos. Por outro lado, podem significar ausência de critérios claros na defesa dos interesses da sociedade, correndo-se o risco de que esses interesses sejam identificados à revelia dos grupos e segmentos atingidos e envolvidos em cada situação.

A “sociedade”, esta categoria abstrata invocada pelos promotores de justiça também chama a atenção porque não comporta divergência de interesses. Nela, interesses coletivos e difusos aparecem como fruto de um amplo consenso. À parte o poder público e os grupos econômicos poderosos, eleitos pelos promotores entrevistados como os grandes violadores de direitos, tudo o mais constitui a «sociedade civil», cujos interesses parecem claramente identificáveis. No entanto, o conflito e o desacordo entre grupos portadores de distintos interesses marcam a noção de interesses difusos e podem estar presentes no campo dos interesses coletivos. Já foram lembrados, no primeiro capítulo, os conflitos entre empresas poluidoras e ecologistas, mas segue o relato de um caso bem mais ilustrativo:

Nós temos um horto florestal lá em “x”, que é muito protegido não só pela comunidade, mas pelas entidades ambientalistas. E um prefeito, não sei se inadvertidamente, concordou com a implantação de um conjunto habitacional bem ao lado da reserva. E tem uma reserva hídrica lá também. Esse pessoal das entidades ambientais [...] eles levaram um estudo dizendo que a implantação daquelas mil casas, com uma média de cinco pessoas, então seriam cinco mil pessoas, a produção de lixo seria uma coisa fabulosa [...]. Outra coisa, esse pessoal não tem a mínima consciência de preservação, então a fauna dali, mesmo a flora, lenha e tudo isso, acabaria com a área. Então, a gente juntou todo esse material,

colocamos um recorte de jornal que mostrava os tratores já aplainando a área ali, entramos com ação, o juiz deu a liminar. Foi um auê. Os políticos gritaram porque eram mil famílias que iriam ser assentadas ali. Então, é um conflito do chamado desenvolvimento sustentado. E você tem que conciliar a alocação dessas mil pessoas sem-teto e a preservação do meio ambiente (Promotor de Fatos).

Nesse caso, os interesses de ambientalistas e grupos de moradores entram em conflito com os interesses de famílias que esperavam há anos para ser assentadas. Aqui, interesses difusos regulamentados por lei acabam conflitando com o direito à moradia. Muitos outros interesses defendidos por certos grupos sociais podem ser francamente contrários aos direitos de segmentos desfavorecidos da população e a grupos discriminados, mas ainda assim tais grupos fazem parte da sociedade. Como ressaltam Alvarez, Dagnino e Escobar,

[...] a própria sociedade civil não é uma família feliz ou uma “aldeia global” homogênea, mas é também um território de luta, minado, muitas vezes, por relações de poder não democráticas e persistentes problemas de racismo, heterossexismo, destruição ambiental e outras formas de exclusão (Alvarez *et alii*, 1988, p. 17).

Esses aspectos são enfatizados em oposição a uma noção de sociedade civil que aponta apenas as “virtudes” dos grupos e segmentos que a compõem, como se a mesma fosse “o território do bem e do iluminado”. Assim, lembram os autores, a sociedade civil compreende relações desiguais de poder e acesso diferenciado a recursos materiais, culturais e políticos⁵.

Partindo de artigos e trechos da Constituição, os entrevistados identificam o promotor de justiça como fiscalizador dos poderes públicos e organismos privados que cometem abusos, como agente que deve prevenir os problemas sociais e, finalmente, como «agente de transforma-

5. A referência à sociedade civil como “território do bem e do iluminado” é feita por Slater, para quem “não raramente a sociedade civil tem sido caracterizada num sentido positivo, como o território do bem e do iluminado (*good and enlightened*)” (Slater *apud* Alvarez *et alii*, *op. cit.*, p. 18). O conceito de sociedade civil é tratado numa perspectiva diferente por Gellner. Sem desconsiderar conflitos e diferenças, o autor propõe um amplo conceito de sociedade civil que, em contraste com as sociedades muçulmanas e sociedades dos outrora países socialistas do Leste Europeu, é definida como “uma sociedade total, na qual as instituições não políticas não são dominadas pelas instituições políticas e não suprimem, tampouco, os indivíduos” (Gellner, 1996, p. 193). Para Gellner, o conceito de sociedade civil é superior à noção de democracia

ção social». O papel de «zelar pelo cumprimento da Constituição» e pelo «regime democrático» pode ser interpretado de distintas formas.

Os promotores de fatos enfatizam o papel político do Ministério Público no alargamento da democracia brasileira. O promotor, «atuando no dia-a-dia», «na primeira instância», seja na esfera judicial ou extrajudicial, tem um «poder muito forte» de contribuir para a «solução de problemas conjunturais ou mesmo estruturais da sociedade», afirmam. Citando casos, especulando sobre o futuro da instituição, criticando a ilegitimidade do poder público e das elites e lamentando a desarticulação da sociedade, esses promotores vão revelando a convicção de que sua atuação deve contribuir para a «transformação da sociedade brasileira»:

Nós temos instrumentos legais, temos condições de agir para contribuir para uma verdadeira transformação social, para a melhoria das condições de vida das populações carentes, das populações discriminadas em geral. E a maior luta do Ministério Público, de quem está realmente comprometido com a justiça e com o estudo do direito é fazer com que a Constituição seja efetivamente respeitada, entre em vigor com toda a sua plenitude, tenha eficácia, principalmente no que diz respeito aos princípios fundamentais.

Defende-se até mesmo uma atuação quase que inteiramente extrajudicial.

A gente não vai só para a disputa jurídica nos processos, disputa processual. A gente vai para o embate político na mídia, na comunidade. Então, esse é o trabalho que o promotor precisa desencadear com os seus aliados. Então, a gente precisa encontrar os aliados,

porque, embora esta última “possa sublinhar o fato de que nós preferimos o consenso à coerção (*consent over coercion*), revela-nos pouca preocupação com as precondições sociais da efetividade do consenso geral e da participação. Esse conceito trata do mesmo modo a participação em grupos tribais, cidades-estado antigas e medievais, Estados modernos, Estados nacionais, Estados *growth-oriented* e Estados supranacionais, obscurecendo as profundas diferenças, seja de *states of mind*, organização social ou circunstâncias externas sob as quais esses vários tipos operam ou operaram” (*op. cit.*, p. 211). O autor refere-se à noção de democracia que toma por base os sistemas democráticos norte-americano e europeus, argumentando que o consenso, ao invés de ser criado pelo ato coletivo da vontade, como afirmado nessa noção de democracia, na verdade precede tal ato. Assim, o “modelo Mayflower, aplicável à situação na qual um grupo de migrantes intelectualmente sérios, conscientes e ideologicamente lúcidos realmente discutem e firmam o contrato social para uma comunidade que estão a ponto de estabelecer” não se aplica à grande maioria das sociedades (muçulmanas, dos ex-países socialistas e países asiáticos) (*op. cit.*, p. 186). Para Gellner, a “escolha” e a “igualdade” implícitas nessa noção “ocidental” de democracia não são inerentes à condição social ou à “alma” humana por causa das profundas diferenças culturais.

atuar com os aliados, levantar essas opiniões na opinião pública, desencadear uma disputa ideológica em cima de um determinado tema e, a partir daí, buscar soluções. Se não for possível uma solução política, aí parte-se excepcionalmente para uma solução judicial.

Os promotores de fatos, que se vêem como «agentes de transformação social», acreditam que o exercício de suas funções implica a defesa do modelo democrático e dos direitos consagrados na Constituição. Num país de perversa distribuição de renda e num contexto pautado por reformas nas políticas públicas e econômicas, eles defendem a atuação em favor dos interesses dos segmentos menos favorecidos. Isso implica constantes demandas ao poder público que, quando não identificado como provedor, o é como regulador do mercado. Daí a importância atribuída por eles ao «poder de iniciativa», à «vontade pessoal», à «consciência política», à «postura política» na aplicação das leis e no cumprimento das novas funções constitucionais do Ministério Público. Portanto, ressaltam que o Ministério Público precisa encontrar «sua unidade ideológica» ou «adequação ideológica» para assumir inteiramente suas atribuições constitucionais. Isso significa combater os «setores omissos do Ministério Público» e difundir novas formas de atuação:

Nestas áreas específicas [interesses difusos e coletivos] é em que está realmente o forte da atuação do Ministério Público. Isso porque ele passou a ter um poder muito forte, que é o poder de estar em juízo, ou mesmo administrativamente, visando solucionar os problemas estruturais ou mesmo conjunturais da sociedade. Esse é o norte da atuação, esse é o futuro da atuação do Ministério Público. Hoje eu digo que a área de atuação de família e processos de falência ou mandados de segurança, por exemplo, são funções que tendem a desaparecer dentro dessa nova visão de Ministério Público, que é de defensor dos interesses sociais.

Mas o grau de autonomia dos membros do Ministério Público no exercício de suas atribuições resulta em atuações muito diferenciadas, inclusive dentro da mesma área. Além disso, a defesa dos interesses difusos e coletivos constitui área nova que, apesar e talvez por causa da grande visibilidade, encontra resistências de certos setores do Ministério Público de São Paulo, conforme aponta em artigo um destacado membro da instituição:

Quero referir-me a um corregedor-geral do Ministério Público de São Paulo que, em pleno ano de 1994 (quase dez anos após a promulgação da Lei 7347/85!), numa reunião do então 6^a Procuradoria de Justiça, relatava, como um ato de galhardia oficial e de estrito cumprimento dos deveres do cargo, a forma pela qual tratava, nas suas correições pelo interior, os jovens promotores de justiça “de nariz empinado”, que desperdiçavam seu precioso tempo

na defesa do “tico-tico”, mais preocupados com a eventual repercussão na mídia do que com as atividades tradicionais da Instituição. Há nessa postura vários equívocos. Primeiro, a observação tem o claro objetivo de negativamente estereotipar o promotor de justiça ambiental, um indivíduo “jovem” (= imaturo), “arrogante” (= nariz empinado) e “vaidoso” (= caçador de promoção pessoal). Segundo, é visível a tentativa de mostrar o meio ambiente como um tema menor (o tico-tico), desconhecendo-se, por inteiro, a dimensão fática e constitucional do problema [...]. Finalmente, perceptível um certo ressentimento com a atenção que o tema recebe na mídia, esquecido o ilustre corregedor que a visibilidade do meio ambiente é a ele imanente, independente de um ou outro promotor de justiça (Benjamin, 1995, pp. 146-147).

Além de resistências, promotores que agem na linha de atuação dos promotores de gabinete, conquanto defendam interesses metaindividuais, como se viu, sentem-se incomodados com a abrangência das funções reservadas ao Ministério Público: “Mas eu também acho o seguinte: ficou tudo para o Ministério Público, de repente. Você tem um problema? Disque Ministério Público! E não é bem isso”.

O desconforto nasce da indefinição que as novas atribuições e instrumentos extrajudiciais imprimem aos contornos da atuação do promotor de justiça, considerado uma autoridade judiciária. E não um agente «legítimo» que deve detectar os problemas sociais e buscar soluções para os mesmos. Os limites da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses metaindividuais constituem questão controversa no interior do MP paulista. A coordenadora do Centro Operacional de Apoio da Infância, que costuma monitorar programas e políticas públicas da área, faz a seguinte observação:

Nenhum promotor é eleito, esse tipo de legitimação política só vem do voto. Não vem de nenhum outro lugar, no caso de você querer representar a coletividade num acordo político, de natureza política. Seria uma coisa antidemocrática se a gente comesse a fazer isso [...]. Eu, pessoalmente, acho que a gente pode agir nesta via extrajudicial, respeitando as atribuições que a Constituição e a lei criaram dentro do Estado democrático de direito [...]. Agora, eu não acho que você deva atuar no sentido de se sobrepor à prefeitura, ao conselho municipal, à Câmara de Vereadores e o Ministério Público passar a querer ditar quais são as diretrizes numa comunidade. Nem o Judiciário (Marta Toledo).

Aqui, defende-se a idéia de que a sociedade utilize os canais existentes para influenciar ou participar das decisões da esfera política, na qual são definidas as prioridades. Os promotores que se vêem como «agentes de transformação» também valorizam a eleição e os canais políticos de participação, mas defendem uma atuação que, ao lado de organiza-

ções e em nome da sociedade, ajude a definir e influenciar as prioridades políticas. Para os promotores de fatos, uma vez que sua função é concretizar o projeto democrático inscrito na Constituição e, uma vez que tal condição só pode ser alcançada via transformações sociais profundas, cabe a eles utilizar os meios judiciais e extrajudiciais existentes para promovê-las. Em termos práticos, isso significa propor ações judiciais para a implantação de programas de atendimento e políticas públicas e processos contra improbidade administrativa:

A erradicação da pobreza, por exemplo, nós vamos ver que é um princípio constitucional. Se alguma lei proíbe o Estado de dar cestas básicas para alguém, nós devemos ir contra essa lei para garantir um princípio constitucional. Nós podemos encontrar nessas leis meios para defendermos necessidades emergentes. De qualquer maneira, nós não estaremos contra o ordenamento jurídico. É a Constituição que garante.

Assim, ao receber a denúncia de que um determinado número de famílias e crianças não possuem recursos para sua subsistência, tentam incluí-las em programas oficiais de auxílio e, quando esses não existem ou são considerados insatisfatórios, promovem medidas extrajudiciais e judiciais para que o município os implemente ou aprimore. Isso é definir prioridades? Para os promotores de fatos, tratam-se de prioridades já estabelecidas pela Constituição: “Eu acho o seguinte: se a Constituição fala que o idoso tem direito ao lazer, à saúde e tudo o mais, e se não tem equipamento adequado para isso, o Estado não é obrigado a fazer? Aquilo tem que ser prioridade, está na Constituição, tem que ser prioridade”.

Demandas como essa, levadas pelos promotores de justiça ao Poder Judiciário, só são possíveis graças à Constituição de 1988 e à existência de legislações que instituam novos direitos. Como observa Faria, a Constituição e as legislações recentes se destacam por suas funções promocionais, que implicam a existência de um Estado provedor, distinguindo-se das leis restritas a funções exclusivamente restitutivo-repressivas e desafiando o Poder Judiciário:

Aplicar judicialmente essas leis passa a ser, portanto, promover a realização política de determinados valores, moldando e afetando a realidade socioeconômica a partir de um projeto específico expresso pelas normas em vigor. Consistindo em condição necessária – embora não suficiente – de legitimação do Estado-providência, esses novos textos legais não se limitam a estabelecer e/ou delegar competências, a fixar obrigações e/ou enunciar princípios – função clássica dos institutos jurídicos do Estado liberal [...] por um lado, impõem tratamentos diferenciados em favor de determinados segmentos sociais, o que

corrói e subverte o tradicional primado do “universalismo jurídico” inerente aos sistemas normativos de inspiração liberal; por outro, exigem iniciativas inéditas por parte do Executivo, em termos de formulação e implementação e execução de políticas públicas (Faria, 1994a, pp. 62-63).

Os constituintes brasileiros já foram acusados da pretensão de abolir as desigualdades sociais por meio da Carta Magna, durante a Assembleia Nacional Constituinte (Souza e Lamounier, 1990). Mas o caráter promocional das legislações promulgadas durante o processo de redemocratização revela uma tendência também presente em outros países, a tendência do surgimento de funções redistributivas e transformadoras do direito. Perante a intervenção do Estado na esfera econômica, o Poder Judiciário é chamado não apenas a solucionar conflitos interindividuais, mas a tomar decisões sobre políticas públicas e ações dos poderes públicos. Assim, conflitos distributivos tornam-se cada vez mais presentes no cenário jurídico e a justiça corretiva vai se transformando em justiça redistributiva, cujas implicações políticas são evidentes:

O problema que se põe, nesse momento de redefinição das funções do Estado, é o de saber quais as correspondentes inovações no plano da atividade judicial. Com a afirmação do Estado social, inúmeras expectativas materiais transformam-se em autênticas pretensões jurídicas. No Brasil, especialmente ao longo da década de 1980, tanto a Constituição de 1988 quanto a legislação infraconstitucional caminharam nessa mesma direção [...]. Os filtros restritivos da racionalidade formal (do direito liberal) e os inclusivos da racionalidade material (do direito alternativo) são criticados exatamente por suas limitações na promoção dos ajustes entre uma sobrecarga de demandas sociais e um contexto de crescente escassez de recursos a serem distribuídos socialmente (Campilongo, 1994a, p. 47).

Desde a promulgação da Constituição, a apreciação de tais temas pela justiça brasileira tem suscitado um acirrado debate, no qual certos juristas e membros do Poder Judiciário, apoiados por políticos e intelectuais, sustentam que as normas constitucionais que asseguram direitos têm apenas caráter programático e não possuem força de lei. Contudo, a maioria dos promotores entrevistados afirma que, estando a decisão final nas mãos dos juízes e tribunais, cabe ao Ministério Público pressionar o Poder Judiciário nessas questões. Essa opinião parece ser compartilhada por vários setores do Ministério Público de São Paulo e foi manifestada publicamente pelo próprio procurador-geral da Justiça da instituição:

[...] é o Judiciário que vai, em última instância, fixar o limite do reconhecimento daqueles direitos. Cabe ao Ministério Público, como parte do sistema de justiça, explorar

e às vezes forçar esses novos limites. Por vezes, posturas mais conservadoras tendem a sucumbir à repetição das súmulas, limitando a atividade criadora do direito, que deve seguir *pari passu* com a evolução da sociedade, com a necessidade social [...]. Devemos presumir que a lei orçamentária foi votada conscientemente por aqueles que detêm a legitimidade oriunda do voto, e portanto deve ser respeitada; por outro lado, temos a postura de uma instituição que tem a obrigação de fiscalizar o cumprimento da Constituição (Luiz Antônio Marrey *apud* Sadek, 1997).

Cappelletti afirma que o crescimento dos poderes Executivo e Legislativo nas sociedades contemporâneas justifica e exige um processo análogo no Poder Judiciário, mas que sérios problemas podem surgir se o controle daqueles se der por um Judiciário não representativo. O próprio processo eleitoral e a vigilância do Legislativo mostram-se insuficientes, numa democracia, para resguardar os interesses públicos. A lentidão e a burocracia envolvidos exigem, assim, que procedimentos sejam criados para possibilitar que grupos de cidadãos participem e influenciem o processo de tomada de decisões, invocando o controle judicial (Cappelletti, 1981; Kotz, 1981). Com o crescimento do poder Executivo, especialmente, o Judiciário passa a ter um papel cada vez maior na garantia da estabilidade e da dinâmica das instituições, administrando e mediando conflitos entre os demais poderes numa tendência batizada como judicialização da política ou politização da justiça (Clayton, 1992; Campilongo, 1994a; Tate e Vallinder, 1995; Faria, 1996)⁶.

Dessa forma, onde termina a discricionariedade do administrador público e quais são os limites do Poder Judiciário? Aliás, quais são os limites do sistema judiciário, pois as atribuições constitucionais do Minis-

6. Sobre o processo de politização da justiça e seus efeitos sobre a clássica divisão dos poderes, observa José Renato Nalini, juiz do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo: “[...] o Legislativo não legisla verdadeiramente, não faz normas gerais. Temos um Congresso com distorções de representatividade, no qual pequenos grupos defendem o seu próprio interesse, ou o interesse da categoria ou estamento que o elegeu, e isso, quando não buscam a eleição como forma de imunidade, para não responder perante a justiça por eventuais crimes que tenham cometido. Então, o Legislativo não legisla mais, o Executivo chamou para si praticamente todas as funções relevantes. Sobraria, assim, um papel para o Judiciário como mediador, ou como um ator que pudesse intervir para promover a acomodação entre os poderes, pelo menos até que esse sistema seja substituído por alguma nova formulação, historicamente original” (Nalini *apud* Sadek, 1997, p. 39). Faria afirma que, no entender dos membros do Poder Judiciário, as “leis sociais” teriam transformado a ordem jurídica numa “variável dependente” da dinâmica do processo político e das conveniências dos governos municipais, estaduais e federal”, gerando um *conflito de discricionariedades* entre Executivo e Poder Judiciário (*op. cit.*, p. 64). Para a discussão do processo de judicialização da política no Brasil, ver Luiz Vianna *et alii* (1999) e Arantes (1997).

tério Público e a flexibilidade trazida pelos instrumentos extrajudiciais levam a questão para além das demandas e conflitos a serem apreciados pelos magistrados. Se a politização da justiça leva a um conflito de discricionariedades entre o Executivo e o Poder Judiciário, com implicações para o equilíbrio dos poderes, as possibilidades de atuação dos promotores de justiça fora do processo extrapolam os contornos de um papel estritamente judiciário.

O ativo papel de um promotor de justiça como coordenador e como um dos mentores do pacto social constituído em torno de sindicatos, políticos, movimentos sociais e empresários, num pequeno município do interior do Estado de São Paulo – objeto de ampla divulgação nacional pela mídia no início dos anos de 1990 – ilustra quão diversos podem ser os papéis assumidos pelos membros do Ministério Público. O promotor em questão concorreu às eleições como candidato à prefeitura, após intensa participação nas reuniões do pacto social, contrariando as expectativas de alguns participantes. Derrotado, ele retornou ao Ministério Público e, enfrentando dificuldades para permanecer na mesma cidade, assumiu atribuições em uma comarca próxima, apesar de ter sido instruído a deixar a região. A esfera política é interpretada, nesse caso, como o espaço de continuidade da atuação desenvolvida no Ministério Público, mas as fronteiras entre tais esferas é fluida⁷.

Grinover vê com preocupação a defesa de interesses metaindividuais por uma instituição pertencente ao sistema judiciário que até recentemente fazia parte do Poder Executivo. A jurista lembra que o Ministério Público não é “representante dos interesses do povo” e defende a atuação prioritária da instituição na esfera criminal, atuação considerada insatisfatória inclusive por membros do MP paulista (Grinover, 1984; Sadek, 1997). Mas o Mi-

7. O fato ocorreu na cidade de Sertãozinho, interior de São Paulo, e o promotor de justiça Marcelo Goulart, após coordenar as reuniões do pacto e divulgar a iniciativa por todo o país, candidatou-se ao cargo de prefeito pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Quando retornou ao Ministério Público, terminada a campanha eleitoral, foi instruído pelo Conselho Superior da instituição a atuar em outra região, mas preferiu permanecer na mesma, assumindo a comarca de Jaboticabal, a trinta quilômetros da cidade de Sertãozinho. Marcelo Goulart faz parte do grupo de promotores de Ribeirão Preto e há quase dez anos vem atuando em movimentos e organizações não-governamentais da região. Participou da organização de comitês populares pró-Constituinte e da elaboração de leis orgânicas, envolvendo-se nas lutas locais pela melhoria das condições de trabalho dos bóias-frias e pelo combate ao trabalho infantil, donde a animosidade nutrida por usineiros, fazendeiros e proprietários de terra contra o promotor. Nas palavras do próprio Goulart, sua intervenção na construção do pacto de Sertãozinho foi imparcial, mas não neutra: “A intervenção do Ministério Público no processo de discussão e deliberação foi per-

nistério Público parece caminhar em direção oposta, como mostra a reação do presidente da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP):

Atuar na área criminal e deixar de lado a criminalidade difusa, de colarinho branco? O Ministério Público não quer mais ficar prendendo pobre ou negro, os menos favorecidos, e vendo o sistema penitenciário falido, vendo uma falência em todo o regime criminal. É isto que precisa ser dito [...] a instituição tem que ter um atuação marcadamente social, voltada para esses problemas que afligem a sociedade brasileira. Ora, quando o Ministério Público resolve atuar nessas áreas ditas sociais, significa que ele não pretende simplesmente debelar os efeitos da criminalidade, mas também ir às causas (Achiles de Jesus Siquara *apud* Sadek, *op. cit.*, p. 41)⁸.

O ESTADO PROVIDOR: O CASO DA REORGANIZAÇÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS EM SÃO PAULO

*Hoje é um dever: o promotor tem que defender o modelo
social fundado no princípio da igualdade.*

PROMOTOR DE FATOS

As manifestações dos promotores sobre a sociedade e o poder público não devem ser reduzidas a um discurso que tende a enquadrar a realidade dentro de parâmetros jurídicos ou de noções teóricas sem efeitos. As idéias e convicções dos entrevistados, ao contrário, informam sobre e estão ligadas a sua prática cotidiana. Os promotores, por

manente, no sentido de garantir igualdade de condições e paridade de armas entre os agentes, além, evidentemente, de velar pelo cumprimento das regras estabelecidas. Mais ainda, o Ministério Público, como instituição constitucionalmente responsável pela defesa do regime democrático, compreendeu o significado e a importância do novo espaço de participação política que se criou e o que aquela experiência revelava em termos de democratização das relações sociais e socialização de decisões” (Goulart, 1998, p. 236). O promotor, diga-se de passagem, defende a eleição dos membros do Ministério Público. O relato dos acontecimentos em torno do pacto social na cidade de Sertãozinho é feita por Reis (1995).

8. O contrário parece estar ocorrendo no Ministério Público Federal, a julgar pelas informações veiculadas na imprensa. O procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, ao assumir o cargo, em 1995, prometeu despolitizar a instituição, numa atitude oposta a de Aristides Junqueira, seu antecessor. Foi anunciada a destituição da Secretaria de Interesses Difusos e Coletivos e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão foi “esvaziada”, segundo a imprensa, com a diminuição do fluxo de representações do gabinete do procurador-geral para os procuradores federais da área. Brindeiro havia centralizado decisões, vetado o encontro de procuradores federais e arquivado investigações consideradas importantes pelos membros da instituição. O procurador-geral da República declarou que a Secretaria dos Interesses Difusos atropelava “sistematicamen-

mais diversas que sejam as formas de atuação desenvolvidas, detêm um enorme poder de intervenção em conflitos que atingem a população de pequenas e grandes cidades. Por definição, são os agentes que provocam o Poder Judiciário e que têm, por lei, a obrigação de agir quando leis e direitos são violados pelo poder público. Dessa forma, os entrevistados se vêem como aqueles que podem e devem corrigir irregularidades e «excessos» cometidos por autoridades públicas – prefeitos, vereadores, secretários municipais, diretores de escola, delegados de ensino – e agentes privados – fazendeiros, usineiros, comerciantes, empresas poluidoras:

Quando você trabalha numa cidadezinha pequena – eu morei nas cidades em que trabalhei, quase todas –, você tem um grupo que é uma elite naquela cidade, que toma as decisões principais, que interfere mesmo nas condições políticas. Muito bem, quando alguma pessoa que integra essas elites comete algum fato errado, quem mora na cidade tem medo de enfrentar. E o promotor, que está passando ali com todas as garantias constitucionais, é a quem todo mundo procura [...]. A gente tem notícia de políticos, empresários no interior que nunca foram incomodados e, de repente, bate a justiça na porta deles: “Mas o que é isso? Ministério Público entrando com ação contra mim? Ora, o Ministério Público que vá processar pobre!” Mas não, acontece. O cara é condenado. Então, a sociedade está descobrindo e cobrando cada vez mais (Promotor de Fatos).

Os casos de desvio de verbas públicas, licitações irregulares e corrupção ficam por conta dos promotores da área de direitos da cidadania. Esses certamente são os mais expostos a pressões e a desgastes com prefeitos, vereadores e políticos locais. A defesa do patrimônio público exige investigações detalhadas e, quando o promotor julga que há provas suficientes, resulta invariavelmente em processos judiciais. A defesa do patrimônio público parece pouco propícia, pois, ao engajamento dos promotores em mobilizações e parcerias com organizações civis, além de inviabilizar acordos judiciais. A atuação dos promotores nessa área vem causando forte impacto e provocando contínuas reações por parte de

te a lei” e ultrapassava os limites de sua competência por “razões de natureza política”. Sobre a reforma administrativa do governo federal, alvo de medidas anteriores do MP Federal, manifestou-se do seguinte modo: “Se o governo federal decide demitir pessoal e não fere a lei com isso, não podemos propor ação contra a decisão porque não gostamos dela” (*O Globo*, 7.8.95, p. 4). A despolitização do MP Federal e o anúncio da construção de uma imponente sede para a instituição, definido como “suntuoso palácio” pela imprensa, garantiram ao procurador-geral uma imagem antipática nos jornais (*Jornal do Brasil*, 3.3.96; Casado, *O Estado de S. Paulo*, 16.3.96).

políticos⁹. Mesmo em áreas nas quais o impacto da atuação dos promotores é menor, as atribuições constitucionais reservam a eles um importante papel na fiscalização de irregularidades na administração pública. Um dos pioneiros na proposição de ação civil pública em favor da instalação de um conselho municipal da criança no Estado de São Paulo, comenta a decisão judicial favorável então obtida:

Eu acho que pela primeira vez no Brasil, o Ministério Público compeliu o Executivo municipal a cumprir uma lei e a mandar um projeto de lei para a Câmara, sendo que isso seria uma coisa privativa dele. Ou seja, ele manda se ele quiser e no momento que ele quiser. Isso, dizem os estudiosos. Só que, não mandando, não enviando, ele estaria ferindo uma lei, que é o Estatuto, e estaria ferindo uma lei maior, que é a Constituição (Promotor de Fatos).

9. As investigações e medidas judiciais propostas pelo Ministério Público contra políticos acusados de improbidade administrativa e enriquecimento ilícito freqüentavam mais do que nunca as páginas dos jornais no final de 1998: o prefeito Néfi Tales, de Guarulhos, havia sido afastado do cargo e seus bens bloqueados por causa da ação do Ministério Público paulista (*Diário Popular*, 22.10.98); promotores de justiça de São Paulo estavam investigando supostas irregularidades no fornecimento de frangos à Prefeitura de São Paulo por parte de empresa de familiares do ex-prefeito Paulo Maluf, no caso que ficou conhecido como Frangogate (*O Estado de S. Paulo*, 23.10.98); a Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital havia instaurado inquérito civil para apurar supostas irregularidades na Secretaria Municipal de Educação, enviando notificação à ex-secretária da pasta e ao prefeito Celso Pitta para que ambos “prestassem esclarecimentos” (*O Estado de S. Paulo*, 30.10.98); o ex-vice prefeito Sólton Borges dos Reis havia sido condenado à suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e ressarcimento de danos causados ao erário, em virtude de ação civil pública do MP paulista contra a compra de kits culturais sem licitação, feita pelo ex-vice prefeito durante gestão de Paulo Maluf (1991-1994) (*O Estado de S. Paulo*, 4.11.98); promotores de justiça de Bauru propuseram ação civil pública contra o ex-prefeito da cidade, Antonio Izzo Filho, acusado de improbidade administrativa, além de encaminharem representação à Procuradoria-geral da Justiça contra o mesmo, alegando corrupção e prevaricação – o mandato de Izzo havia sido cassado pela Câmara de Veradores por causa de outras irregularidades investigadas pelo Ministério Público (*Diário do Comércio e da Indústria*, 6.11.98). Para completar, procuradores da República, reunidos em congresso, haviam decidido responsabilizar judicialmente, com base na Lei da Improbidade Administrativa, todos os agentes públicos e políticos que haviam autorizado a execução de projetos e obras públicas sem adequado planejamento. Para tanto, os procuradores iriam utilizar o inventário de prédios públicos inacabados, produzido pela Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal, e enviar carta de princípios e ações do Ministério Público Federal ao presidente da República, ministros, senadores e deputados (*O Estado de S. Paulo*, 4.11.98). Para um balanço negativo da atuação do Ministério Público contra a improbidade administrativa, ver o artigo do jornalista Antonio Carlos Pereira, “Uma Instituição Permanente” (*O Estado de S. Paulo*, 18.4.96).

O fato de que tais programas e conselhos tenham sido criados por força de ações judiciais, ou até por força da iniciativa de promotores, não significa que tenham funcionado a contento ou que tenham atendido às demandas da comunidade. Mas tais ações judiciais e acordos significam, a despeito de sua efetividade ou não, uma forma totalmente nova de fiscalização da administração pública, sobretudo em cidades pequenas.

A corrupção e a deficiência dos serviços públicos atestam, para os promotores, o «desgaste» e a «ilegitimidade» dos poderes públicos. Para os promotores de fatos, particularmente, cabe ao Ministério Público, como «defensor da ordem democrática», não somente controlar os poderes públicos e defender os interesses metaindividuais, mas garantir a participação da sociedade e os direitos dos cidadãos. Donde a necessidade de ações judiciais e atuação extrajudicial para que prefeituras, órgãos públicos, secretarias e governo estadual cumpram certas responsabilidades consideradas fundamentais. Ora, no contexto da redefinição das funções do Estado brasileiro, das políticas de reestruturação e do ajuste econômico, essa atribuição do Ministério Público adquire forte conotação política.

Os ajustes estruturais e a integração regional levaram o Brasil e outros países latino-americanos a tomar medidas para privatizar empresas públicas, estabilizar, abrir e desregular as economias nacionais. Segundo Díaz (1997), tais políticas resultaram na expansão da intervenção estatal em algumas áreas, como no estabelecimento de políticas macroeconômicas, no recuo em outros setores, como no campo das políticas industriais e, finalmente, na redefinição dos programas sociais conduzidos pelos poderes públicos. Diante dos impactos e problemas criados pelas reformas do mercado e pela reestruturação econômica, os governos e as agências internacionais têm proposto programas compensatórios e alternativas para a participação social (Vilas, 1997). Ao lado de transformações profundas nas relações de trabalho, o Estado redefine suas políticas e serviços públicos e a sociedade civil é chamada a assumir responsabilidades sociais. As mudanças nas políticas sociais compreendem

cortes nos programas sociais; esquemas de co-participação nos custos dos serviços prestados por parte dos utentes; privatização capitalista de certos sectores da providência estatal no domínio da saúde, da habitação, da educação, dos transportes e das pensões de reforma; transferência de serviços e prestações para o setor privado de solidariedade social mediante convênios com o Estado; mobilização das famílias e das redes de interconhecimento e de entajuda – o que em geral podemos designar por sociedade-providência –

para o desempenho de funções de segurança social até agora desempenhadas pelo Estado (Santos, 1995, p. 254)¹⁰.

Os promotores entrevistados olham com desconfiança reformas que atingem políticas e serviços públicos na área de educação, saúde e assistência social nos níveis local e estadual. Para os promotores de fatos, a modificação, extinção ou reforma de programas e serviços constituem parte do processo de mudanças do Estado e do mercado, cuja finalidade seria diminuir, propositadamente, a presença dos poderes públicos na oferta de serviços básicos. Assim foi encarado o programa de reorganização da rede estadual de ensino, iniciado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, em 1995, projeto que provocou inúmeras medidas judiciais dos promotores do MP paulista contra o governo estadual.

Para se ter uma idéia da atuação dos promotores de justiça em relação aos poderes públicos, vale a pena voltar às medidas judiciais propostas no período entre 1990 e 1997 no Estado de São Paulo em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Do total de 135 medidas judiciais deste período, 111 têm autoridades, poderes e instituições públicas no banco dos réus. Dessas, 53 medidas judiciais foram provocadas por problemas na área da educação, sendo a maioria absoluta, 47, contra o poder público estadual e somente sete contra o poder municipal. A predominância do poder público estadual como réu nesses processos é perfeitamente compreensível.

10. Nesse processo de reestruturação econômica, as antigas funções de assistência social do Estado tornam-se insustentáveis política e economicamente e, na maioria dos casos, afirma Díaz, as reformas levam à melhoria dos serviços e maior eficiência, mas somente para segmentos de alta renda (*higher and upper-middle income groups*). Alvarez, Dagnino e Escobar afirmam que as políticas de reestruturação econômica e a globalização modificaram significativamente as condições para a ação coletiva nos países latino-americanos. Os autores definem os programas sociais implementados recentemente em países da América Latina – Comunidade Solidária, no Brasil; Fondo de Solidariedad e Inversion Social, no Chile; Red de Solidariedad, na Colômbia; Programa Nacional de Solidariedad, no México – como programas de ajustamento social (*social adjustment*). Nesse processo, as organizações não-governamentais assumiriam um papel ambíguo, ora como suporte e apoio de grupos e movimentos, ora como agências a serviço de programas governamentais: “a efervescência das ONGs caminham em dois sentidos: reforçam o setor público evacuado pelo Estado e, ao mesmo tempo, tornam possível ao Estado se retirar (*clear*) daquilo que uma vez foi considerado sua responsabilidade?” (Yúdice *apud* Alvarez *et alii*, 1998, p. 17). Por outro lado, o surgimento de novos atores e o desaparecimento de outros, em virtude das reformas em curso, resultam na multiplicação de redes associativas, que podem reforçar a desigualdade se desconectadas, visto que é preciso manejar muitas informações e contar com a ajuda de experts nas arenas de negociação com agentes privados e públicos (Chalmers *et alii*, 1997).

vel, uma vez que a rede estadual é responsável pela oferta da maioria absoluta das vagas do ensino fundamental. Além disso, a maior parte das medidas judiciais na área da educação foram provocadas pela implantação de reformas na rede estadual. De fato, das 59 medidas contra autoridades e órgãos públicos estaduais em todo o período, 53 têm como objeto problemas de educação. Portanto, a área da educação foi a maior fonte de litígios contra o governo estadual por parte de promotores de justiça da área dos direitos da criança nesse período, como se vê no quadro abaixo¹¹.

MEDIDAS JUDICIAIS PROPOSTAS PELO MP-SP NA ÁREA
DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1990-1997

| RÉUS | |
|---|-----|
| Órgãos e autoridades públicas (níveis municipal, estadual e federal) | 111 |
| Organizações privadas | 15 |
| Pessoas físicas | 9 |
| NATUREZA DOS PROBLEMAS QUE PROVOCARAM AS MEDIDAS JUDICIAIS | |
| Educação | 53 |
| Implementação de conselhos da criança (municipais e tutelares) | 21 |
| Assistência social | 17 |
| Saúde | 13 |
| Trabalho infanto-juvenil | 8 |
| Lazer | 7 |
| Programas de atendimento a adolescentes infratores | 6 |
| Crianças em situação de risco (violência, prostituição) | 5 |
| Outros | 5 |

11. Embora os promotores da área dos direitos da criança sejam os responsáveis pela defesa do segmento infanto-juvenil, promotores de outras áreas, como das promotorias de defesa dos direitos do cidadão, teriam igual legitimidade para propor medidas judiciais contra problemas de educação sob responsabilidade do governo estadual. Segundo dados da Secretaria Estadual de Educação, a rede estadual respondia por 4436399 vagas do ensino fundamental, em 1998, contra 1 194 819 vagas sob responsabilidade da rede escolar dos municípios. Quanto ao ensino médio, a rede estadual era responsável por 1 587 717 vagas, enquanto os municípios ofereciam 33 485 vagas.

A reorganização da rede estadual de ensino compreendeu uma série de medidas que, de acordo com a Secretaria Estadual de Educação, visavam à reforma e racionalização da administração e das finanças da rede, à descentralização e desconcentração de recursos e competências, à informatização dos dados educacionais, à mudança no padrão de gestão e na política de pessoal (São Paulo, 1995b; *Ação Educativa*, 1996). Os decretos e medidas do programa de reorganização provocaram nada menos que 32 medidas judiciais na área da educação¹². Em 1995, o programa resultou na transferência de inúmeros alunos entre estabelecimentos escolares, ao definir que as escolas do ciclo básico (1ª a 4ª séries) deveriam ser separadas das escolas do ciclo seguinte (5ª a 8ª séries). Nessa fase, os promotores propuseram oito medidas judiciais. Em 1996, a decisão da Secretaria de não aceitar matrícula de crianças com sete anos incompletos na 1ª série do ensino fundamental causou ainda mais repercussão, provocando 24 medidas judiciais em todo o Estado, incluindo uma ação civil pública proposta pela Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Capital, que defendia o interesse de todas as crianças atingidas no município de São Paulo¹³. A reforma da rede estadual de ensino provocou medidas judiciais para a defesa de casos particulares e coletivos, resultando em contatos entre a Secretaria Estadual de Educação e o Centro Operacional de Apoio das Promotorias da Infância e da Juventude do Ministério Público.

Nesse íterim, em 1996, promotores que atuavam em promotorias da infância da capital, ao lidar com problemas relativos a direitos difusos e coletivos que ultrapassavam a circunscrição na qual podiam agir, perceberam a necessidade de tratar de maneira uniforme demandas que abranges-

12. Além do programa de reorganização da rede estadual, aparecem como causas das 53 medidas judiciais na área da educação a oferta e ampliação de vagas, reforma e conservação de escolas, fechamento de escolas, transferência de alunos, greve de professores e transporte de alunos em zona rural. Há, inclusive, uma medida contra o “desmantelamento do ensino público”, que demanda a ampliação da oferta de vagas e melhoria nas condições dos equipamentos escolares – medida que, por sinal, foi a única proposta por uma organização não-governamental em todo o conjunto de medidas judiciais consideradas acima. Nas ações civis públicas, mandados de segurança e ações cautelares relativas a problemas na área de educação, são citados como réus o governo estadual, diretores de escolas estaduais, a secretária estadual da Educação, Rose Neubauer, o governador Mário Covas, escolas estaduais, sindicatos de professores e um delegado regional de ensino.

13. O programa de reorganização da rede estadual foi implantado por meio do Decreto n. 40473 (21.11.1995), Decreto n. 40510 (5.12.1995) e Resolução n. 169 (21.11.1996).

sem toda a capital. O Centro de Apoio da Infância, com base nessas demandas, solicitou a implantação de uma promotoria encarregada dos casos relativos a interesses difusos e coletivos na área dos direitos da criança na comarca da capital. As promotorias da infância, distribuídas pelos Fóruns Regionais, cuidariam, assim, das demandas regionais que envolvessem direitos individuais e individuais homogêneos, enquanto a Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância da Capital se encarregaria da proteção dos interesses difusos e coletivos em todo o município.

A Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Capital passou a lidar com irregularidades e violações que atingem crianças e adolescentes em todo o município de São Paulo. Na prática, a maioria das medidas judiciais sob responsabilidade da Promotoria foi propostas contra a prefeitura de São Paulo, o governo estadual, secretarias, secretários e órgãos municipais e estaduais. Educação, saúde e assistência social aparecem como as áreas que mais suscitaram medidas judiciais no município. A Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Capital tem um papel importantíssimo. No caso da limitação da idade escolar, enquanto as medidas judiciais de autoria de promotores das circunscrições regionais relacionavam-se a casos individuais ou a grupos de crianças que haviam deixado de ser atendidas pelas escolas de determinada região, as medidas judiciais propostas pela Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos demandavam a reparação dos direitos de todas as crianças que deixaram de ser atendidas no município. Tais medidas judiciais podem ter, assim, enorme alcance e repercussão. Registra-se que a implantação dessa promotoria também visava uniformizar e potencializar a atuação do Ministério Público na defesa de interesses difusos e coletivos na capital, superando eventuais divergências entre promotores encarregados das promotorias regionais da infância. No estudo apresentado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância à Procuradoria-geral de Justiça, para justificar a implantação da Promotoria de Interesses Difusos e Coletivos, argumentava-se que “a incerteza reinante quanto à distribuição de serviços” levava a “divergências entre os promotores de justiça da área”.

Além disso, a convocação de grupos informais de trabalho, compostos por promotores da infância, para estudar soluções para problemas que abrangiam toda a capital era considerado

pouco operante, já que pressupõe sempre a concordância de todos os promotores de justiça envolvidos e a existência de voluntários, isso porque não se coaduna com os princípios da Lei Orgânica Nacional e Estadual, justificando-se apenas emergencialmente.

Assim, como nenhum dos promotores das circunscrições regionais estava encarregado especificamente do problema e como o volume de processos relativos a interesses individuais e individuais homogêneos era considerado grande nos Fóruns Regionais, o Centro de Apoio temia que as questões que envolvessem a defesa de interesses difusos e coletivos fossem deixadas de lado ou fossem objeto de demandas diferenciadas ao Poder Judiciário:

[...] seria conveniente evitar que em área de tal repercussão social se permitisse a sobrevivência de estrutura que traz em si a grande probabilidade de promotores de justiça com atribuições concorrentes tratem de maneira bem diversa a mesma questão, às vezes até externando posicionamentos antagônicos sobre questão que é una, mas que acaba fracionada em várias partes, em face da sistemática de regionalização (Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância, 1996).

A criação da Promotoria de Interesses Difusos e Coletivos abriu caminho, assim, para uma política uniforme do Ministério Público em relação à área dos direitos da criança¹⁴.

Dos 21 promotores entrevistados, onze propuseram medidas judiciais relativas a problemas na área educacional. Nove deles propuseram dezenove medidas especificamente contra as reformas conduzidas pela Secretaria Estadual de Educação. Dos onze promotores que atuavam na área dos direitos da criança, oito propuseram mandados de segurança ou ações civis relacionadas ao problema da idade escolar.

Um promotor que havia acabado de deixar a área da infância aparece como autor de quatro mandados de segurança em favor de crianças que tiveram as matrículas recusadas.

A maioria absoluta das medidas judiciais consistiu em mandados de segurança com pedidos de liminar, pois a maior parte dos promotores procurou assegurar a imediata matrícula das crianças nas escolas – as crianças poderiam ter o ano letivo comprometido e, assim, quando o juiz concedia a liminar, os alunos podiam ser matriculados e aguardar a sentença final do Poder Judiciário. Na perspectiva dos promotores de fatos, o que estava em jogo era a política pública de educação e suas consequências. Os promotores de gabinete tinham critérios distintos:

14. A Promotoria foi criada pelo Ato n. 97/96 (12.9.1996), após aprovação do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do MP paulista. As informações acima sobre as medidas judiciais propostas pela Promotoria de Interesses Difusos e Coletivos da Capital estão baseadas nas entrevistas realizadas.

Eu estabeleci a seguinte estratégia. Eu vou impetrar mandado de segurança para aquelas diretoras de escola que me responderam o seguinte: há vagas, não posso fazer a matrícula por conta do teor da Resolução 169, mas existem vagas [...]. Eu tive que estabelecer uma estratégia. Ora, eu vou obrigar uma escola estadual que já tem quarenta alunos na sala de aula a receber mais dez? Não.

Distintamente, promotores de fatos propuseram medidas judiciais contra a Secretaria da Educação e escolas estaduais, tivessem ou não tivessem elas vagas suficientes para matricular as crianças que deixaram de ser atendidas. Na verdade, a falta de vagas em algumas escolas revelava mais um problema a ser considerado por esses promotores, ou seja, demandar a oferta de vagas suficientes para todas as crianças que deixaram de ser atendidas. Afinal, para eles, o direito à educação era garantido pela Constituição e o poder público estadual deveria proporcionar as vagas necessárias.

Recebendo reclamações de pais, conselhos tutelares da criança, professores e sindicatos, os promotores de justiça rapidamente entraram em contato com o Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância, em busca de subsídios e orientação. A medida causou tanta repercussão que o Centro de Apoio convidou promotores da infância de todo o Estado para ouvir explicações da própria secretária da Educação, Rose Neubauer. A secretária se dispôs a fazer uma palestra para os promotores de justiça, no fim de 1996, o que não evitou a proposição de inúmeras medidas judiciais e ações civis públicas em todo o Estado.

Duas dessas ações civis públicas chamam a atenção pelas demandas postas em relação às políticas da Secretaria da Educação. A primeira delas, contra o remanejamento de alunos, resultante da separação entre escolas de 1ª a 4ª séries e escolas de 5ª a 8ª séries, pedia a suspensão imediata da implantação do programa de reorganização num município de porte médio do Estado de São Paulo e havia sido proposta por um dos promotores entrevistados, em fins de 1995. Segundo a ação, o remanejamento dos alunos estaria violando de uma só vez os princípios “da participação comunitária” e “da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, o direito de acesso à escola “próxima da residência” e a garantia do “padrão de qualidade”, em razão da forma como as medidas haviam sido implantadas. O promotor pede a suspensão imediata do programa, mas dentro das seguintes condições: o projeto deveria ser suspenso para que a proposta fosse então submetida e discutida pela comunidade escolar, conselhos e autoridades ligados à educação, para que “os mecanismos de articulação entre as escolas de 1ª a 4ª séries e escolas de 5ª a 8ª séries” fossem esclarecidos, para que os alunos tivessem direito a escolas “próximas de

sua residência”, para que a oferta de ensino noturno regular fosse garantida e para que as “especificidades locais” fossem respeitadas durante a implantação do programa. Ou seja, pedia-se não a simples correção de uma decisão administrativa que estaria violando a legislação existente, mas a observação de certos procedimentos democráticos na gestão e na tomada de decisões durante a implantação do programa.

A segunda ação civil pública pedia a suspensão da Resolução n. 169, que proibia a matrícula de crianças que completassem sete anos de idade após 28 de fevereiro na 1ª série do ensino fundamental, no ano letivo de 1997. Ainda segundo a Resolução, os alunos que completassem sete anos até 30 de junho poderiam, em caráter excepcional, matricular-se na 1ª série, havendo vagas disponíveis. Essa ação civil pública foi proposta em dezembro de 1996 pela Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância da Capital, para evitar a validade da medida na capital de São Paulo no ano letivo de 1997. Nessa ação, o promotor apresenta o programa e a limitação da oferta de vagas como meio utilizado pelo governo estadual para retirar-se progressivamente da área da educação. Assim, a ausência de critério pedagógico na fixação da data de aniversário das crianças demonstraria, de forma ainda mais clara, o intuito do programa, ou seja, passar a responsabilidade da oferta de ensino fundamental para o município. Afirma o autor da ação civil: “[...] nem a mente mais perversa quanto à reforma do Estado teria sido tão hábil na maquinação do desmonte do serviço público sobre temas fundamentais como a educação, a saúde, a habitação como tem sido o governo de São Paulo nesses últimos anos”.

A ação pede a suspensão do critério de sete anos completos para a matrícula na 1ª série e a divulgação, via meios de comunicação, do recebimento imediato da matrícula de crianças com sete anos incompletos pelas escolas estaduais do município. Caso alguma das condições anteriores fosse descumprida, pedia-se que o governo estadual fosse obrigado a pagar as mensalidades escolares das crianças prejudicadas em escolas privadas, além de uma multa diária, cujo montante seria revertido para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

O Poder Judiciário é chamado, assim, a “controlar” a administração pública, com base nas legislações que o próprio Ministério Público ajudou a elaborar. O Poder Judiciário é acionado não só para corrigir atos, mas para garantir que o poder público cumpra suas funções no campo social e que a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão seja contemplada. Assim, ao questionar judicialmente medidas administrativas que atingem centenas de escolas e milhares de crianças, parte do Ministério Público

mostra também sua oposição a reformas que alteram o papel do poder público na prestação de serviços básicos. Transparece, nas falas e medidas judiciais, a noção do poder público como provedor de serviços e programas que garantam na plenitude os direitos constitucionais dos cidadãos.

Embora os entrevistados e autores das ações civis manifestassem opinião favorável à municipalização do ensino, a maioria via o programa da Secretaria da Educação como uma violação do direito à educação e como uma tentativa de redução dos gastos do governo estadual na área da educação:

Eu acho que houve uma linha de atuação da Secretaria no sentido de forçar os municípios a assumir suas responsabilidades. Veja bem, se é correto, é uma diretriz que me parece correta, que os municípios assumam a responsabilidade deles, de outro lado, esse processo não pode prejudicar as crianças [...]. Veja bem, eu estou fazendo uma interpretação dos fatos, também uma interpretação *a posteriori*, porque a gente já tem três anos de embate judicial a respeito dessas questões [...]. Inicialmente, parecia que era uma questão de realocação de recursos. Agora, está parecendo que é uma questão de diminuição, de enxugamento da máquina. Mas é complicado enxugar a máquina faltando vagas (Marta Toledo).

A Secretaria da Educação alegava que “o projeto de reorganização da rede escolar não se vincula ao da municipalização. A parceria com os municípios depende de uma série de condições que serão estudadas caso a caso”, como custo por aluno, receita de impostos e peculiaridades regionais (São Paulo, 1995b). Mas integrantes da Secretaria admitiam que a “reorganização das escolas facilita ainda aos municípios assumirem em parte a sua responsabilidade com o ensino fundamental. O Estado pode então assumir melhor o ensino médio, que historicamente sempre ficou de fora do orçamento da Secretaria” (*Ação Educativa, op. cit., p. 6*).

O programa de reorganização, transferindo alunos de escolas e limitando a idade escolar, alterou a rotina de pais e famílias e provocou reações contrárias de professores e educadores. Os técnicos envolvidos no programa de reorganização das escolas afirmaram que a Secretaria foi levada a administrar conflitos oriundos de interesses contrariados pelas reformas, além de operar dentro de limites orçamentários que, segundo eles, eram desconsiderados pelos promotores de justiça¹⁵.

15. No processo de reorganização, professores foram demitidos, escolas desativadas e funcionários transferidos de escolas. A Associação dos Professores do Estado de São Paulo (APEOESP) opôs-se frontalmente ao programa, organizando protestos e abaixo-assinados e encaminhando representação à Procuradoria-geral da Justiça do Ministério Público de São Paulo. Alguns conselhos tutelares tentaram realizar levantamentos para subsidiar medidas judiciais que

Na prática, o Ministério Público conseguiu liminares e sentenças favoráveis para as medidas propostas em favor de casos individuais de crianças que tiveram as matrículas recusadas em todo o Estado. A Secretaria da Educação, por causa da decisão judicial em resposta a uma das ações civis públicas propostas pela Promotoria dos Interesses Difusos e Coletivos da Infância da Capital, foi obrigada a aceitar a matrícula de crianças com sete anos incompletos onde houvesse vagas. As medidas judiciais que questionavam e pediam a suspensão do programa de reorganização do ensino estadual foram julgadas improcedentes e, em 1997, um percentual de 73% das escolas havia sofrido reformas (São Paulo, 1997a). No acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em resposta ao recurso da Secretaria da Educação contra ação civil da Promotoria de Interesses Difusos e Coletivos, são considerados improcedentes: a. o pedido de condenação do governo estadual a pagar mensalidades em escolas privadas para crianças não atendidas pela rede estadual; b. a obrigação de que a rede estadual criasse vagas para todas as crianças com seis anos de idade. Assim, a matrícula das crianças de seis anos de idade ficaria condicionada à existência de vagas. O acórdão ainda observava que a “aferição” da legalidade da Resolução n. 169 não implicava ingerência do Poder Judiciário nas decisões do governo estadual, como afir-

pediam a criação de vagas na rede estadual. Em colóquio realizado pela Ação Educativa, em 1996, técnicos da Secretaria de Educação, representantes de fóruns regionais de educação, educadores, lideranças comunitárias e professores debateram a reorganização da rede estadual de ensino. A maioria dos participantes reclamou do cronograma e da forma como as reformas haviam sido executadas, bem como dos critérios utilizados. Nas palavras de Célia Maria Giglio, representante do Fórum Regional de Educação da Zona Leste, “as escolas, tanto quanto a população, vivenciaram um processo de tomada de decisões no mínimo insólito, tecnicamente falando. A cargo das Delegacias de Ensino, a reorganização se instalou sem o necessário estudo do atendimento e, muitas vezes, atendeu ou tornou relevantes os interesses de uma parcela dos envolvidos, em geral, o das próprias escolas. Os interesses da população, ao contrário do que previa a Secretaria, foram preteridos, diante da ‘suposta competência administrativa dos técnicos’” (*Ação Educativa*, 1996, p. 25). Elie Ghanen, educadora, apresentou dados sobre o programa e apontou que os próprios delegados de ensino, responsáveis pela implantação da reorganização, tomaram conhecimento das medidas “quando a resolução que o institui foi publicada no *Diário Oficial*. Os poucos meses de sua implantação foram insignificantes para interagir com a população e, certamente, não denotaram qualquer empenho pelo seu envolvimento” (*op. cit.*, p. 41). A Secretaria da Educação, por seu turno, divulgava o aumento de vagas e a racionalização resultantes da reorganização: no ensino médio, ampliação das vagas em 20%, criação de duzentas mil novas vagas em toda a rede; desativação de 148 prédios escolares ociosos e construção de 155 equipamentos em regiões onde havia demandas de vagas (São Paulo, 1997a; 1997b).

mava o recurso da Secretaria da Educação. O Poder Executivo, informava o acórdão, “[...] permanece soberano no exercício da atividade que lhe é pertinente, submetendo-se, contudo, ao controle de sua atividade desde que nesta haja violação ao direito de terceiros”¹⁶.

16. Segundo Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com provimento parcial ao apelo, 2.7.1998. Dos 324 acórdãos do mesmo Tribunal – consultados no Centro Operacional de Apoio –, em resposta aos recursos da Secretaria da Educação contra medidas dos promotores de justiça, em 1998, todos garantem a matrícula de crianças com sete anos incompletos na 1ª série do ensino fundamental. Cinco deles consideram improcedente, porém, o pedido de condenação de pagamento de honorários advocatícios pelos diretores das respectivas escolas estaduais. Em virtude de decisão judicial, a Secretaria da Educação alterou as resoluções que fixavam a idade escolar para ingresso no ensino fundamental. No final de 1998, a Resolução n. 128 estabeleceu que: “Poderão ser atendidos, onde houver vagas, os ingressantes que vierem a completar sete anos de idade até 31.12.99, respeitada a ordem cronológica descendente de nascimento e preservado o atendimento às demais séries, níveis, modalidades, e/ou cursos em funcionamento, sem prejuízo da carga horária vigente na unidade escolar e do número de alunos por classe”.

A POLÍTICA E O PODER JUDICIÁRIO

O PODER JUDICIÁRIO NA INTERPRETAÇÃO DOS PROMOTORES

De outro lado, eu acho que o fortalecimento do Ministério Público é irmão direto do enfraquecimento do Poder Judiciário. O Ministério Público tornou-se forte porque o Poder Judiciário tornou-se fraco e porque a corrupção do Executivo veio a público em grande quantidade.

JACINTO

Os entrevistados apontam alguns fatores que, segundo eles, impediriam uma atuação mais eficaz dos promotores de justiça: o comportamento antiético das elites e dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo, o caráter recente das *legislações de proteção aos interesses metaindividuais*, a dificuldade de adaptação da estrutura do Ministério Público e de seus membros às novas atribuições constitucionais e, por fim, o perfil do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário é bastante criticado pelos promotores. Os *promotores de fatos* identificam-no como um poder «conservador», distante dos «interesses sociais» e conivente com os «desmandos» do Poder Executivo. Os *promotores de gabinete* se abstêm de considerações políticas, mas dirigem suas críticas à «morosidade» do Judiciário.

A experiência dos promotores na proposição de ações civis públicas e medidas judiciais na defesa de interesses metaindividuais é, obviamente, o ponto de partida para interpretar a reação dos magistrados diante

dos novos tipos de demandas e das novas atribuições do Ministério Público. Entretanto, há dois outros aspectos que devem ser considerados. Em primeiro lugar, todos os entrevistados, ao delimitar seu espaço e funções perante os demais operadores jurídicos, comparam-se sistematicamente aos juízes. Em virtude do caráter recente das transformações no papel do Ministério Público, há uma necessidade de afirmar seu lugar e importância perante a instituição mais tradicional e mais conhecida do sistema de justiça. Os promotores de justiça, enfatizam os entrevistados, são tão importantes ou qualificados quanto os juízes, mas, ao contrário desses, desempenham um papel ativo. Essa comparação, natural ao processo de construção das identidades profissionais de categorias que compartilham a mesma formação jurídica e convivem no mesmo espaço, vem sendo utilizada pelos membros do Ministério Público há muitas décadas:

Não diremos que o cargo de promotor de justiça seja mais importante que o de julgador, mas demanda, por certo, para ser exercido com brilho e eficácia, os mesmos estudos, o mesmo desassombro, a mesma correção; e maiores esforços, maior energia, maiores diligências. O juiz é uma entidade um tanto passiva; age sempre por provocação. É a parte estática, ao passo que o Ministério Público é a parte dinâmica¹.

Em segundo lugar, as imagens sobre o Poder Judiciário estão impregnadas de um discurso, sobre a sua crise, amplamente divulgado nos meios jurídicos e nos debates internos do Ministério Público. Nas entrevistas, aparece a imagem do Poder Judiciário como Poder dominado por uma tradição privatista do direito, o que o colocaria ao lado das elites do país. Ademais, a sua estrutura supostamente deficiente e arcaica impediria a renovação e a especialização de seus membros. Haveria, finalmente, resistência do Judiciário aos direitos sociais e também ao alargamento das atribuições dos promotores. Se considerarmos os diagnósticos, artigos e debates que proliferaram sobre o Poder Judiciário nos anos de 1980, encontraremos a afirmação e, muitas vezes, a repetição da maior parte dessas idéias. Como observado anteriormente, o Judiciário foi identificado como *operacionalmente ineficiente, socialmente elitista e politicamente dependente*, incapaz de dar respostas aos novos conflitos sociais, por causa das concepções individualistas e formais subjacentes ao processo civil e advindas da formação jurídica dos magistrados. Os juízes

1. Soares de Mello *apud* Mazzilli (1987, p. 83). A sentença consta de texto apresentado em 1930 por J. Soares de Mello aos seus colegas do Ministério Público de São Paulo.

apareciam como aplicadores do modelo liberal de direito que, agindo neutra e imparcialmente, preocupavam-se tão-somente com as garantias formais e ignoravam a conjuntura social e histórica inerente aos fatos e demandas que surgiam (Falcão Neto, 1981; Lamounier *et alii*, 1981; Faria, 1992, 1997; Lopes, 1994).

Nos manifestos e publicações dos membros do Ministério Público, porém, é possível encontrar críticas ao desempenho do Poder Judiciário e menções a uma suposta resistência desse Poder em reconhecer a legitimidade do Ministério Público como titular de medidas em defesa de direitos difusos e coletivos². A propósito da opinião dos juízes sobre o alargamento do papel do Ministério Público, Sadek aponta, ao avaliar um questionário aplicado a magistrados em todo o país:

O fraco apoio manifestado pelos juízes ao aumento de poder do Ministério Público pode revelar um espírito corporativo, isto é, um mal-estar com o fortalecimento de uma instituição que passou a disputar com o Judiciário algumas de suas prerrogativas tradicionais (Sadek, 1995a, p. 20).

Para os promotores de fatos, a falta de «visão social» e a tendência do Poder Judiciário de ignorar os «direitos da cidadania» impediriam o Ministério Público de exercer uma atuação mais ampla na defesa dos interesses metaindividuais.

E a gente ainda não chega mais longe, eu acredito, porque a posição do Judiciário é conservadora demais. Tem que ter um distanciamento mesmo, mas não pode ser como está acontecendo hoje. O Judiciário tem que estar sensível às mudanças sociais, às modificações sociais.

2. A propósito da atuação do Poder Judiciário, comenta Mazzilli, membro do MP paulista: “Nossos tribunais, mesmo os mais elevados, abdicam espontaneamente de um papel mais atuante, dentro de suas competências constitucionais (como quando o Supremo Tribunal Federal se contentou em afirmar que, ao dar pela procedência do mandado de injunção, apenas deve cientificar o Poder Legislativo de sua omissão, para que adote as providências necessárias; ou quando não cortou cerce inconstitucionalidades gritantes praticadas pelos mais altos mandatários da Nação; ou ainda quando deixou de condenar criminalmente os mais altos mandatários do país)” (Mazzilli, 1996, p. 36). A respeito da questão do reconhecimento da legitimidade do Ministério Público pelo Poder Judiciário, ver Ferraz e Ferraz (1997) e as intervenções do procurador-geral da Justiça, Luiz Antônio Marrey e outros membros do MP paulista durante seminário realizado pelo IDESP (Sadek, 1997). Sobre ações civis públicas consideradas impropriedades pelo Poder Judiciário, seguidas de condenação do Ministério Público a pagar as custas do processo, ver referências no terceiro capítulo.

O Poder Judiciário é qualificado como conservador e distante das mudanças que ocorreram na sociedade brasileira. Vendo-se como os agentes do sistema judiciário que estão mais próximos às demandas sociais, os promotores de fatos contrapõem a “legitimidade” do Ministério Público ao processo de desgaste sofrido pelo Poder Judiciário nos últimos anos. Mesmo entre os promotores de gabinete, que não expressam as críticas acima, a incapacidade do Ministério Público de dar respostas rápidas e eficazes a certas demandas é atribuída à morosidade do Poder Judiciário. São citados casos nos quais o Poder Judiciário questiona a atribuição constitucional do Ministério Público de defender interesses metaindividuais³. Segundo eles, essa interpretação era muito comum após a promulgação da Lei da Ação Civil Pública e da Constituição, por causa da novidade representada por esse instrumento jurídico e pelo julgamento de litígios relacionados a interesses metaindividuais.

Mas, passados mais de dez anos desde a introdução da ação civil pública, tais sentenças judiciais são atribuídas, pelos promotores de fatos, ao «conservadorismo» ou à resistência do Poder Judiciário em reconhecer novos direitos, eliminando da sua agenda temas polêmicos e de relevância social:

O Poder Judiciário é, por vezes, extremamente conservador, não admitindo que o Ministério Público interfira em certos setores, dizendo que o Ministério Público não tem legitimidade para agir em certas áreas. Em vez de buscar uma interpretação mais condizente com o perfil constitucional de hoje, mais voltada para a democracia social, cumprindo uma função social, ele, às vezes toma decisões extremamente legalistas e formais. Por vezes, por comodismo, o juiz de primeira instância [acha] mais simples julgar a legítimi-

3. Ferraz e Ferraz (*op. cit.*), por exemplo, criticam o Poder Judiciário, afirmando que, ao invés de estabelecer políticas claras, o Judiciário termina por rejeitar ações civis públicas e negar a legitimidade (no sentido jurídico) do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais. Por outro lado, Grinover critica o MP paulista por ter usado de forma exagerada a ação civil pública logo após a promulgação da LACP, obtendo sentenças desfavoráveis dos tribunais: “Houve um excesso que significou, a meu ver, uma banalização do Ministério Público nesse tipo de ação. E isso foi muito grave, muito sério. Podemos até atribuir, em parte, essa atuação a uma certa restrição que se fez, por parte dos tribunais, à atuação do Ministério Público na defesa de interesses individuais homogêneos [...]. Mas eu não tenho dúvidas de que a razão recôndita na invocação desse fundamento foi o fato de que muitas ações em defesa de interesses individuais homogêneos foram levadas à justiça sem que houvesse efetivamente uma relevância social nessa demanda” (Grinover *apud* Sadek, 1997, p. 13). Outros membros do MP paulista concordam ter havido, em algumas áreas, “certa banalização” do uso da ação civil pública no início, como afirmado por Marino Pazzaglini Filho em seminário. Ver Sadek (*op. cit.*)

dade do Ministério Público para não julgar o mérito da ação porque é polêmico, vai atacar prefeito, deputado, governador.

Problemas decorrentes da estrutura do Poder Judiciário são também identificados como obstáculos ao desempenho satisfatório dos juízes na apreciação de litígios que envolvem interesses metaindividuais. A organização das varas de justiça, que tendem a concentrar processos ligados a diferentes áreas jurídicas – «varas que falam desde despejo até problema de invasão de parque ecológico» – faz com que os juízes tenham de dominar um grande número de legislações. Para os promotores de fatos, a ausência de especialização no Judiciário prejudicaria, assim, o exame e o julgamento de processos que demandariam conhecimento técnico e informações atualizadas. Dessa forma, a especialização crescente dos promotores, estimulada pela organização interna do Ministério Público, não encontraria contrapartida no Poder Judiciário, em prejuízo dos novos tipos de litígios, das novas legislações e dos novos instrumentos jurídicos criados:

Eu, como promotor de justiça, eu tenho um universo de atualização legislativa que é limitado. O juiz ... nossa! Olha, nós temos uma nova Lei de Diretrizes e Bases, de dezembro do ano passado [1996]. Eu tive uma ação civil pública julgada este ano que o juiz julgou com base na lei revogada! Ele julgou com base numa lei revogada! Claro, ele cometeu um erro, um erro grosseiro até. Agora, por que isso? Porque a ação acabou ocorrendo na Vara “x” e não na Vara “y”. O que é que acontece? Ele tem de saber direito tributário, processo civil, todas as ações contra o Estado caem lá, meio ambiente, consumidor, etc., como é que ele vai se inteirar de tudo? (Jacinto).

A necessidade de apelar a tribunais superiores, os longos prazos requeridos para a solução de problemas coletivos e a morosidade do sistema judicial seriam agravados pela ausência de especialização dos juízes e pela visão «privatista» que os mesmos têm das leis, lamentam os promotores de fatos. O tratamento dado pelos juízes aos processos envolvendo direitos coletivos comprometeria, em muito, as inovações e a agilidade dos novos instrumentos jurídicos trazidos pelas *leis de proteção aos interesses metaindividuais*:

Existem juízes que indeferem a inicial do Ministério Público dizendo que não cabe ação civil pública quando a lei é clara [...]. Eu entrei com uma ação civil pública contra uma usina de asfalto da prefeitura porque emitia ruídos que incomodavam mil famílias que moravam no conjunto habitacional do lado, além de partículas da produção do asfalto que contaminavam o ar. O juiz escreveu quatro laudas para rejeitar a inicial, dizendo que era direito

de vizinhança. Ou seja, direito privado! Ou seja, os vizinhos tinham que entrar com ação. Eu tive de recorrer ao Tribunal. O Tribunal demorou três anos para acolher o meu recurso, deu razão, mandou processar a ação, mas custou três anos [...]. Quer dizer, aquelas famílias passaram três anos mais padecendo. Por quê? Pela visão do juiz.

O fato de que interesses coletivos e difusos constituam uma novidade no direito brasileiro e que tenham sido regulamentados por legislações recentes é apontado como um dos motivos para tal comportamento. Outro problema residiria na identificação do Poder Judiciário com as elites, o que ocorreria em parte graças à origem social dos juízes, supostamente oriundos das «elites».

No entanto, estudos recentes, baseados em dados empíricos sobre a magistratura brasileira, questionam essa imagem e mostram a trajetória de mobilidade social seguida por uma parcela significativa dos juízes:

[...] o magistrado brasileiro realiza, de uma perspectiva temporal, o chamado movimento curto de mobilidade social em 29% dos casos, tendo sido o atual juiz quem efetivou o corte com a situação familiar de origem. Outros 32,8% inscrevem-se em uma trajetória de mobilidade social de longa duração – o avô tendo pertencido ao estrato baixo ou médio e o pai ao estrato médio. Esses dois movimentos indicam que 62% dos magistrados provêm de uma cultura familiar sujeita a transformações mais ou menos bruscas (Luiz Vianna *et alii*, 1997, p. 116).

O curso superior de direito, indicam esses estudos, representou um meio de ascensão social para um grande número de juízes, oriundos de famílias de baixa renda (Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*; Sadek, 1995a)⁴.

4. O estudo de Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*, está baseado em *survey* aplicado, em 1995, aos integrantes do Poder Judiciário em todo o país, tendo alcançado 30% da população-alvo. Segundo o estudo, 54% dos juízes têm pai com escolaridade correspondente ao ensino fundamental – com aproximadamente 30% dos pais exercendo ocupação de extração subalterna – e 31% têm pai com formação universitária. Os dados apontaram a tendência de juvenilização da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário, apresentando à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho um perfil mais jovem. A idade média dos juízes em atividade é de 42, 44 anos: em São Paulo, 54% dos juízes têm até quarenta anos de idade. Os autores mostram que, de 1985 a 1988, houve um incremento do ingresso de juízes com mais de quarenta anos, observando que o ingresso de profissionais mais velhos e experientes (advogados, defensores públicos, promotores) na magistratura pode ser benéfico para uma “composição plural da corporação”, uma vez que esses profissionais trazem valores e perspectivas doutrinárias próprias, diferentemente do jovem que realiza o concurso para a magistratura logo após terminar a faculdade de direito. O percentual de mulheres na magistratura é de 19,5% e a participação feminina vem crescendo nos últimos anos. Em São Paulo, essa participação é de 17,5%, índice bem inferior a Estados como Pará (38,7%) e Bahia (30%). A Justiça do Trabalho é o ramo que conta com o maior número de mulheres (Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*) Pesquisa anterior do IDESP confirma algumas

Por que, então, a associação entre juízes e elite é feita mesmo por profissionais, como os promotores de justiça, que lidam diretamente com a magistratura? Talvez porque a imagem dos juízes como pertencentes a uma «elite» não seja fruto somente da alusão à suposta origem social dos membros do Judiciário, mas também do apontado distanciamento dos juízes em relação aos problemas sociais. Por outro lado, ao construir essa imagem, os promotores entrevistados usam como referência o distante conjunto dos juízes ou o Poder Judiciário, e nunca os juízes com os quais convivem diretamente. A comparação entre Ministério Público e Poder Judiciário funciona como parâmetro para que os promotores se posicionem perante os juízes. As referências ao convívio com os magistrados aparecem aqui e acolá, mas não possuem grande peso nas considerações que os entrevistados fazem sobre o Judiciário⁵. No tocante à percepção dos leigos em relação ao Judiciário, a imagem de «elitização» na carreira dos juízes adviria também, observa Bonelli (1995), do *status* social e da respeitabilidade gozados pela categoria⁶.

O estudo de Luiz Vianna *et alli* sugere que os juízes não carregam uma visão de mundo “sedimentada e socialmente homogênea”, o que pode significar uma abertura dos membros do Judiciário a processos de

das tendências apresentadas no estudo acima. De acordo com os resultados de questionários aplicados a 570 juízes em vários Estados, em 1993, 32% eram filhos de pais que não haviam concluído o ensino fundamental e 41% possuíam o mesmo grau de escolaridade (curso superior) que seus pais (Bonelli, 1995; Sadek, *op. cit.*)

5. Embora a pesquisa não tenha priorizado a investigação sobre o relacionamento entre promotores e juízes, é provável que as relações entre os dois profissionais ganhem contornos diferenciados no interior e na capital. Vale mencionar um estudo sobre juízes, realizado no interior do Espírito Santo, que apontou os mesmos, à semelhança dos promotores, como líderes da comunidade, dos quais se esperava um “papel social” em prol da comunidade (Herkenhoff *apud* Lopes, 1997). Sobre o convívio entre promotores e juízes no interior, um dos entrevistados fez o seguinte e ilustrativo comentário: “No interior, existe mais aproximação entre juiz e promotor do que na capital. Ou então, à medida que você vai subindo na carreira, vai tendo um pouco mais de distanciamento [...]. Às vezes, o promotor convive mais com o juiz do que com a própria esposa [nas pequenas comarcas]. Acaba que, se eles se bicarem, em regra o juiz acaba se abrindo para o promotor, discutem os casos, decidem o melhor para a comunidade [...]. Aqui, o juiz da Vara “z” estudou com o meu pai, conhece-me desde criança. Então, existe certo respeito familiar. Agora, em São Paulo, você não conhece ninguém, ninguém te conhece” (Creonte).
6. Ademais, as questões corporativistas e a posição dos magistrados como uma das categorias mais bem remuneradas do funcionalismo público contribuem para a imagem de “elitização” na carreira. Não bastassem as reportagens sobre o mau funcionamento dos tribunais e varas de justiça e sobre os benefícios gozados pelos membros do Poder Judiciário (Veja, 11.12.96), o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, de reajuste concedido aos juízes federais de todo o país – em meio a anúncios de corte nos gastos públicos, ajuste fiscal e recessão, em 1998 –

mudança social. A juvenilização e a feminização da magistratura brasileira, ocorridas nos últimos anos, além das diferenças observadas na experiência profissional anterior dos juízes, apontam a ausência de “laços de lealdade para com um estrato, camada ou classe definidos” e indicam a construção da identidade de grande parte dos magistrados com base essencialmente na “corporação” (Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*, p. 133). Os dados e conclusões dessa pesquisa questionam muitas das imagens sobre o Judiciário no Brasil, cristalizadas ao longo das décadas de 1980 e 1990. Mas o caráter recente do ingresso de jovens e mulheres no Judiciário e da própria publicação de dados sobre a magistratura, além de questões corporativas, pode explicar a persistência dessas mesmas imagens entre profissionais da área jurídica que lidam diretamente com os juízes, como os promotores de justiça.

Quanto aos problemas de especialização e à organização do Judiciário, apontados pelos entrevistados, eles são amplamente compartilhados por juristas e estudiosos. Santos chama a atenção para o fato de que conceitos auto-referenciáveis, construídos no interior das instituições, com o intuito de possibilitar a coerência institucional e o espírito de corpo podem fechar essas mesmas instituições à sociedade. Para Faria, foi precisamente o que ocorreu com o Poder Judiciário no Brasil: o “fechamento estrutural”, antes visto como uma virtude, por permitir ao Judiciário apresentar-se como “poder técnico, neutro”, teria transformado-se em um grande problema, deixando os juízes sem experiência e jurisprudência para dar respostas às novas demandas. Os novos direitos, baseados em “critérios de racionalidade material”, passam a exigir dos juristas especialização funcional e técnica e conhecimentos extrajurídicos. Nesse sentido, Watanabe salienta que a efetividade do processo como “instrumento de tutela jurisdicional de direitos” depende de reformulações na estrutura do Judiciário, tais como: organização judiciária “modernizada”, com apoio de órgãos de pesquisa permanente; mudanças na forma de recrutamento de juízes;

chamou ainda mais a atenção da opinião pública para questões corporativas da magistratura. O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou ilegal o reajuste, concedido pelo presidente do Conselho da Justiça Federal e do Supremo Tribunal de Justiça, que fixou os vencimentos dos integrantes da Justiça Federal com base no maior vencimento recebido por ministros do próprio STF. O fato, amplamente noticiado pelos jornais, submeteu a magistratura, segundo o ministro do STF, Ilmar Galvão, “à reprovação nacional e ao vexame perante a imprensa por uma questão injusta” (*O Estado de S. Paulo*, 22.10.98, p. A8).

aperfeiçoamento multidisciplinar dos mesmos; e subsídio dos órgãos superiores aos magistrados. Em relação a este último ponto, o jurista observa:

[...] além desse aperfeiçoamento dos juízes, faz-se necessário um apoio decisivo aos juízes pelos Órgãos Superiores da Justiça, de tal modo que disponham eles, à semelhança do que ocorre no Ministério Público, de órgãos de pesquisa permanente, de orientação e apoio material. Os membros do Ministério Público contam, hoje, inclusive com peritos especializados que possibilitam o melhor entendimento das complexas causas que têm aparecido ultimamente [...]

O autor acrescenta:

A despreocupação por todos esses aspectos trará como conseqüência, inevitavelmente, *a defasagem entre a preparação dos juízes e a dos membros do Ministério Público*, o que redundará em desprestígio da Justiça e, o que é pior, em prejuízo dos jurisdicionados na tutela dos relevantes direitos e valores da coletividade (Watanabe, 1995, p. 328; *grifos nossos*).

Mancuso acentua, no entanto, que a emergência de direitos que exigem conhecimentos e informações técnicas extrajurídicas não podem criar a expectativa de que os juízes possuam um “conhecimento enciclopédico”. Se, por um lado, os juízes são criticados pela falta de conhecimentos especializados, corre-se o risco, por outro, de que as controvérsias sejam decididas com base no parecer de peritos, o que comprometeria a imparcialidade da decisão. O autor aponta, inclusive, juristas internacionais que consideram a falta de especialização uma “vantagem”, resguardando os juízes do envolvimento nos interesses constituídos (Mancuso, 1997). Mas essa não parece ser a posição predominante entre os juristas e estudiosos brasileiros, que pedem mudanças na organização do Judiciário (Faria, 1996; Grinover, 1988; Sadek, 1995a).

Os promotores de fatos vêm «mais abertura» entre juízes de primeira instância e atribuem as sentenças «conservadoras» a um certo controle exercido pelos tribunais superiores sobre os processos contra o Poder Executivo. A cúpula do Poder Judiciário representaria o maior obstáculo à renovação da instituição. As decisões dos tribunais superiores do Estado de São Paulo indicam, para os entrevistados, «um receio do Poder Judiciário de ingressar na esfera do outro poder», como por exemplo nas decisões contra o poder público estadual ou municipal. Decisões determinando que «quem tem de definir as prioridades é o governador eleito, é o prefeito eleito» soam inadmissíveis para os promo-

tores de fatos, quando alegam existir omissão ou transgressão de direitos por parte dos poderes públicos⁷.

A imagem da cúpula do Poder Judiciário entre os promotores de fatos é uma das razões que alimentam uma forte oposição dos mesmos à implementação da súmula de efeito vinculante. A instituição da súmula vinculante constava de emendas constitucionais e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, em 1997, sendo defendida por membros do governo federal e ministros do Supremo Tribunal Federal (Associação Paulista do Ministério Público, 1997). A súmula vinculante é vista pelos promotores de fatos como instrumento «perigoso» porque, amarrando uma série de litígios sobre a mesma questão a uma única decisão dos tribunais superiores, eliminaria a possibilidade de promotores e advogados explorarem brechas da lei, obtendo sentenças judiciais inovadoras. Os promotores relatam ações civis públicas impetradas conjuntamente por promotores estaduais e federais (litisconsórcio) a fim de «jogar a decisão» para tribunais superiores, quando são esperadas sentenças desfavoráveis do juiz de primeira instância. Do mesmo modo, são relatados processos que, podendo ser julgados por mais de uma vara, são submetidos àquelas que possuem os juízes considerados mais afinados com as decisões esperadas pelos promotores. Assim, a diversidade de opiniões e tendências entre os juízes de primeira instância e mesmo entre os desembargadores, que atuam na segunda instância, são consideradas fatores importantes para que «os limites da legislação» sejam explorados. No que concerne às ações civis públicas de grande impacto ou de medidas contra o poder público, o recio dos promotores é de que os tribunais superiores possam «julgar politicamente» «contra direitos da população». Sentenças judiciais dos tribunais superiores que porventura questionassem ou limitassem a atribuição cons-

7. A diferença de idade entre membros dos órgãos de cúpula do Ministério Público e do Poder Judiciário, sugere um promotor, seria por si só um reflexo das diferentes “mentalidades” que dominam as duas instituições: “A cúpula do Poder Judiciário beira os setenta anos de idade no Estado de São Paulo. A cúpula do Ministério Público está ali nos seus 45, 50, 55 anos de idade. Há uma diferença de uma geração entre as cúpulas” (Sólon) Não tenho dados disponíveis para comparar as idades dos componentes dos órgãos de cúpula das duas instituições no Estado de São Paulo, o que implicaria discutir também a dinâmica das duas carreiras jurídicas. Mas vale a pena lembrar que a idade média dos juízes em atividade é de 42, 44 anos (Luiz Vianna *et alii*), ao passo que a idade média dos promotores de justiça, constatada pela pesquisa do IDESP em alguns Estados, corresponde a 33 anos (Sadek, 1997). Nesse sentido, Sadek observa: “Embora a magistratura brasileira tenha um perfil bastante jovem, o Judiciário é um corpo mais velho, nesse sentido, que o Ministério Público” (*op. cit.*, p. 30).

titucional do Ministério Público de propor ações em defesa de interesses metaindividuais fechariam, lembram os promotores, inúmeras possibilidades de atuação do MP nesse campo⁸.

O «receio do Poder Judiciário de ingressar na esfera do outro poder», como apontam os promotores de fatos, é uma tendência levantada em debates que toma por base as decisões proferidas pelos tribunais superiores. Faria (1994b) confirma essa tendência, dizendo que o Poder Judiciário, no Brasil, “tem se furtado a enquadrar o Executivo”, justamente no contexto de mudanças e cortes nas políticas públicas. Diante de legislações que estabelecem novos direitos sociais, visando *socializar riscos, neutralizar perdas e atenuar diferenças*, o Poder Judiciário teria assumido uma posição contemporalizadora (Faria, 1994a). Essa posição adviria não somente de um suposto “conservadorismo” presente na instituição, mas de mudanças consideráveis que atravessaram o direito e a justiça nos últimos tempos. Diante delas, lembra Ferraz Jr., as decisões dos juízes adquirem novas dimensões:

Ora, com a politização da Justiça, tudo passa a ser regido por relações de meio e fim. O direito não perde sua condição de bem público, mas perde o seu sentido de prudência, pois sua legitimidade deixa de repousar na concórdia *potencial* dos homens, para fundar-se numa espécie de coerção: a coerção da eficácia funcional. [...] Segue-se daí uma relação tornada meramente pragmática do juiz com o mundo. Pois, vendo ele o mundo como um problema político, sente e transforma sua ação decisória em pura opção técnica,

8. Com a instituição da súmula vinculante, as decisões do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar passariam a ser aplicadas pelos juízes de todo o país a processos semelhantes. Representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário mostraram-se preocupados com esse aspecto. O presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul advertiu: “O que nos preocupa é a súmula vinculante. Retirando do juiz o poder de criar, perante o advogado, esse instituto enfraquece o advogado, enfraquece a sociedade e enfraquece uma instituição como a do Ministério Público [...]. O enfraquecimento do Judiciário acabará se refletindo negativamente no acesso à justiça por parte de segmentos fundamentais. E o mais grave, no que se refere ao Ministério Público, é que esse reflexo se daria, provavelmente, por meio de competência para apreciação da ação civil pública, que seria tirada do juiz de direito e colocada nos tribunais superiores” (Cláudio Barros e Silva *apud* Sadek, *op. cit.*, 1997). No entanto, 22% dos membros do Ministério Público, entrevistados em cinco Estados pelo IDESP, mostraram-se favoráveis à instituição da súmula vinculante. No Poder Judiciário, o presidente da Associação dos Juízes para a Democracia e o presidente da Associação dos Magistrados do Brasil também protestaram contra a súmula vinculante: “É uma maneira autoritária de tentar aliviar a burocracia dos tribunais”. Há discordâncias mesmo entre os ministros do Supremo Tribunal Federal quanto à súmula. O ministro Celso de Mello, por exemplo, dizia-se favorável ao uso do instituto somente nos casos contra o poder público (*Veja*, 11.12.96, p. 66).

que deve modificar-se de acordo com os resultados e cuja validade repousa no bom funcionamento (Ferraz Jr., 1994, p. 21).

Ao Estado liberal, corresponderia a imagem do “juiz técnico, esterilizado politicamente” e restrito aos princípios de legalidade; ao Estado do bem-estar, a imagem do juiz como “sujeito ativo do processo político”; finalmente, ao Estado pós-social, a imagem do juiz como “garantidor da estabilidade e da dinâmica institucionais”. No Estado do bem-estar, a função do Judiciário seria “conferir eficácia” às políticas públicas e garantir os direitos sociais. Mas, no Estado pós-social, diante da escassez de recursos, da redefinição do mercado e das funções dos poderes públicos, o problema do Judiciário consiste em compatibilizar as demandas sociais aos recursos existentes e disputados pelos vários grupos. O juiz passa a ser um ator “no circuito de negociação política”, influenciando a distribuição de recursos e o equilíbrio entre interesses metaindividuais (Campilongo, 1994a)⁹.

No Brasil, segundo Faria, uma pequena parcela de juízes teria reagido a esses desafios e limites, questionando concepções e procedimentos tradicionais. Entre as inovações e mudanças trazidas pelos juízes, sobretudo por aqueles de primeira instância, estariam: sentenças que utilizam as lacunas das legislações para ampliar direitos sociais; decisões de ordem pragmática, concretizando direitos constitucionais ainda não regulamentados por leis específicas; adoção de comunicação mais espontânea entre as partes do processo; estímulo à composição e conciliação entre as partes em litígio, abandonando o juiz sua postura passiva; permissão para que as partes em conflito conduzam sua própria defesa em linguagem comum (Faria, 1994c). Assim, as emendas constitucionais que propõem a concentração de determinadas decisões nos tribunais superiores, além de tentar racionalizar o processo decisório do Judiciário, são interpretadas por muitos estudiosos como tentativas de eliminar a possibilidade de sentenças judiciais de primeira e segunda instâncias, que criem ou ampliem direitos e que comprometam, assim, os “imperativos da governabilidade”¹⁰.

9. Como lembra Macedo Jr. (1995), embora a existência de um Estado social, *welfare state* ou Estado do bem-estar social seja discutível no Brasil, o direito brasileiro herdou paradigmas e estruturas inerentes ao direito social de outros países.

10. Nesse sentido, ver Faria (1996) e as manifestações de membros do Ministério Público (citadas anteriormente) e do Poder Judiciário em Sadek (1995b e 1997).

No estudo de Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*, 61,7% dos juízes brasileiros consideraram que o magistrado deve ser um fiel intérprete da lei; 26,6% manifestaram apoio ao papel ativo do Judiciário na redução das desigualdades sociais; 7,7% disseram-se favoráveis à magistratura como guardiã das liberdades; finalmente, 4,1% consideraram que os juízes devem exercer um papel pedagógico para a elevação da cidadania. Embora a grande maioria dos juízes ouvidos nesse estudo coloquem-se a favor da não-neutralidade do magistrado, os que manifestam apoio a um papel ativo do Judiciário na redução das desigualdades sociais constituem uma minoria. Porém, os autores concluem, a partir de todos os dados considerados, que o perfil da magistratura brasileira, heterogêneo na composição social e nas atitudes, “se mostra altamente compatível com as exigências de democratização do Judiciário e do acesso à Justiça” (Luiz Vianna *et alii*, *op. cit.*, p. 323).

Os promotores de gabinete não partilham das críticas feitas pelos promotores de fatos aos juízes e ao Poder Judiciário. Mas, para os primeiros, a lentidão do Judiciário constituiria um obstáculo à intervenção eficaz do Ministério Público em situações que demandam rápidas providências. Um exemplo seria a não aceitação de matrícula de crianças de seis anos de idade pela rede pública estadual, em 1997. Promotores que entraram com mandado judicial e não conseguiram liminar, assegurando a matrícula das crianças nas escolas estaduais, recorreram ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mas até agosto de 1997, o Tribunal não havia se pronunciado, comprometendo o ano escolar de várias crianças. A morosidade do Poder Judiciário, lamentavam, também poderia levar «ao descrédito» do Ministério Público.

Os promotores de fatos e os promotores de gabinete possuem, no entanto, opiniões semelhantes sobre a eficácia dos instrumentos jurídicos existentes no controle e na fiscalização do poder público. Todos se queixam das dificuldades de responsabilizar criminalmente os ocupantes dos cargos públicos, para que respondam como pessoas físicas aos abusos e violações cometidas. Mas os promotores de gabinete dizem concordar com as alegadas «razões políticas» que «fundamentam» sentenças judiciais contrárias à cobrança de iniciativas pelo poder público. Embora lamentamente o fato de que o Tribunal de Justiça tenha considerado improcedente o pedido de fornecimento de cestas básicas para duas crianças e suas respectivas famílias, demandado numa ação judicial, no relato abaixo, o promotor argumenta que não há, de fato, como pressionar o poder público a solucionar todos os problemas sociais:

Eu consegui a liminar aqui na comarca de “x”, mas para você ver como o Estatuto da Criança tem muitos artigos, mas na prática existe uma dificuldade de aplicá-lo, a liminar foi cassada pelo Tribunal sobre o fundamento de que a essas ações se sucederiam milhares, centenas de outras ações do mesmo tipo e que o Estado não teria condições de suportar essas ações todas. E, por outro lado, de que também haveria um prejuízo irreparável para o município porque não constava nos autos que ele tivesse processo de licitação para adquirir cestas básicas [...]. Eu digo que foi um desapontamento para mim, eu não esperava a cassação da cesta básica, que eu acho que não poderia. Mas cassou, eu tenho que respeitar a posição do Tribunal, mas foi um golpe. [...]. Esse acórdão do Tribunal foi um desânimo para mim, mas se você examinar bem, viraria um caos mesmo. Se o país hoje tiver que assumir todas as famílias carentes que existem, de onde virá meios para isto?

Em virtude do indeferimento dessas e de outras ações judiciais, os promotores de gabinete se dizem impotentes para cobrar a oferta de programas pelo poder público municipal por meio da proposição de ações civis públicas. Como já foi sublinhado, o reconhecimento dos limites da via judicial e a insatisfação com as respostas do Poder Judiciário alimentam diferentes reações por parte dos promotores de gabinete e dos promotores de fatos. Os primeiros creditam os limites da via judicial principalmente à deficiência das leis, à morosidade do sistema judicial e ao grande número de demandas às varas de justiça. Os segundos atribuem a reação do Poder Judiciário sobretudo ao papel político «conservador» da instituição. Insatisfeitos com as respostas do Judiciário, os primeiros, tendem a evitar demandas aos poderes públicos, demandas que envolvam implementação de programas e interferência em atos da administração pública, lidando com casos pontuais e irregularidades que «chegam ao gabinete». Os segundos tendem a evitar a via judicial e a explorar, por outro lado, os procedimentos extrajudiciais para mobilizar, articular, pressionar e negociar com os organismos governamentais e não-governamentais, priorizando demandas de impacto coletivo, o que significa constantes demandas em relação ao poder público.

Promotores de fatos comentam como costumam responder às sentenças judiciais desfavoráveis:

Os grupos sociais que atuam com o Ministério Público, que fazem a representação, que levam a propositura de uma ação, acompanham comigo. E, claro, se o Judiciário julga uma ação improcedente, eu comunico isso imediatamente e debato com o grupo que o Judiciário está agindo dessa forma [...]. Quando o Judiciário nega esses novos direitos econômicos e sociais, nos casos práticos em que eu atuo, eu levo para o grupo social que seria beneficiário desse direito. Eu levo para eles a decisão do Judiciário e discuto com eles a decisão, mostrando que o Judiciário não está atendendo ao interesse da sociedade.

Baseados em perspectivas distintas, os dois grupos evitam a arena judicial, embora isso implique formas de atuação completamente diferentes. A insatisfação com as sentenças judiciais leva os promotores de gabinete a adotar uma atuação que enfatiza o trabalho burocrático e os procedimentos judiciais. Os promotores de fatos dão um grande peso ao uso de procedimentos extrajudiciais, que os leva cada vez mais para fora da esfera judicial, pois passam a agir como articuladores políticos e «agentes de transformação social».

MINISTÉRIO PÚBLICO COMO VANGUARDA NO SISTEMA DE JUSTIÇA

O Ministério Público de São Paulo é uma instituição extraordinária mesmo. Tanto a qualidade dos seus integrantes, individualmente, como o grupo são especiais. A presença, a organização, o trabalho.

ULISSES

As imagens do Poder Judiciário construídas pelos entrevistados refletem também o *esprit de corps* dos promotores perante a magistratura e possuem como referência certos diagnósticos construídos dentro do Ministério Público de São Paulo. O fato de que grupos e membros do MP paulista tenham participado ativamente de importantes mudanças legislativas antes, durante e depois da Constituição está presente nas comparações entre as duas instituições. À imagem do Ministério Público de São Paulo como *vanguarda do sistema de justiça*, contrapõe-se a imagem de um Poder Judiciário refratário a mudanças no direito e alheio às transformações sociais. Os entrevistados têm a convicção de fazer parte, como membros do MP paulista, de uma vanguarda que, por estar atenta às transformações e demandas sociais, desempenhou um papel central na renovação do direito brasileiro, com a regulamentação dos interesses metaindividuais.

Na busca pelo contraste com o Poder Judiciário, transparece a preocupação com o estabelecimento de mecanismos de controle e prestação de contas do Ministério Público. Os promotores de fatos consideram, por exemplo, que a divulgação de seu trabalho na imprensa, os encontros com grupos e organizações governamentais e não-governamentais constituem formas de «prestar contas» à comunidade. Os promotores de gabinete ou de fatos são favoráveis ao controle externo da instituição. Eles querem que o Ministério Público «se pareça» cada vez menos com o Poder Judiciário:

Nós não podemos nos dar por satisfeitos. A sociedade tem que ter realmente essa consciência, tem que estar mobilizada e exigir do Poder Legislativo a manutenção dessas prerrogativas, a sua ampliação. Inclusive, por que não a vinda do controle externo do Poder Judiciário? Por que não o controle externo do Ministério Público, por um órgão legítimo, que tenha competência para isso, um órgão colegiado, do qual participe a sociedade civil? Nós não temos nada a temer, cumprimos estritamente a nossa obrigação, mas nós devemos lutar para melhorar as condições, a qualidade de vida da população [...] e isto só pode ser com um *Ministério Público forte*¹¹ (*grifos nossos*) (Promotor de Fatos).

O Ministério Público precisa se dissociar do Poder Judiciário, «encontrar o seu perfil» e «abrir as portas e prestar contas para a sociedade».

Como categoria, portanto, os promotores enfatizam sua atuação em defesa da comunidade e o acesso da população às promotorias, mas precisam fazer comparações entre Ministério Público e Poder Judiciário. Esse contraste faz parte da afirmação de suas novas atribuições perante a magistratura e ajuda a reforçar a imagem dos membros do Ministério Público como agentes judiciários que, pela alegada proximidade com a sociedade, podem defender seus interesses. O MP paulista teve, de fato, um importantíssimo papel na elaboração das *legislações de proteção aos interesses metaindividuais* e das propostas defendidas pela categoria na Assembléia Nacional Constituinte. O destacado papel da instituição nos últimos anos chama a atenção para alguns aspectos da carreira e da organização do MP paulista.

Por causa da especialização constante, proporcionada pela carreira, os promotores têm condições de manejar um grande número de informações relativas à sua área de atuação, de interagir com grupos de interesse e de comunidades e de monitorar legislações. Congressos e seminários anuais podem servir de estímulo a debates e discussões que, por sua vez, alimentam certas *atividades intelectuais*, observadas entre os promo-

11. No *survey* aplicado pelo IDESP, 52% dos membros do Ministério Público em cinco Estados mostraram-se favoráveis ao controle externo do Ministério Público, enquanto um percentual maior, 62%, manifestou apoio à instituição de um órgão para controlar o Poder Judiciário. No que concerne à opinião dos entrevistados sobre o Ministério Público se parecer “cada vez menos” com o Judiciário, ela é compartilhada por outros membros da instituição. Assim se manifestou o promotor João Paulo Ismaniun em debate do IDESP: “O Judiciário hoje talvez represente um peso que não nos cabe. Nós temos pesos que são nossos, internos, mas esse peso do Judiciário, da tradicionalidade, da dificuldade de mudança, desse eu acho que nós temos de nos afastar. Talvez esse distanciamento nos possibilite entrar na questão material substancial que está de acordo com o que quer a sociedade, livrando-nos dos aspectos formais que efetivamente os juristas e, talvez, o Poder Judiciário têm”. Ver Sadek (*op. cit.*, p. 45).

res entrevistados. A publicação de livros e de artigos em revistas especializadas serve ainda como importante ponto de referência nas discussões sobre problemas jurídicos e institucionais, além de conferir *status* aos promotores diante dos colegas. Essa produção intelectual pode ser estimulada também pelo trabalho especializado em grandes comarcas e por atividades paralelas, como a participação em grupos de estudo e grupos informais de trabalho dentro da instituição. Pode ser estimulada, igualmente, pelas atividades acadêmicas, sejam os promotores professores universitários ou alunos de cursos de pós-graduação – atividades muito valorizadas pelos entrevistados.

Além disso, a atuação em determinadas áreas pode transformar os membros do Ministério Público em conhecidos especialistas, sendo, muitas vezes, convidados para trabalhar em editoras e ministrar cursos, palestras, eventos e seminários públicos. Recentemente, até organizações não-governamentais voltadas a estudos e pesquisas foram criadas por membros do Ministério Público¹². Por outro lado, a Associação Paulista do Ministério Público, representando a categoria estadual e monitorando legislações e propostas, é o palco central das composições internas e dos embates políticos entre os diferentes grupos e candidatos nas eleições internas, levando ao reconhecimento de lideranças e propostas institucionais¹³. Obviamente, nem todos se dedicam-se a atividades intelectuais e a parcela dos promotores e procuradores de justiça envolvidos em debates, publicações, eventos e eleições internas, mesmo que pequena, exerce considerável peso nos temas e propostas que circulam na instituição. Entretanto, esse aspecto da carreira colaborou para que propostas fossem discutidas e elaboradas por parte de membros do MP paulista, com vistas à instituição de um modelo nacional de Ministério Público.

Do mesmo modo, é preciso chamar a atenção para a existência de mecanismos e de órgãos de apoio, que possibilitam ao MP paulista identificar áreas prioritárias de atuação, monitorar legislações e políticas

12. Veja-se o caso do Instituto de Estudos de Direitos e Cidadania (IEDC), formado por membros do MP paulista e responsável por encontros e publicação de alguns títulos sobre a instituição. Ao longo dos capítulos deste livro, tive oportunidade de citar inúmeros artigos e publicações de membros do MP paulista.

13. Cargos na Procuradoria-geral da Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Corregedoria-geral do MP, Colégio de Procuradores de Justiça e Escola do MP são disputados via eleição interna, além da diretoria da APMP, a cada dois anos. Sobre os órgãos acima e respectiva composição, ver Introdução.

públicas. Os centros de apoio operacional, por exemplo, têm como função estimular o intercâmbio entre promotorias de justiça da mesma área, remeter informações técnico-jurídicas a promotores e órgãos do Ministério Público, estabelecer contatos com organismos governamentais e não-governamentais da área correspondente, remeter ao procurador-geral de justiça um relatório anual de atividades e exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, com exceção de atividades de execução e expedição de atos normativos (Filomeno, 1997). Os centros de apoio podem cumprir um importantíssimo papel, dependendo das orientações políticas e da formação jurídica de seus coordenadores e do *staff* de promotores que trabalham nesses órgãos, bem como da política estabelecida pelo procurador-geral do Ministério Público. Conquanto os promotores não tenham obrigação de participar das atividades e iniciativas dos centros de apoio, por gozarem de autonomia no exercício de suas funções, esses órgãos podem funcionar como uma referência, não só em termos de consultas e obtenção de material, mas em termos de pesquisa jurídica e de articulação interna e externa. Alguns centros de apoio formam grupos de trabalho e estabelecem estratégias de atuação frente a problemas específicos de uma área ou a prioridades definidas nos planos gerais da instituição¹⁴.

Os planos gerais, por sua vez, definem diretrizes e prioridades e são elaborados pela Procuradoria-geral da Justiça a partir de sugestões oriundas de promotorias de justiça, procuradorias de justiça, centros de apoio e núcleos regionais de planejamento e ação integrada. Em 1990, o então

14. Os promotores entrevistados citaram os centros de apoio da infância e juventude, meio ambiente e direitos do consumidor como os mais ativos no campo de interesses difusos e coletivos e como órgãos importantes para os avanços legislativos conquistados nessas áreas. No guia de implementação de medidas de proteção e socioeducativas na área da infância, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude orientava os promotores da área a privilegiar a implementação dos conselhos municipais e tutelares da criança e a verificar casos de evasão, falta de vagas e recusa de matrícula por parte de escolas municipais e estaduais. O documento orientava os promotores a estabelecer contatos e a utilizar os serviços públicos estaduais e municipais, clubes, associações de classe, faculdades, movimentos religiosos, sindicatos, fornecendo nomes e endereços no Estado. Anexo ao documento, encontravam-se modelos e sugestões para formulários de cadastramento de entidades e para anteprojetos de lei para criação de conselhos da criança. O guia aconselhava, ao final: "Entretanto, é de todo recomendável que antes de propor qualquer medida judicial, o promotor tenha a cautela de esgotar as tratativas e negociações na esfera extrajudicial, a fim de se evitar confrontos desgastantes e desnecessários" (Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do MP-SP, 1993, p. 17).

procurador-geral de justiça, Antônio Ferraz Dal Pozzo, manifestando orgulho “por pertencer à geração que escreveu o destino do Ministério Público” na Constituição, apresentou um ambicioso projeto de mudanças na estrutura e forma de atuação do MP paulista. A instituição, avaliava Dal Pozzo, precisava de uma política que definisse diretrizes e prioridades e, desde logo, a área criminal e a defesa dos direitos do cidadão apareciam como campos fundamentais. Essa política deveria ser delineada pelos planos gerais, a serem elaborados anualmente. Foram criadas promotorias no ano seguinte, concebidas como unidades administrativas que reúnem promotores de uma mesma comarca ou área, responsáveis pela divisão de funções, definição de um programa de atuação e apresentação de sugestões para o plano geral do MP-SP.

A finalidade dessa política era racionalizar a atividade processual, integrar as promotorias e comarcas e projetar os promotores para “além do gabinete”, transformando-os em “promotores da comunidade” (Dal Pozzo, 1990). Essas mudanças representavam, assim, uma tentativa de certos grupos de reagir às novas atribuições constitucionais, que corriam o risco de esvaziamento – temiam alguns – com a atuação isolada e desarticulada de promotores e procuradores de justiça. Mudanças nas composições políticas internas no MP paulista, durante o governo Fleury, tiveram, porém, implicações na implantação do projeto apresentado pelo procurador-geral de justiça Dal Pozzo.

Importa dizer que, hoje, membros do MP paulista consideram que a instituição ainda carece de metas e políticas claras (Ferraz e Guimarães Jr., *op. cit.*) Outros, no entanto, criticam os planos e programas de atuação institucional, por entender “que as prioridades funcionais do Ministério Público já estão estabelecidas na lei e nas decisões individuais dos promotores de justiça, em decorrência da liberdade e da independência funcional ínsitas aos membros do Ministério Público, na qualidade de agentes políticos” (parecer de Hugo N. Mazzilli publicado no DOE, 10.12.1994). Mazzilli também defende que as atribuições de promotores e procuradores sejam fixadas por lei, ao invés de ficar sob responsabilidade de promotorias e procuradorias: “Retiraríamos do procurador-geral a indesejável liberdade de afastar um promotor ou procurador do feito, mas a transferiríamos para as promotorias ou procuradorias” (Mazzilli, 1996, p. 300).

Por fim, o Ato n. 87/96 da Procuradoria-geral da Justiça determinou que as promotorias poderiam criar, em cada área regional do Estado, núcleos regionais de planejamento e ação integrada, promovendo reuniões

de trabalho e conferências regionais do Ministério Público, elaborando diagnósticos e estabelecendo intercâmbios. Os planos regionais de atuação integrada deveriam ser definidos mediante conferências regionais, abrangendo várias comarcas (Procuradoria-geral de Justiça, 1996a).

Portanto, o que quero ressaltar é que o debate interno e a existência de procedimentos visando à elaboração de prioridades e metas favorecem enormemente a articulação e a elaboração de propostas e projetos por parte dos membros do MP paulista.

O Ministério Público, no Brasil, foi paulatinamente acumulando funções fora da área criminal – sua esfera típica de atuação – e ganhando atribuições como órgão interveniente na área cível, com vistas a fiscalizar a lei em causas relacionadas a interesses públicos. Essa atuação implicava intervir em processos ajuizados por terceiros, sendo considerada passiva¹⁵. A busca de equiparação de vencimentos, prerrogativas e garantias com a magistratura teria levado a instituição, ao longo dos anos, ao parecerismo e à acumulação de funções, como órgão interveniente. A incorporação de um grande número de atribuições teria servido aos “interesses corporativos circunstanciais” de ocupar “quaisquer espaços”. Como fiscal da lei, o Ministério Público passou a acumular funções na maioria dos processos nos quais os juízes atuavam. A prática do parecerismo consistia na elaboração de pareceres que se tornaram semelhantes a sentenças judiciais e que foram perdendo, segundo especialistas, a finalidade de garantir o equilíbrio processual, objetivo da intervenção do Ministério Público. Essa estratégia de crescimento teria resultado na chamada assemelhação do Ministério Público ao Poder Judiciário e teria se esgotado na Constituição de 1988, quando um novo modelo nacional foi conquistado (Macedo Jr., 1995; Ferraz e Guimarães Jr., 1997)¹⁶.

15. O Ministério Público passou a agir como fiscal da lei em áreas como registros públicos, falência e concordata, mandado de segurança, ação popular, família, interesses de incapazes e outras. Mas a função acabou se estendendo para áreas pouco relacionadas aos interesses públicos, como defesa dos interesses dos ausentes, réus presos, família, sucessões, proprietários em ações de usucapião e curadoria de casamentos (Macedo Jr., *op. cit.*; Ferraz e Guimarães Jr., *op. cit.*)
16. Em relação à convivência entre promotores e magistrados e à construção da identidade profissional dos primeiros em relação aos segundos, vale a pena resgatar o depoimento de um antigo membro do MP paulista, citado por Macedo Jr.: “Nos tempos remotos, em que ingressei na carreira [...], os juízes, de uma maneira geral, embora tratassem cordialmente o promotor público, consideravam sua função assim como a de um oficial de justiça categorizado. De modo que foi um trabalho muito grande esse do Ministério Público de se impor como instituição no Judiciário, que ele, a seu requerimento, punha a funcionar e que deveria decidir os

Em São Paulo, a imagem do Ministério Público paulista como instituição que se fez quase sem interferências externas é amplamente divulgada por promotores e procuradores de justiça do Estado (Ferraz e Guimarães Jr., 1997; Ferraz, 1997; Darcy Passos *apud* Sadek, 1997). O modelo paulista teria sido fruto de debates e propostas que datam das décadas de 1930 e 1940. Nos anos de 1960, membros da instituição já reivindicavam, de fato, a eleição do procurador-geral de justiça pela categoria, autonomia administrativa e independência financeira do Ministério Público. Nos anos de 1970, grupos do MP paulista apontavam a necessidade de planejamento institucional e formulação de estratégias e ações concretas para definição do papel do Ministério Público.

Atribui-se também um grande peso do MP paulista, no início da década de 1970, na criação da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público, predecessora da CONAMP, importantíssima, como se viu, em termos de articulação nacional da categoria. O aprimoramento de propostas e o contínuo debate interno ao longo dessas décadas teria resultado, pois, nas propostas do MP paulista em relação a um novo modelo nacional de Ministério Público e às leis de proteção aos interesses meta-individuais¹⁷.

Como foi lembrado, as imagens da «sociedade» brasileira presentes na fala dos entrevistados estão repletas das concepções encontradas nos diagnósticos e propostas institucionais. Assim, o «incipiente florescimento de uma sociedade civil mais organizada» no Brasil justifica o «grande acúmulo de responsabilidades» pelo Ministério Públi-

casos. Como o Ministério Público não decidia nada, só impetrava, era tido como 'pedinte'. Com o passar do tempo, essa situação felizmente desapareceu" (Luiz de Mello Kujawski *apud* Macedo Jr., *op. cit.*, p. 50). Nesse sentido, o procurador-geral de justiça Antônio Araldo Dal Pozzo, defendendo a instituição de uma política de diretrizes e objetivos para o MP paulista, observou que, na ausência de um perfil claro dos membros do Ministério Público, não admirava a existência de comparações dos mesmos com os magistrados: "Por isso somos confundidos com a Justiça, como um todo. Por isso nos perguntam quando 'vamos passar para juiz.'" (Dal Pozzo, *op. cit.*, p. 23).

17. Em 1930, J. Soares de Mello, membro do MP paulista, apresentava aos colegas o documento *O Ministério Público Paulista: Sugestões para sua Reforma* (Mazzilli, 1987). Djalma N. Pentead, João Lopes Guimarães e Ronaldo Porto Macedo são citados por Ferraz como defensores de conquistas que se tornaram realidade na Constituição de 1988, por exemplo, a concepção do Ministério Público como órgão fundamental à prestação de justiça e eleição para o cargo de procurador-geral de justiça. Carlos Siqueira Netto, outro membro do MP paulista, é lembrado por defender o fim de certos privilégios da categoria e a reformulação dos métodos de trabalho na instituição (Ferraz, *op. cit.*)

co (Ferraz, 1997d, p. 128). A imagem da sociedade indefesa aparece ao lado da imagem da construção de um modelo estadual de Ministério Público *sem interferências externas*. Não cabe e nem há como aprofundar a discussão desse aspecto neste estudo, que exigiria a análise dos contextos nos quais foram desenvolvidos as propostas e debates internos do MP paulista. Mas é preciso observar que, tal como discutido no primeiro capítulo, o Ministério Público teve de reagir a outras propostas e idéias sobre a defesa de interesses metaindividuais nos anos de 1980 e 1990. Do mesmo modo, muitas das inovações que informam concepções e procedimentos hoje presentes na atuação dos promotores foram fruto de transformações profundas na sociedade e no direito brasileiros ocorridas a partir dos anos de 1970, tendo a influência de outros atores sociais e jurídicos.

Não obstante as atribuições constitucionais do Ministério Público, diagnósticos e avaliações recentes apontam a necessidade de adaptação do MP paulista ao perfil constitucional. Segundo tais avaliações, o Ministério Público deveria priorizar, na área cível, as funções de defesa de interesses metaindividuais e de fiscalização dos poderes públicos, abandonando as “velhas” atribuições ligadas a interesses particulares e individuais – como área de família – que acabariam por favorecer, muitas vezes, parcelas de médio e alto poder aquisitivo. Na área criminal, defende-se a adoção de procedimentos para o efetivo controle sobre a atividade policial e modificações legislativas que transformem o MP em *órgão promovente* e responsável pela produção de provas no inquérito policial (Guimarães Jr., 1997; Ferraz e Guimarães Jr., 1997; Pinto, 1997; Achiles de Jesus Siquara, Ada Pelegrini Grinover, Luiz Antônio Marrey e Marino Pazzagli Filho, *apud* Sadek, 1997). Alguns membros também defendem a institucionalização de mecanismos de monitoramento do conjunto de legislações, com conseqüente apresentação de propostas e alterações aos Poderes Legislativo e Executivo periodicamente (Ferraz e Ferraz, 1997). A defesa de direitos e a fiscalização dos poderes públicos pedem, nas palavras de Ferraz, a definição dos “limites da atuação” do Ministério Público, que não

podem ser estreitos a ponto de impedir que desses temas conheça o Poder Judiciário, em caso de violação das normas e dos princípios jurídicos, nem tão largos que transformem a Instituição em órgão censor da legítima prática administrativa» (Ferraz, 1997c, p. 127).

PROMOTORES E POLÍTICOS

Com esses instrumentos, nós estamos mexendo em setores que nunca tiveram que responder nada para a justiça.

EPAMINONDAS

O trabalho em comarcas do interior leva a um contato muito próximo com «os grupos políticos que comandam as cidades». A partir dessas experiências, os promotores pintam um retrato nada favorável dos «poderosos». Investigando desvios de verbas públicas, pedindo a suspensão de atos administrativos considerados inconstitucionais, «oficiando» prefeitos para que enviem certos projetos de lei para a Câmara, negociando a implantação de conselhos, cobrando a implementação de programas municipais e acionando as prefeituras pelo funcionamento irregular de serviços, os entrevistados questionam que o Ministério Público é «a pedra no sapato dos prefeitos». A Constituição, instituindo diretrizes de municipalização de várias políticas sociais, conselhos e instâncias participativas e uma série de novos direitos, transformou os governos municipais em alvos mais visíveis para os promotores. Sem falar na Lei da Improbidade Administrativa, por meio da qual os promotores podem investigar casos de corrupção e enriquecimento ilícito. Como o poder público municipal está mais próximo dos promotores, suas decisões e atos «chegam mais rápido» ao conhecimento do Ministério Público.

A dificuldade de implementação de conselhos municipais, com participação de representantes de organizações e grupos da sociedade, são atribuídas, por *promotores de fatos e de gabinete*, à tradição de centralização das decisões nas mãos dos prefeitos. Os «mandatários locais» teriam dificuldades, segundo eles, de compartilhar a tomada de decisões com esses conselhos, como afirmam os promotores de fatos:

Porque esses prefeitos do interior, em regra, acham que são donos da cidade. [...] os conselhos municipais [...] são criados, principalmente para receber verbas [...] os prefeitos têm receio dos conselhos. Para eles, são órgãos que acabam atrapalhando a administração. Esses conselhos são formados, em regra, pela coletividade, sindicatos, igrejas, entidades, que acabam interferindo. Então, o prefeito acha que não pode, que ele é o dono, ele é que sabe, ele que tem que fazer e que ninguém, como se diz, tem que meter o bedelho lá (Promotor de Fatos).

Dependendo do perfil dos promotores da comarca, os prefeitos podem se ver às voltas com processos judiciais que cobram a responsabilidade do poder público municipal por causa do «tratamento inadequa-

do do lixo», de «ruas esburacadas sem condições de tráfego» e do «transporte público deficitário», afora as investigações sobre concorrências e contratos para realização de obras e serviços públicos. Os entrevistados relatam como, «ainda nos interiores por aí», eventuais medidas tomadas contra os prefeitos dão lugar a «recadinhos», «represálias» e «retaliações». Atuando na área dos interesses difusos e coletivos e estabelecendo relações frequentes com o poder público, eles não esperam «que tudo seja cor de rosa» e consideram que «problemas sérios», como «ameaças de morte», fazem parte do seu trabalho.

Os promotores precisam morar nas mesmas comarcas em que trabalham e muitas vezes têm dificuldades de encontrar hotéis ou casas para alugar em pequenas cidades. Ser «inquilino do poder público» ou usar «alguma coisa da prefeitura» é algo inadmissível na opinião dos entrevistados. De qualquer modo, alguns promotores residiram em casas pertencentes a prefeituras locais no início da carreira, expediente que não é mais admitido no MP paulista. Um deles conta que, após «tomar algumas medidas contra o prefeito, ele imediatamente mandou um projeto para a Câmara para vender a casa da prefeitura», decisão vista pelo promotor como um recado claro. Um outro promotor que utilizava alguns recursos da prefeitura, juntamente com o juiz, ficou sem telefone e espaço para trabalhar, depois de instaurar vários inquéritos para investigar irregularidades em concorrências públicas. Um terceiro promotor se viu às voltas com o protesto político de um ex-prefeito que estava sendo investigado.

Há também casos que podem «colocar a comunidade contra o promotor», quando medidas contra o poder público ou organismos privados interferem na oferta de serviços ou resultam na paralisação de obras. Nessas situações, os promotores dizem «sentir a pressão» dos prefeitos e o descontentamento dos «comarcãos»:

Agora está em evidência uma ação que eu entrei para que o prefeito anulasse um contrato que ele fez com a Associação “x”, onde houve superfaturamento e falta de licitação. Esse contrato era para aulas de computação para alunos da rede estadual. As repercussões são enormes, não é? O que ele fala? “Ah, o promotor não quer que as crianças tenham aula de informática”. Eu justifico o seguinte: eu quero que as crianças tenham aula de informática, mas a preço justo [...]. Então, é uma ação que afeta também o direito da criança de aprender informática [...]. Em razão da paralisação desses pagamentos, os professores deixaram de receber esse aumento, os pais das crianças se vêem prejudicados porque os alunos tinham um incentivo a mais que era aprender informática. As conseqüências são terríveis, mas qual é o interesse maior aí? (Promotor de Gabinete).

Para promotores de fatos e promotores de gabinete, o descontentamento de «políticos» e de grupos econômicos estaria por trás dos projetos que propõem alterações nas funções do Ministério Público. Donde a preocupação de alguns promotores com a substituição do Ministério Público por outro órgão no papel de defensor dos interesses e fiscalizador do poder público:

Quando o promotor vai propor a sua ação, ele [prefeito] não tem como pressionar o promotor. Então, qual o interesse dele? Passar essa ação aí para uma outra espécie de órgão, um *ombudsman*, algum outro órgão que eles criem e que seja de nomeação política. Por quê? Porque se o sujeito está incomodando, um telefonema de um político para outro e, no dia seguinte, ele está demitido. E com o promotor não acontece isto (Promotor de Gabinete).

A independência funcional, as garantias constitucionais e a proibição de afastamento da carreira para exercício de atividade político-partidária e cargo administrativo foram fundamentais dentro do novo desenho nacional de Ministério Público, aprovado em 1988. Antes da Constituição, todos os promotores e procuradores de justiça tinham direito de requerer afastamento da carreira para ocupar cargos administrativos ou disputar eleições. Uma vez que a Constituição concedeu aos promotores as mesmas garantias dos juízes, que não podiam e não podem pedir afastamento da carreira, uma situação *sui generis* foi criada. Os promotores que ingressaram no Ministério Público antes da Constituição têm o direito de pedir afastamento e os demais não podem fazê-lo¹⁸. Os entrevistados se posicionaram de forma apaixonada sobre a proibição de afastamento para exercício de atividade político-partidária e cargo administrativo. Estar contra ou a favor do afastamento apareceu como fator dissociado da forma de atuação adotada.

18. Conforme o artigo 128, parágrafo 5º, inciso II da Constituição Federal, aos membros do Ministério Público é vedado o exercício de outra função pública, ou seja, cargos administrativos de qualquer natureza com ou sem afastamento da carreira – exceto o magistério – e exercício de atividade político-partidária. Essa vedação não atinge os que ingressaram na carreira antes da Constituição. As leis orgânicas nacional e estadual (LONMP e LOEMP) prevêm afastamento em alguns casos, tais como licença (saúde, paternidade etc), exercício de cargos de direção de entidades de classe, frequência a cursos e seminários no país ou exterior. Os membros que ingressaram antes da promulgação da Constituição também podem optar pelo “regime anterior” vigente antes da Constituição, conforme as Disposições Constitucionais Transitórias, solução que visou, segundo Mazzilli, acomodar situações particulares, como a de membros do MP Federal que advogavam e que queriam continuar a fazê-lo. Ver detalhes em Mazzilli (1996).

O argumento mais fortemente usado contra o afastamento – posição da maioria – foi o da incompatibilidade entre as atribuições constitucionais do Ministério Público e a carreira política. Nesse caso, recorre-se à imagem do promotor como fiscalizador intransigente dos poderes públicos e como advogado da sociedade, acima de interesses particulares e a salvo de pressões. Essas qualidades, vistas como inerentes ao cargo de promotor, mostram-se incompatíveis com a esfera política, tida como espaço da concessão e do conchavo. Se o promotor se afasta da carreira para concorrer a eleições ou ocupar cargos no Executivo, ele corre o risco de «perder essa consciência que sempre teve», «esse treinamento institucional», e de realizar uma «passagem sem volta», «desvirtuando» o sentido do trabalho que deveria desenvolver no Ministério Público. Uma vez que possuem as mesmas prerrogativas e garantias dos magistrados, os membros do Ministério Público não deveriam se dedicar à atividade político-partidária, para a maioria dos entrevistados¹⁹. Cargos políticos significam quebra da «isenção» e da «imparcialidade» para atuar contra os poderes públicos e os grupos econômicos, considerados os principais violadores dos direitos do cidadão. As novas regras que, desde a promulgação da Constituição, impedem o afastamento dos promotores são consideradas, pois, um grande avanço:

Eu acho que o Ministério Público, atento a tudo isso, zelou para que também fosse feito isso porque o promotor, como guardião da sociedade, como defensor da sociedade, tendo tantas responsabilidades nas mãos, seria delicado colocá-lo em um cargo do Executivo, do Legislativo com essa vinculação. Então, se o promotor fosse assessor de um governador, ou se fosse assessor de alguém ligado ao Executivo, dificilmente teria a mesma isenção de ânimo para atuar num caso de violação de direitos provocado pelo Executivo [...]. Isso foi um avanço muito grande na instituição, para que a gente tenha a mesma isenção, a mesma imparcialidade. Não que essa imparcialidade não existisse antes, mas para que se evitasse de vez, para concretizar o que na prática estava como uma lei não escrita (Promotor de Fatos).

Ademais, as ambições políticas poderiam levar certos promotores a dar «evidência exagerada» ao trabalho em comarcas do interior para

19. Quando da aprovação da Lei Complementar n. 75/93, o presidente do Tribunal Regional do Trabalho do Paraná, Ricardo Sampaio, protestou veementemente contra a inclusão de artigo que possibilitaria o exercício de cargo eletivo pelos membros do Ministério Público. Chamando a atenção para “as excessivas vantagens obtidas” pelos membros do MP da União, ele criticava a possibilidade de “alguém investido constitucionalmente de uma ‘função essencial à Justiça’” praticar atividades político-partidárias, pois assim o membro do Ministério Público “Concorre em posição superior aos demais políticos, ou trai a Justiça, quando precisar decidir politicamente” (Sampaio, *O Estado de S. Paulo*, 18.3.95).

«ganhar notoriedade e se candidatar», outro «desvirtuamento» da função. O afastamento do cargo é qualificado como «antiético» e «imoral» e poderia levar a uma «relação dúbia e espúria», que comprometeria toda a «credibilidade» do trabalho do Ministério Público. Julgamentos tão severos são, também, manifestações indiretas sobre acontecimentos ocorridos no MP-SP durante as gestões dos governadores Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury, entre 1987 e 1994 – episódios que são considerados uma mancha sobre a imagem dos promotores de justiça como agentes *intocáveis*²⁰. Mas importa ressaltar aqui que a carreira política representa, para esses entrevistados, a passagem sem volta para um espaço que exigiria «outra lógica» e que comprometeria a credibilidade e a imparcialidade, fundamentais ao Ministério Público²¹.

20. Durante a gestão do governador Orestes Quércia (1987-1990), 31 membros do Ministério Público de São Paulo ocuparam cargos na administração estadual. Um deles, Luiz Antônio Fleury Filho, secretário de segurança, acabou tornando-se o candidato apoiado por Quércia nas eleições estaduais subseqüentes, sendo eleito governador (1991-1994). Seu governo, contando com a participação de dezoito membros do MP paulista, foi apelidado, na época, de *República dos Promotores* e a cúpula do MP-SP, acusada dentro e fora da instituição de ligação “estreita e inconveniente” com o governo estadual (Visconti, *Folha de S. Paulo*, 22.11.92, 6.12.92; Mazzilli, *O Estado de S. Paulo*, 29.12.95, *Folha de S. Paulo*, 6.6.93; *Folha de S. Paulo*, 31.5.93). Acusações de comprometimento político da cúpula da instituição com os governos estaduais também vieram a público em outras épocas (*O Estado de S. Paulo*, 9.5.82). Mas o problema ganhou nova dimensão pelo fato de ser Fleury um dos membros do MP paulista e de ter sido acusado por vários atos de improbidade administrativa. A elaboração da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público, em 1993, levou a uma grave crise na instituição, que culminou em mudanças na composição política interna e em forte oposição do Conselho Superior do MP ao procurador-geral de justiça, Antônio Araldo Dal Pozzo (Ver primeiro capítulo). Dal Pozzo foi nomeado secretário do governo Fleury, logo após encerrar sua gestão no MP paulista. Esses acontecimentos estiveram no centro dos debates entre os candidatos do MP paulista nas eleições posteriores para a Procuradoria-geral de Justiça. Em 1996, o governador Mário Covas nomeou como procurador-geral Luiz Antônio Marrey, o segundo candidato mais votado pelos membros do MP-SP, e não o primeiro, conforme a tradição, provocando forte reação da APMP, que se opunha ao procurador nomeado. As acusações entre os dois primeiros candidatos freqüentaram as principais páginas dos grandes jornais de São Paulo e até mesmo integrantes do Poder Judiciário e da OAB vieram a público manifestar suas opiniões (*Folha de S. Paulo*, 24, 31.1.96; *O Estado de S. Paulo*, 23, 24, 27.2.96). Em 1998, Marrey é o primeiro candidato mais votado pelos membros do MP paulista, sendo nomeado pela segunda vez procurador-geral de justiça (*Folha de S. Paulo*, 27.2.98; *O Estado de S. Paulo*, 28.2.98). Como a pesquisa não priorizou a investigação dos conflitos e composições políticas no MP paulista e como as fontes sobre o assunto são escassas, abstenho-me de considerações mais aprofundadas, apontando somente a relevância desses fatos para a opinião manifestada pelos entrevistados. Ver também Mazzilli (*op. cit.*)

21. O ex-governador Fleury simboliza, para os que são contrários ao afastamento, tudo o que um promotor não deveria ser, pois além de ter optado pela carreira política, “desvirtuando o sentido da função”, é associado à imagem do político acusado de improbidade administrativa

A maioria dos entrevistados, porém, é favorável ao afastamento da carreira para o exercício de atividade político-partidária e cargo administrativo, argumentando que o direito político constitui direito de qualquer cidadão e que, portanto, deveria ser estendido também aos magistrados. Dos promotores favoráveis ao afastamento, um já havia se candidatado a cargo legislativo e dois não descartavam a possibilidade de abraçar a carreira política depois da aposentadoria. Todos, porém, enxergavam a carreira política como complementar ou necessária ao trabalho desenvolvido no Ministério Público. Aqui, o uso da visibilidade e do prestígio numa eventual candidatura, ou indicação para cargo administrativo, não seria mais do que o «coroamento» natural da atuação desenvolvida, momento em que o promotor poderia «recolher os frutos de um trabalho bem-sucedido» durante a carreira. Para alguns, trata-se de um meio de concretizar «um projeto social importante», pois «muitas vezes, você percebe que para transformar a realidade de uma cidade só mesmo pela política». Para outros, a presença de promotores e procuradores nos Poderes Executivo e Legislativo assegura a representação política dos interesses da instituição, dando «continuidade ao pensamento do Ministério Público». Assim, a representação política é vista como institucionalmente importante para a preservação do que existe e para obtenção de «mais algumas conquistas». Projetos de lei e emendas constitucionais que propõem alterações nas atribuições do Ministério Público são vistos como sinal de uma frágil representação política da instituição no Legislativo, fruto das novas regras constitucionais que proíbem a atividade político-partidária.

Esse argumento remete a um importante fenômeno, a mudança e renovação dos quadros do MP paulista depois da promulgação da Constituição. Como foi mostrado, mais da metade dos membros do MP paulista possuía até quarenta anos de idade, em 1997. Desses, 24,4% estavam na faixa compreendida entre 23 e trinta anos de idade. Isso significa que, em 1997, a carreira era constituída predominantemente por jovens e que

contra o qual a sociedade deve ser protegida. Alguns promotores mencionam pressões da Procuradoria-geral da Justiça, durante as gestões Quércia e Fleury, sobre as promotorias em casos de investigação que, supostamente, atingiriam políticos ligados aos dois ex-governadores. Em fevereiro de 1996, a imprensa noticiava a existência, no MP paulista, de 110 procedimentos preparatórios e inquéritos civis “que apontavam o envolvimento em negócios e atos suspeitos de ex-secretários de Estado, ex-presidente de estatais, ex-superintendentes das autarquias e dos ex-governadores Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho” (*O Estado de S. Paulo*, 27.2.96, p. A6).

um bom número de promotores havia ingressado no Ministério Público depois da Constituição de 1988. A proibição de afastamento da carreira e a rápida renovação dos quadros do MP paulista, ao lado, obviamente, das mudanças em relação às atribuições dos promotores, têm impactos sobre o perfil e as formas de atuação dos seus membros. Embora os limites deste trabalho permitam apenas apontar o fenômeno, vale a pena registrar o depoimento de um membro do MP paulista a respeito dessas mudanças:

A renovação da carreira foi muito rápida e agora, por força das reformas constitucionais, que mexeram no tempo de aposentadoria, muita gente se aposentou. Então, hoje você tem uma carreira essencialmente jovem no Ministério Público [...] Eu acho que o legislador constituinte estava correto [ao proibir o afastamento da carreira]. Essa sempre foi uma proposta nossa também, de que as coisas não podem ser misturadas. O Ministério Público tem que ter uma atividade política, política no sentido macro, mas não pode ter uma atividade político-partidária. Basta verificar um aspecto que nós já comentamos. Hoje, nós temos afastados da carreira apenas três colegas. Que é o recorde mínimo, considerando todos os anos passados [...] Mas por quê? Também porque os promotores estão percebendo que a relevância social da função do Ministério Público é maior que um eventual cargo demissível *ad nutum* de secretário disso, secretário daquilo (Paulo Afonso Garrido de Paula).

De fato, o número de membros afastados do MP paulista para ocupar cargos executivos era de cinco procuradores e de dois promotores em 1998, e de seis procuradores e dois promotores, em 2000. Durante o governo Quéricia, 31 membros da instituição se afastaram para ocupar cargos na administração estadual e, durante o governo Fleury, dezoito membros do MP-SP o fizeram²².

Contrários ou favoráveis ao afastamento, os promotores estão cientes da importância do monitoramento legislativo pelo Ministério Público e da necessidade de haver canais para que propostas e estudos desenvolvidos pela instituição influenciem novas leis, como ocorreu na área dos interesses coletivos e difusos. Os promotores favoráveis ao afastamento vêem a ocupação de cargos executivos e legislativos como a melhor forma de se garantir a representação política da instituição. Os promotores contrários às atividades político-partidárias vêem incompatibilidade en-

22. Dados fornecidos pela Procuradoria-geral da Justiça do MP-SP em novembro de 2000. Além dos membros afastados para ocupar cargos executivos, registre-se o número de três promotores afastados, em 1998 e 2000, para exercer cargos na Associação Paulista do MP-SP.

tre os novos papéis dos promotores e o exercício da carreira política, preferindo que o Ministério Público tenha canais institucionais no Executivo e no Legislativo para defender seus interesses²³.

Assim, a esfera política e os políticos estão quase sempre associados a imagens negativas²⁴. Para a maioria dos entrevistados, a política, quando não vista como espaço da concessão e do conchavo, aparece como um mal necessário. Ela pode ser atividade completamente oposta à atividade do membro do Ministério Público – agente intocável, que não precisa fazer concessões – ou atividade que dá continuidade ao trabalho desenvolvido no MP. Neste último caso, o membro do Ministério Público é concebido como alguém que pode levar à esfera política as qualidades, o conhecimento e a experiência da carreira. Talvez, por isso, a reação a acontecimentos passados no Ministério Público paulista seja tão veemente, pois, destoando da imagem do promotor e do procurador de justiça como agentes sempre éticos e corretos que representam os interesses da sociedade, os exemplos lembram uma realidade repleta de nuances e paradoxos.

23. A defesa dos interesses institucionais do Ministério Público frente a esses poderes é feita, principalmente, pelas associações que representam a categoria e pelos procuradores-gerais de justiça dos Estados. Mas, além disso, canais com órgãos governamentais e membros do Legislativo podem ser criados por promotores e procuradores, promotorias, centros de apoio e grupos do Ministério Público em áreas específicas.
24. Os entrevistados também questionaram a nomeação do procurador-geral de Justiça pelo governador, a partir de lista tríplice oriunda de eleição interna, tema que leva a discussões, dentro e fora do Ministério Público, sobre a relação da instituição com os poderes constituídos. Assim, a nomeação do chefe do MP pelo governador poderia contrabalançar o peso dos interesses corporativos dos membros – lembre-se que a destituição do procurador-geral se dá por iniciativa de um terço dos membros da Assembléia Legislativa. Entretanto, a categoria se manifesta nacionalmente a favor da eleição direta dos procuradores-gerais dos Estados pelos membros dos Ministérios Públicos, alegando que sua nomeação pelos governadores fere a independência da instituição (Mazzilli, 1997; Sadek, 1997). Embora os membros do MP gozem de autonomia e independência funcional, a nomeação final do chefe da instituição pelo governador pode ter grande significado nos rumos da instituição. Além das prioridades a serem estabelecidas, das relações com os Poderes Executivo e Legislativo e das políticas a serem adotadas por órgãos administrativos e de apoio, o procurador-geral é responsável por uma série de outras decisões administrativas. Ele decide sobre gratificações, diárias, designações de promotores e procuradores, que os beneficiam diretamente, sem falar nas nomeações para cargos de confiança. A propósito, nas eleições para a Procuradoria-geral da Justiça do MP paulista, em 1996 e 1998, surgiram inúmeras acusações de uso da “máquina”, de distribuição irregular de diárias e de gratificações pelos candidatos que ocupavam o cargo de procurador-geral (*O Estado de S. Paulo*, 23.2.96; *Folha de S. Paulo*, 27.2.98).

CONCLUSÃO

Ao longo dos anos de 1980 e 1990, o Ministério Público, tradicionalmente conhecido como *órgão de proteção aos fracos* no processo cível, reivindicou para si o papel de *guardião da sociedade*. A defesa dos interesses metaindividuais e o combate à improbidade administrativa empresta cada vez mais visibilidade à atuação da instituição. No contexto da politização crescente da justiça e das *funções promocionais* das recentes legislações promulgadas no Brasil, o Ministério Público torna-se um ator político singular, pois que, situado na esfera jurídica, desempenha funções jurisdicionais e tem a função de defender interesses de cunho social. A defesa de interesses metaindividuais e de direitos constitucionais dos cidadãos, bem como a fiscalização de irregularidades na administração pública, dá lugar a demandas constantemente dirigidas ao poder público. Isso ocorre precisamente num momento em que o poder público redefine suas funções perante a sociedade e o mercado, reorganizando programas sociais e políticas públicas. Processos de negociações são estabelecidos ou o Poder Judiciário é acionado para que o poder público cumpra suas funções sociais, interpretadas, muitas vezes, como inerentes aos direitos garantidos pela Constituição e por outras legislações infraconstitucionais.

As novas atribuições constitucionais do Ministério Público na defesa de interesses metaindividuais resultam, conforme o grupo estudado, em distintas formas de atuação, em razão da abrangência da legislação recente e da independência funcional – que garante uma considerável autono-

mia aos membros do Ministério Público. O tipo *promotor de fatos* indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo *promotor de gabinete* indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho «processual» – propor e acompanhar medidas judiciais –, embora não deixe de atuar na defesa de interesses metaindividuais. De um lado, as atribuições abrangentes do Ministério Público são percebidas como fonte de poder a ser usado na «transformação da sociedade». De outro, causam desconforto por causa dos limites impostos pela realidade e pelas fronteiras imprecisas entre as esferas jurídica e política, exigindo mais do que um agente judiciário supostamente poderia e deveria fazer.

A atuação dos promotores é caracterizada por contornos muito fluidos, ao contrário do que ocorre numa organização burocrática ordenada hierarquicamente. A independência funcional, inerente ao exercício de suas atribuições, faz com que eles tenham como limites as leis e a Constituição. Os contornos fluidos introduzem considerável grau de imprevisibilidade no tipo de atuação a ser desenvolvida por cada membro do Ministério Público. Entre suas atribuições constitucionais e a letra da lei, o promotor tem, então, um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho. Nesse espaço, vão operar sua formação, suas idéias, suas convicções e as experiências advindas das diferentes áreas de especialização e das escolhas feitas durante a carreira – como, por exemplo, permanecer no interior.

Embora a atuação dos promotores seja marcada por contornos fluidos, há que reconhecer, por outro lado, a grande capacidade do Ministério Público paulista de se articular e definir metas e prioridades institucionais. As idéias dos promotores entrevistados, que dedicaram-se prioritariamente à área de interesses difusos e coletivos, estão permeadas pelo discurso formulado por membros e grupos da instituição ao longo de décadas, grupos que desempenharam ativo papel na elaboração de propostas para as *leis de proteção aos interesses metaindividuais* e para a consolidação de um novo modelo nacional de Ministério Público.

Se a instituição de um novo modelo de Ministério Público deve muito aos movimentos internos e ao papel ativo do MP paulista, é preciso lembrar que a defesa de interesses coletivos e difusos e o controle da administração pública vinham de encontro às demandas e aspirações de vários atores sociais, durante o período da redemocratização. As trans-

formações operadas no direito brasileiro, nos anos de 1980 e 1990, mostram a importância das reivindicações de organizações, grupos e movimentos sociais, bem como a contribuição de outros operadores do sistema de justiça, como advogados e juízes, para o surgimento de novas concepções e procedimentos jurídicos. Apesar das mudanças no direito brasileiro e no sistema de justiça, medir o grau de organização da sociedade brasileira pelo número de ações civis públicas levadas ao Poder Judiciário, como fazem muitos entrevistados e membros do MP paulista, significa ignorar as persistentes dificuldades de acesso à justiça no Brasil – dificuldades que, aliás, são mencionadas pelos entrevistados quando discutem a organização e estrutura do Judiciário.

Nas imagens construídas pelos entrevistados, os interesses da sociedade não são devidamente representados na arena política: os políticos primam pela defesa de seus próprios interesses, o poder público não atende às demandas dos cidadãos e a sociedade mostra-se desorganizada e frágil. O Ministério Público vem, pois, «preencher um vácuo», controlando políticos e defendendo os interesses da sociedade – proposta muito semelhante aos diagnósticos sobre a sociedade e o Estado no Brasil presentes na tradição do pensamento político brasileiro. No entanto, a categoria «sociedade», tal como usada pelos entrevistados, comporta diferentes características. Quando se justifica as atribuições do Ministério Público na defesa dos interesses metaindividuais, a referência é feita a uma sociedade frágil e desorganizada. Quando se lembram as conquistas do Ministério Público na Constituição, essas são tidas como conquistas que nasceram das «aspirações» e «lutas» da sociedade. Mas, acima de tudo, a «sociedade» apontada pelos entrevistados – e por muitas das publicações de membros do MP paulista – não comporta divergências de interesses. Excluídos dessa definição, os grupos econômicos poderosos e as organizações que violam direitos e cometem abusos, a sociedade aparece como o *terreno do bem e do iluminado* (Slater *apud* Alvarez *et alii*, 1998), como se diferentes grupos e segmentos sociais não defendessem interesses contraditórios.

Por mais regulamentados que interesses metaindividuais e direitos dos cidadãos estejam na legislação, a definição de que tipos de interesses se aproximam mais dos chamados «interesses da sociedade» será tarefa dos promotores de justiça, em cada situação concreta. Assim, a atuação dos promotores na defesa dos interesses metaindividuais é marcada por uma ambivalência: a independência funcional e a competência técnica tanto podem representar uma garantia de que essas funções serão cumpridas

rigorosamente e em prol dos interesses públicos, como podem indicar ausência de limites na condução das mesmas, correndo-se o risco de que esses interesses sejam identificados à revelia dos grupos e segmentos atingidos e envolvidos.

Quando se discute os limites da atuação dos promotores de justiça, não se pode esquecer, porém, que eles estão em contínuo contato com o público, exercendo funções conciliativas e interferindo no cotidiano de comunidades e cidades inteiras, o que lhes possibilita angariar reconhecimento e respeito por parte da população, de órgãos governamentais e de organizações não-governamentais. Nesse ponto, eles diferem dos juízes, pois seu trabalho permite um contato estreito com grupos e segmentos da sociedade. O problema reside no modo como essas funções são incorporadas à atuação de cada um deles.

Por fim, cabe dizer que as modificações recentes no direito brasileiro – com a regulamentação dos interesses metaindividuais, introdução da ação civil pública e procedimentos extrajudiciais – tiveram um impacto significativo nas instituições que administram a justiça, como aponta o debate nos últimos anos. Contudo, há muito o que ser revelado e discutido sobre as práticas dos operadores do direito em futuras pesquisas sobre o Ministério Público e o Poder Judiciário – sobretudo se pensarmos na relação entre as alternativas jurídicas para a defesa de direitos e interesses afetados pelo funcionamento de políticas públicas e o contexto de redefinição do papel das várias esferas de governo.

BIBLIOGRAFIA

- AÇÃO EDUCATIVA: COLÓQUIO SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE SÃO PAULO. São Paulo, 1996 (Série Debates).
- ALVAREZ, Sonia E. "Reweaving the Fabric of Collective Action: Social Movements and Challenges to 'Actually Existing Democracy' in Brazil". In: FOX, R. & STARN, O. (orgs.). *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest*. New Brunswick, Rutgers University Press, 1997.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo (orgs.) *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*. Colorado, Westview Press, 1998.
- ARANTES, Rogério B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo, Idesp/Educ/Fapesp, 1997.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Reforma Constitucional: Consulta à Classe*. São Paulo, 1993a.
- _____. *Reforma Constitucional: Proposta da APMP*. São Paulo, 1993b.
- _____. *CD-ROM Institucional*. São Paulo, 1996.
- _____. *Relação das Propostas de Emendas Constitucionais e dos Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional que estão Sendo Acompanhados pela Associação Paulista do Ministério Público*. São Paulo, 15 dez. 1997.
- _____. *Ofício Circular APMP n. 133/98*. São Paulo, 17 abr. 1998a.
- _____. "O MP e a Magistratura Acompanham as Reformas Constitucionais". *Revista da APMP*, São Paulo, n. 19, jun. 1998b.
- BENJAMIN, Antônio H.V. "A Insurreição da Aldeia Global contra o Processo Civil Clássico: Apon-tamentos sobre a Opressão e Libertação Judiciais por meio do Ambiente e do Consumi-dor". In: MILARÉ, Édís. (org.). *A Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. São Paulo, Campus, 1978.

- BONELLI, Maria da G. “Condicionantes da Competição Profissional no Campo da Justiça: A Morfologia da Magistratura”. In: SADEK, Maria T. (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. “A Força do Direito: Elementos para uma Sociologia do Campo Jurídico”. In: _____. *O Poder Simbólico*. Lisboa, Difel, 1989.
- BROOKS, P., GEWIRTZ, P. *Law’s Stories: Narrative and Rhetoric in the Law*. New Haven, Yale University Press, 1996.
- BURLE FILHO, José E. “Pela Manutenção da Independência”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1996, pp. 1-3.
- CAMPILONGO, Celso F. “Os Desafios do Judiciário: Um Enquadramento Teórico”. In: FARIA, José E. *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, Malheiros, 1994a.
- _____. “O Judiciário e a Democracia no Brasil”. *Revista da USP*, São Paulo, n. 21, pp. 116-125, mar.-maio 1994b.
- CAMPOS, N. de. “O Ministério Público e a Proteção do Menor”. In: MORAES, Voltaire de L. (org.). *O Ministério Público, Direito e Sociedade*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1986.
- CAMPOS, Roberto. “Ne sutor ultra crepidam ...”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 maio 1997.
- CAPPELLETTI, Mauricio *et alii* (orgs.). *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- CARDOSO, Ruth C.L. (coord.). *Descentralização Administrativa e Política Local de Saúde. Relatório Final*. São Paulo, Cebrap, 1987.
- _____. “Os Movimentos Populares no Contexto de Consolidação da Democracia”. In: REIS, Fábio W. & O’DONELL, Guillermo (orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- CASADO, José. “O Jogo do Poder nas Investigações”. *O Estado de S. Paulo*, 16 mar. 1996, p. A-4.
- CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO. *Meninos de Rua e Instituições: Um Estudo dos Atores e das Políticas Sociais. Relatório Final*. São Paulo, 1997.
- CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DO ESTADO DE SÃO PAULO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Diretrizes Institucionais para a Infância e Juventude*. São Paulo, APMP, 1993.
- _____. *Parecer*. São Paulo, 11 mar. 1996a (dr^a Marta Toledo).
- _____. *Parecer*. São Paulo, 23 abr. 1996b (dr. Paulo Afonso Garido de Paula).
- CHALMERS, D. A. *et alii*. “Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?” In: _____. (orgs.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York, Oxford University Press, 1997.
- CLAYTON, C.W. *The Politics of Justice*. New York, M. E. Sharpe, 1992.
- CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. “Deliberações da 1866ª Sessão Plenária, 25 nov. 1998”. *Diário Oficial do Estado*, 27 nov. 1998, p. 12.
- CINTRA, Dyrceu. “Um Ministério Público Independente”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1996, pp. 3-2.
- CORNACCHIONI, P. S. “Uma Visão Crítica (e Autocrítica) da Dicotomia Cível-criminal”. In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.) *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- CORREIO BRAZILIENSE*. 9 abr. 1990.
- DAL POZZO, Antônio A. F. *Propostas de Modificação na Estrutura e Forma de Atuação do Ministério Público*. São Paulo, APMP, 1990.

- ____. “Oposição Inconformada”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 nov. 1992, pp. 4-2.
- ____. “O Ministério Público e Alguns Enganos”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 dez. 1992, p. 2.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO E DA INDÚSTRIA. “Ex-prefeito e Funcionários Acusados de Improbidade Administrativa”. Rio de Janeiro, 6 nov. 1998, p. 25.
- DIÁRIO POPULAR. “Mantido Afastamento do Prefeito de Guarulhos”. São Paulo, 22 out. 1998, p. 19.
- ____. “Promotor Entra com Ação Pública contra Ratinho”. São Paulo, 6 nov. 1998, p. 7.
- DÍAZ, A. “New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America”. In: SMITH, William C. & KORZENIEWICZ, Robert P. (orgs.) *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*. Miami, North-South Center Press, 1997.
- DOIMO, Ana M. “Movimentos Sociais e Conselhos Populares: Desafios da Institucionalidade Democrática”. In: *XIV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, 1990 (mimeografado).
- ____. *A Vez e a Voz do Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70*. Rio de Janeiro, Anpocs/Relume Dumará, 1995.
- DOTTI, R. A. “O Ministério Público e a Polícia Judiciária: Relações Formais e Desencontros Materiais”. In: MORAES, Voltaire de L. (org.). *O Ministério Público, Direito e Sociedade*. Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 1986.
- ESTADO DE S. PAULO, O. “A Crise no Ministério Público Paulista”. São Paulo, 9 maio 1982, p. 3.
- ____. “Marrey Vai Apurar Gratificações de Promotores”. São Paulo, 23 fev. 1996, p. A6.
- ____. “Pensar Antes de Tudo na Instituição”. São Paulo, 24 fev. 1996, p. A-3.
- ____. “Marrey Assume e Promete Rever Inquéritos”. São Paulo, 27 fev. 1996, p. A-6.
- ____. “A Reforma da Lei do Abuso de Autoridade”. São Paulo, 4 set. 1997, p. A-3.
- ____. “Supremo Julga Ilegal Reajuste de Juízes Federais”. São Paulo, 22 out. 1998.
- ____. “TJ Quebra Sigilo de Empresa de Sylvia Maluf”. São Paulo, 23 out. 1998, p. A6.
- ____. “Projeto Exclui Governador de Escolha”. São Paulo, 24 fev. 1998, p. A-5.
- ____. “A Independência do Ministério Público”. São Paulo, 28 fev. 1998, p. A-3.
- ____. “MP Instaura Inquérito para Apurar Denúncias”. São Paulo, 30 out. 1998, p. 9.
- ____. “Procuradores Investigam Obras do Governo”. São Paulo, 4 nov. 1998, p. 4.
- ____. “Justiça Condena Sólton Borges por Improbidade”. São Paulo, 4 nov. 1998, p. 9.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Lei n. 8069*, 16 jul. 1990. São Paulo, Columbus Cultural, 1990.
- FALCÃO NETO, José de A. “Cultura Jurídica e Democracia: A Favor da Democratização do Judiciário”. In: LAMOUNIER, Bolívar *et alii* (orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T.A. Queiroz, 1981.
- FARIA, José E. *A Reforma do Ensino Jurídico*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1987.
- ____. *Eficiência Jurídica e Violência Simbólica*. São Paulo, Edusp, 1988.
- ____. *Justiça e Conflito*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
- ____. (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, Malheiros, 1994a.
- ____. “As Transformações do Judiciário em Face de suas Responsabilidades Sociais”. In: ____ (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, Malheiros, 1994b.
- ____. “O Desafio do Judiciário”. *Revista da USP*, São Paulo, n. 21, pp. 46-57, mar-maio 1994c.
- ____. *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília, Conselho da Justiça Federal, 1996.
- ____. (org.). *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. São Paulo, Ática, 1997.

- FERRAZ, Antônio A. M. de C. “Inquérito Civil”. In: MILARÉ, Édís. (org.). *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- _____. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997a.
- _____. “Ministério Público: Quando o Passado Aponta o Futuro”. In: _____. *Ministério Público e Afirmação da Cidadania*. São Paulo, Edição do autor, 1997b.
- _____. “As Relações entre o Ministério Público, a Sociedade e os Poderes Constituídos”. In: _____. *Ministério Público e Afirmação da Cidadania*. São Paulo, Edição do autor, 1997c.
- _____. *Ministério Público: A Revolução Silenciosa*. 1997d (mimeografada).
- FERRAZ, Antônio A. M. de C & FERRAZ, Patrícia A. de C. “Ministério Público e Enforcement: Mecanismos que Estimulem e Imponham o Respeito às Leis”. In: FERRAZ, Antônio A.M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- FERRAZ, Antônio A. M. de C. & GUIMARÃES JR., João L. “A Necessária Elaboração de uma Nova Doutrina do Ministério Público Compatível com seu Atual Perfil Constitucional”. In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- FERRAZ JR., Tércio S. “O Judiciário frente à Divisão dos Poderes: Um Princípio em Decadência?” *Revista da USP*. São Paulo, n. 21, pp. 12-21, mar-maio 1994.
- FILOMENO, José G. B. “Ministério Público como Guardião da Cidadania”. In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- FLEURY FILHO, Luiz A. “Lei n. 7347/85: Um Depoimento”. In: MILARÉ, Edis (org.). *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- FOLHA DE S. PAULO. 4 ago. 1989, p. A-3.
- _____. 4 out. 1992.
- _____. “Atividade Política Divide Ministério Público”. São Paulo, 31 jan. 1993, pp. 4-2.
- _____. “MP Quer Dificultar Punição de Autoridades”. São Paulo, 31 maio 1993, pp. 1-9.
- _____. “Tribunal Condena MP por Despesas de Processo”. São Paulo, 13 jun. 1993, pp. 4-2.
- _____. “Procuradores Debatem Autonomia do Órgão”. São Paulo, 31 jan. 1996, pp. 1-3.
- _____. “Covas Recebe Lista para Procurador”. São Paulo, 27 fev. 1998.
- _____. “TJ Condena Promotória a Ressarcir Advogado por Ação”. São Paulo, 28 fev. 1998, pp. 1-4.
- _____. “Ex-presidente do INSS É Denunciado”. São Paulo, 10 jul. 1998, p. 23.
- _____. “Sindicatos da PF Investigam Procuradores”. São Paulo, 10 jul. 1998, p. 23.
- FRANÇA, R. Limongi. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo, Saraiva, 1977, vols. 61 e 62.
- FREUND, Julien. *Sociologie de Max Weber*. Paris, Presses Universitaires de France, 1966.
- FRIEDMAN, L. M. “Claims, Disputes, Conflicts and the Modern Welfare State”. In: CAPPELLETTI, Mauricio *et alii* (orgs.). *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro, LTC, 1989.
- GELLNER, E. *Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals*. London, Penguin Books, 1996.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Comunicado SE*. São Paulo, 22 mar. 1995a.
- _____. *Educação Paulista: Corrigindo Rumos*. São Paulo, nov. 1995b.
- _____. *Educação Paulista: Corrigindo Rumos*. São Paulo, fev. 1997a.
- _____. “Resolução SE-125, 23 nov. 1998”. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 24 nov. 1998a, pp. 9-10.

- ____. “Resolução SE-128”. 2 dez. 1998. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 3 dez. 1998b, p. 12.
- ____. “Comunicado”. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 5 dez. 1998c, p. 16.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SECRETARIA DE GOVERNO E GESTÃO ESTRATÉGICA. *Você Sabia?* São Paulo, jul. 1997b. *GLOBO*, O. “Distorções Inadmissíveis”. 6 ago. 1987.
- ____. “Função Policial”. Rio de Janeiro, 1 set. 1997, p. 6.
- ____. “Mais Poderes”. Rio de Janeiro, 1 set. 1997, p. 6.
- ____. “Procuradores Articulam Movimento em Defesa do Ministério Público”. Rio de Janeiro, 2 nov. 1997, p. 3.
- ____. “Brindeiro quer Ministério Público Menos Politizado”. Rio de Janeiro, 7 ago. 1995, p. 4.
- ____. “Guerra Inexistente”. Rio de Janeiro, 21 nov. 1997, p. 6.
- ____. “Retocesso Anunciado”. Rio de Janeiro, 21 nov. 1997, p. 6.
- GOMES, M. A. “Ministério Público na Constituição de 1988: Breves Anotações”. *Justitia*, São Paulo, vol. 51, n. 145, pp. 64-78, 1989.
- GOULART, Marcelo P. *Ministério Público e Democracia: Teoria e Práxis*. São Paulo, Ed. de Direito, 1998.
- GOULDNER, A. W. “Conflitos na Teoria de Weber”. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- GOUVÊA, Gilda P. *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia, 1994.
- GREGORI, Maria F. & SILVA, Cátia A. *Meninos de Rua e Instituições: Tramas, Disputa e Desmanche*. São Paulo, Contexto, 2000.
- GRINOVER, Ada P. (org.). *A Tutela dos Interesses Difusos*. São Paulo, Max Limonad, 1984.
- GRINOVER, Ada P. et alii (orgs.). *Participação e Processo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988.
- GUIMARÃES JR., João L. “Papel Constitucional do Ministério Público”. In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- HALL, R. H. “O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica”. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- HANDLER, J. F. *Social Movements and the Legal System*. New York, Academic Press, 1978.
- JELIN, Elisabeth & HERSHBERG, E. (orgs.). *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*. Colorado, Westview Press, 1996.
- JORNAL DA TARDE*. “As Queixas dos Promotores ao Ministro”. São Paulo, 16 maio 1983, p. 13.
- ____. “Delegados não Querem Procuradores Controlando a Polícia”. São Paulo, 17 set. 1987, p. 9.
- ____. “Abert Faz Vista Grossa para Baixarias na Tevé”. São Paulo, 28 out. 1998, p. 2.
- JORNAL DO BRASIL*. “Deputados Dão aos Promotores Direitos Iguais aos de Juízes”. Rio de Janeiro, 27 dez. 1990, p. 4.
- ____. “Procurador Critica Lobby de Delegados”. Rio de Janeiro, 19 out. 1992, p. 4.
- ____. “Nova Sede do Ministério Público Vai Custar Mais de R\$ 60 milhões”. Rio de Janeiro, 3 mar. 1996, p. 5.
- ____. “Abuso de Autoridade Terá Pena Maior”. Rio de Janeiro, 18 mar. 1997, p. 7.
- KOTZ, H. “Public Interest Litigation: A Comparative Survey”. In: CAPPELLETTI, Mauricio et alii. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- LAMOUNIER, Bolívar et alii (orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.
- LIMA, R. Kant de. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: A Tradição Inquisitorial”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 4, n. 10, pp. 65-83, 1989.

- LOPES, José R. de L. “Crise da Norma Jurídica e A Reforma do Judiciário”. In: FARIA, José E. (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, Malheiros, 1994.
- _____. “A Função Política do Poder Judiciário”. In: FARIA, José E. (org.). *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. São Paulo, Ática, 1997.
- MACEDO JR., Ronaldo P. “A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro”. In: SADEK, Maria T. (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1995.
- MACHADO, Mário B. “Comentários”. In: LAMOUNIER, Bolívar *et alii* (orgs.). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T. A. Queiroz, 1981.
- MANCUSO, Rodolfo de C. *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.
- _____. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.
- MARREY, Luiz A. “Qual Ministério Público?” *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 maio 1993, pp. 1-3.
- _____. “Para Além dos Limites Institucionais”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1996, pp. 1-3.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MAZZILLI, Hugo N. *Manual do Promotor de Justiça*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.
- _____. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1992.
- _____. “O Ministério Público e o Governo”. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 6 jun. 1993, pp. 4-2.
- _____. “Prestando Contas”. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 29 dez. 1995, p. A2.
- _____. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996.
- _____. “Independência do Ministério Público”. In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- MICHILES, Carlos *et alii*. *Cidadão Constituinte: A Saga das Emendas Populares*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- MILARÉ, Édis (org.). *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- MINGARDI, Guaracy. *Tiras, Gansos e Trutas: Cotidiano e Reforma na Polícia Civil*. São Paulo, Scritta, 1992.
- MORAES, Voltaire de L. “O Ministério Público e a Defesa de Interesses Difusos”. In: _____. (org.). *O Ministério Público, Direito e Sociedade*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1986.
- MORAIS, T. A. de. “Histórico dos Concursos de Ingresso na Carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo”. In: ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *CD-ROM institucional*. São Paulo, 1996.
- MUIÑOS FILHO, José. “Quem Quer Calar o Ministério Público?” *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 ago. 1998, p. 7.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Pesquisa de Formação de Profissionais do Judiciário, do Ministério Público e das Polícias Civil e Militar no Estado de São Paulo. Relatório Preliminar*. São Paulo, jan. 1998.
- NUNES, Fábio J.K. *O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88*. São Paulo, FFLCH/USP, 1997 (dissertação de mestrado).
- NYLEN, W. “Reconstructing the Workers’ Party (PT): Lessons from North-Eastern Brazil”. In: CHALMERS, D. A. *et alii* (orgs.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York, Oxford Univ. Press, 1997.
- PAIXÃO, Antônio L. “A Organização Policial numa Área Metropolitana”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, pp. 63-85, 1982.
- PEREIRA, Antônio C. “Uma Instituição Permanente”. *O Estado de S. Paulo*, 18 abr. 1996, p. A-4.

- PIERUCCI, Antônio Flávio de O. *Democracia, Igreja e Voto: o Envolvimento dos Padres de Paróquia de São Paulo nas Eleições de 1982*. São Paulo, FFLCH/USP, 1984 (tese de doutorado).
- PINTO, Arthur P. "Constituição, Classes Sociais e Ministério Público". In: FERRAZ, Antônio A. M. de C. (org.) *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *A Implantação das Promotorias de Justiça e o Plano Geral de 1991*. São Paulo, 1991.
- _____. *Ato n. 87/96*. São Paulo, 13 maio 1996a.
- _____. *Ato n. 96/97*. São Paulo, 12 set. 1996b.
- REALE, Miguel. "Privilégios Incabíveis". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 ago. 1989, p. A3.
- REIS, Fábio W., O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- REIS, Maria S. *Do Pacto Social ao Fórum Democrático: Uma História de Participação Conquistada*. São Paulo, PUC-SP, 1995 (dissertação de mestrado).
- ROXBOROUGH, I. Citizenship and Social Movements under Neoliberalism. In: SMITH, William C., KORZENIEWCZ & Robert P. (orgs.). *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*. Miami, North-South Center Press, 1997.
- SADEK, Maria T. (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1995a.
- _____. (org.). *O Judiciário em Debate*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1995b.
- _____. (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1997.
- SAMPAIO, Ricardo. "Ministério Público na Política, um Paradoxo. *O Estado de S. Paulo*, 18 mar. 1995, p. A2.
- SCHURMANN, F. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1968.
- SHAPIRO, M. Access to the Legal System and the Modern Welfare State. In: CAPPELLETTI, Mauricio et alii. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- SILVA, Cátia A.P. *Os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente de São Paulo e os Segmentos Pró-cidadania: Conflitos, Negociações e Impasses na Construção de Espaços Públicos*. São Paulo, FFLCH/USP, 1994 (dissertação de mestrado).
- _____. "Brazilian Prosecutors as Ombudsman and Attorney of Civil Society: Bringing Social and Collective Demands to the Courts of Justice". In: VAN LOON, F. & VAN AEKEN, K. (eds.). *Go Maal Recht en I Maal Wijn: Sociology of Law, Social Problems and Legal Policy*. Louven, Acco, 1999.
- _____. "Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Direitos Sociais e Coletivos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, fev. 2001, pp. 127-144.
- SKIDMORE, Thomas E. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York, Oxford University Press, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-modernidade*. São Paulo, Cortez, 1995.
- _____. *O Discurso e o Poder: Ensaio sobre a Sociologia da Retórica Jurídica*. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- SOUZA, Amaury de & LAMOUNIER, Bolívar. "A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira". In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Idesp/Sumaré/CNPq, 1990.
- TÁCITO, Caio. Judicial Control of Administrative Action in Brazil. In: DOLINGER, J. & ROSENN,

- K.S. (orgs.). *A Panorama of Brazilian Law*. Miami, University of Miami, 1992.
- TATE, C. Neal & VALLINDER, Tobjorn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.
- TORRES, Alberto. *A Organização Nacional*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1978.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 23 abr. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 7 maio 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 4 jun. 1998.
- _____. *Acórdão*. São Paulo, 2 jul. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 30 jul. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 13 ago. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 20 ago. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 27 ago. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 3 set. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 10 set. 1998.
- _____. *Acórdãos (vários)*. São Paulo, 17 set. 1998.
- TRUBEK, L. G. & TRUBEK, D. M. Civil Justice Through Civil Justice: A New Approach to Public Interest Advocacy in the United States. In: CAPPELLETTI, Mauricio *et alii*. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- VEJA. “Quem Procura, Cala”. São Paulo, 10 jul. 1996, p. 37.
- _____. “Briga de Togados”. São Paulo, 11 dez. 1996, p. 66.
- _____. “Sem Lei nem Ordem”. São Paulo, 11 dez. 1996, pp. 58-63.
- VIANNA, Luiz W. “O Coroamento da Era Vargas e o Fim da História no Brasil”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 1, pp. 163-172, 1995.
- _____. *et alii*. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, 1997.
- _____. *et alii*. *Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte/São Paulo/Niterói, Itatiaia/Edusp/Eduff, 1987.
- VILAS, Carlos M. “Participation, Inequality, and Whereabouts of Democracy”. In: CHALMERS, D. A. *et alii* (orgs.). *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. New York, Oxford University Press, 1997.
- VISCONTI, Antonio. “Ministério Público Democrático”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 nov. 1992, pp. 4-2.
- _____. “Ainda o Ministério Público Democrático”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 dez. 1992, pp. 4-2.
- WATANABE, Kazuo. “Apontamentos sobre: Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos (Necessidade de Processo Dotado de Efetividade e de Aperfeiçoamento Permanente dos Juízes e Apoio dos Órgãos Superiores da Justiça em Termos de Infra-estrutura Material e Pessoal)”. In: MILARÉ, Édís (org.). *Ação Civil Pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.
- WEBER, Max. “Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal”. In: CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

BIBLIOTECA EDUSP DE DIREITO

1. *Historicidade e Materialidade dos Ordenamentos Jurídicos*
Wilson Hilário Borges
2. *O Ombudsman e o Controle da Administração*
Marcos Jordão Teixeira e Amaral Filho
3. *Autonomia Universitária*
Nina Ranieri
4. *A Propriedade Horizontal no Direito Romano*
Eduardo C. Silveira Marchi
5. *A Revogação da Sentença*
Moacyr Lobo da Costa
6. *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*
Alberto do Amaral Júnior
Cláudia Perrone-Moisés (orgs.)
7. *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*
Olaya Sílvia Machado Portella Hanashiro
8. *Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça*
Cátia Aida Silva

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>Título</i> | <i>Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça</i> |
| <i>Autora</i> | Cátia Aida Silva |
| <i>Produção</i> | Marilena Vizentin Silvana Biral |
| <i>Projeto Gráfico</i> | Marina Mayumi Watanabe |
| <i>Capa</i> | Rui Alão |
| <i>Editoração da Capa</i> | Cristiane Silvestrin |
| <i>Editoração Eletrônica</i> | Flávia Cristina Moino |
| <i>Revisão de Texto</i> | Flávia Cristina Moino |
| <i>Revisão de Provas</i> | Tereza Harumi Kikuchi Claudia Agnelli Marilena Vizentin |
| <i>Divulgação</i> | Regina Brandão Évia Yasumaru Guilherme Maffei Leão |
| <i>Secretaria Editorial</i> | Eliane Reimberg |
| <i>Formato</i> | 16 x 23 cm |
| <i>Mancha</i> | 26 x 44 paicas |
| <i>Tipologia</i> | Times 10/13 |
| <i>Papel</i> | Cartão Supremo 250 g/m ² (capa) Offset linha d'água 75 g/m ² (miolo) |
| <i>Número de Páginas</i> | 180 |
| <i>Tiragem</i> | 1 500 |
| <i>Laserfilm</i> | Edusp |
| <i>Impressão e Acabamento</i> | Gráfica Vida e Consciência |