

## Cidadania e ministério público

Maria Tereza Sadek

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SADEK, MT. Cidadania e ministério público. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al.* *Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 3-22. ISBN 978-85-7982-017-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## CIDADANIA E MINISTÉRIO PÚBLICO

*Maria Tereza Sadek*

Promotores e Procuradores da República passaram a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional, transformando o Ministério Público em um ator político relevante. Poucas vezes — se alguma — presenciou-se, em tão curto espaço de tempo, uma instituição sair da obscuridade alçando-se para o centro dos refletores. Quer atuando nos limites de suas atribuições legais, quer promovendo atividades fora do gabinete, os integrantes do Ministério Público vêm marcando presença e, conseqüentemente, provocando reações. Este texto tem por objetivo discutir a presença do Ministério Público no cenário público, particularmente seu desempenho enquanto agente promotor da cidadania. Para tanto, primeiramente descreveremos o perfil da instituição; em seguida, relataremos algumas experiências e, por fim, serão discutidas algumas questões *relacionadas à relação* entre o Ministério Público e a cidadania.

### O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-1988

A definição constitucional do Ministério Público e a lista de suas atribuições explicam, em grande parte, a conversão de promotores e procuradores em personagens de expressão.

Lê-se na Constituição Federal em seu artigo 127:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O artigo 129 especifica suas funções: I — promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II — zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV — promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V — defender judicialmente os direitos e interesses das

populações indígenas; VI — expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII — exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII — requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX — exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Como se depreende da leitura do texto constitucional, são muito amplas as obrigações do Ministério Público, indo de sua função mais tradicional, a ação penal, até a defesa de variados direitos sociais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Para a correta apreciação do leque de competências do Ministério Público relacionado à defesa de direitos, deve-se considerar o fato de que a Constituição Federal de 1988 consagrou uma extensa lista de direitos, justificando sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Os direitos constitutivos da cidadania foram significativamente alargados. Aos tradicionais direitos de natureza individual (civis e políticos) foram incorporados os direitos supra-individuais ou sociais. Desta forma, o Ministério Público é chamado a agir em novas áreas, cabendo à instituição salvaguardar e proteger interesses e direitos constitucionalmente previstos, protegendo-os de abusos do poder, tanto por parte do Estado como de particulares.

O Ministério Público, desde a Constituição de 1988, é uma instituição independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. Além disso, possui garantias de autonomia tanto administrativa como funcional. Seus princípios de organização coincidem com aqueles previstos para o Poder Judiciário: direito de apresentar proposta orçamentária; de propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por intermédio de concurso público de provas e títulos; seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições e gozam das mesmas prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos Estados. No primeiro caso, a estrutura é mantida pela União, no segundo,

pelas unidades que compõem a federação. O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua — Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios —, sendo estabelecida em função da matéria ou das partes em litígio. Contudo, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), organismo encarregado de uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional, e perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário, responsável por proferir a palavra final sobre a interpretação da Constituição, só podem officiar os integrantes do Ministério Público Federal. De forma resumida, pode-se afirmar que a distinção entre os diferentes ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos disponíveis, às garantias ou aos princípios de atuação de cada um deles.

Para a defesa dos interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos, o Ministério Público dispõe de considerável poder de investigação e de um instrumento jurídico poderoso — a Ação Civil Pública. A Lei 7347 da Ação Civil Pública antecedeu a Constituição de 1988, tendo sido promulgada em 1985. Ela constitui o principal recurso para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. O Ministério Público tem se destacado na utilização da Ação Civil Pública, embora outros órgãos públicos e associações civis possam fazer uso deste instrumento jurídico. A instituição pode também promover ação de inconstitucionalidade nos casos previstos na Lei Maior.

Em suma, pode-se, pois, sustentar que os textos legais, tanto a Constituição como legislações infraconstitucionais, propiciaram que o Ministério Público se convertesse em uma instituição fundamental do sistema de justiça, cabendo-lhe papel de destaque no controle sobre as demais instituições públicas e na defesa da cidadania. Trata-se, primordialmente, de um órgão encarregado de proteger os direitos coletivos e de investigar infrações às leis de ordem pública.

## MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGISLAÇÃO E AÇÃO

Legalmente, é indiscutível que houve uma extraordinária redefinição do perfil do Ministério Público, com sua independência em relação aos poderes de Estado, garantias funcionais e ampliação de atribuições. Do ponto de vista de uma análise institucional, entretanto, tão ou mais importante é a indagação sobre os reflexos destas mudanças formais na prática. Essas consequências dependem em larga medida da atuação dos integrantes da instituição, uma vez que se trata de uma organização de tipo monocrática (não havendo uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência), no interior da qual se garante a independência funcional de seus membros.

Há, em decorrência, um espaço considerável para a “vontade política”, ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção, de controle de órgãos públicos etc, a efetividade destas possibilidades está estreitamente condicionada pelo empenho dos integrantes da instituição. Este empenho, por sua vez, depende, em boa medida, de características individuais e do grau de independência real da instituição em relação aos poderes políticos, tanto públicos quanto privados.

No que se refere aos vínculos com o poder político, deve ser ressaltada uma importante diferença entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público dos estados. O Procurador-Geral da República, cargo máximo no Ministério Público da União, segundo prescreve a Constituição Federal em seu artigo 128, parágrafo 1º, é nomeado pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução<sup>1</sup>. Nas instituições estaduais a influência do poder político é relativamente

---

<sup>1</sup> Sublinhe-se que esta forma de escolha do Procurador-Geral da República tem o apoio de apenas 5% dos integrantes da instituição. (Castilho e Sadek, 1998). Acrescente-se, ainda, que no XIV Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em 1997, eles mesmos tornaram público um documento — Carta de Belo Horizonte —, no qual “defendem a democratização das instituições da Justiça, e em especial do Ministério Público, com a mudança da forma de escolha do Procurador-Geral da República, hoje de indicação pessoal do Presidente da República”.

atenuada. O Procurador- Geral de Justiça — cargo máximo no Ministério Público do estado — é indicado pelo Governador a partir de uma lista tríplice eleita pelos integrantes da instituição<sup>2</sup>.

A existência ou não de vínculos formais com o executivo e/ ou legislativo não esgota o problema. Certamente, possíveis influências políticas extrapolam essas ligações. O grau de independência real da instituição em relação aos poderes políticos e privados resulta da confluência de um conjunto de variáveis difíceis de serem mensuradas. Pesam a favor da autonomia o fato de estar nas mãos da instituição o recrutamento de seus membros, a independência funcional e as garantias constitucionais, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos. Por outro lado, a capacidade efetiva de cumprir suas atribuições é limitada por fatores como a dependência em relação a outras instituições, particularmente o Judiciário e a Polícia, uma vez que estas organizações podem tanto facilitar como dificultar ou mesmo impedir o andamento de uma investigação ou de uma ação; além, é claro, da vulnerabilidade a pressões advindas das forças políticas.

Apesar da indiscutível dificuldade em mensurar o grau de autonomia real da instituição, as características formais apontadas acima fornecem parâmetros. No interior desses limites há diferenças notáveis — desde uma subordinação às contingências políticas e sociais locais até um desempenho mais independente das forças políticas. Trata-se, pois, de uma questão eminentemente empírica a avaliação do grau de autonomia real do Ministério Público.

A rigor, no que se refere ao Ministério Público dos estados, não se pode falar de um único modelo no qual estejam contidas todas as instituições estaduais. As variações regionais e estaduais são, como observamos, notáveis. O modelo comporta desde um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social. No primeiro caso, tem-se um Ministério Público mais afeito às suas atribuições tradicionais, enquanto no limite oposto encontra-se um Ministério Público

---

<sup>2</sup> Trata-se de uma regra geral. Em alguns estados, como na Paraíba, por exemplo, este procedimento de escolha só foi realizado na indicação do atual Procurador-Geral de Justiça.

que busca expandir ao máximo as possibilidades contempladas nas legislações.

O tipo “tradicional” não exigiria maiores descrições: nele a prioridade institucional estaria na ação penal, diminuindo, conseqüentemente, o impacto das atribuições mais relacionadas à defesa dos direitos coletivos. O tipo “novo”, ao contrario, é mais difícil de ser caracterizado, exatamente por encontrar-se em processo de construção, ou mais precisamente de expansão. Passagens, no entanto, de um discurso pronunciado por um Promotor de Justiça por ocasião da posse de novos promotores de justiça ajudam a descrever os contornos que se almeja dar à instituição. Diz ele:

O Promotor de Justiça é chamado a optar entre servir ao interesse social e coletivo ou posicionar-se ao lado de interesses pessoais de segmentos privilegiados da comunidade... Quando o Promotor se posiciona firmemente em favor da sociedade sem levar em consideração os próprios interesses ou os interesses de outras pessoas importantes, parece que o mundo desaba sobre sua cabeça. Experimenta a sensação de que cometeu um grande delito... A vocação do Promotor é promover justiça. Somos os responsáveis pela construção de uma sociedade mais humana e mais justa. Se nós, que fomos constituídos para isso, não defendermos a sociedade, quem a defenderá? Que futuro haveremos de construir para este estado, para este país? Não sei se existe atualmente um órgão que tenha maior possibilidade de influir no processo de transformação da sociedade do que o Ministério Público<sup>3</sup>.

Este Ministério Público entendido como defensor da sociedade ou, mais especificamente, como comprometido com a justiça social, com a construção de uma sociedade mais justa, orientaria, em boa medida, o tipo “novo” e, em decorrência, a ação de uma parte de seus integrantes, transformando- os em atores políticos relevantes.

---

<sup>3</sup> Discurso pronunciado por José Renato Lima Sampaio, “ Promotor de Justiça – um Ministério de serviço à Coletividade”, Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe, ano VII, 1997, n.13

## O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS DIREITOS DA CIDADANIA

O conceito de cidadania pode ser apreendido a partir de dois ângulos — o individual e o social. Considerando-se o indivíduo, pode-se entender a cidadania como o conjunto de direitos que o habilita a participar de forma plena da vida pública. Do ponto de vista da sociedade, os direitos que compõem a cidadania representam os graus de tolerância com as desigualdades. Assim, cada direito formalizado expressa o reconhecimento de limites além dos quais as diferenças entre os indivíduos não podem ser justificadas. Exemplificando: quando uma determinada sociedade consagra o direito político, está afirmando que, a despeito das desigualdades econômicas e/ou sociais, todos têm direito de votar e ser votados; e que, ao exercer esse direito, o peso do voto é idêntico para todos. O mesmo vale quando se reconhecem os direitos sociais: a educação, a saúde, a moradia, etc. passam a ser vistos como prerrogativas que independem das distinções sociais e de renda. Assim, tanto os direitos de natureza estritamente individual como os coletivos indicam os limites aceitáveis da desigualdade em uma dada sociedade.

No caso brasileiro, convém frisar, a expansão dos direitos abarcados pela cidadania passou por uma mudança apreciável com a Constituição de 1988. Mais notável, entretanto, que a extensa lista de direitos ali reconhecidos, é o fato de que o texto constitucional atribuiu a uma instituição — o Ministério Público — o dever de protegê-los.

Como guardião da cidadania, o Ministério Público tem agido em duas frentes: uma respondendo às suas atribuições legais, ainda que buscando expandi-las; outra desenvolvendo atividades fora do gabinete. No tocante à primeira frente, têm sido notáveis as iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública. De fato, tanto no Ministério Público Federal como no Ministério Público em vários estados, tais atividades têm merecido atenção prioritária por parte de procuradores e promotores.

As atuações de vários Procuradores da República na apuração de atos de improbidade e na defesa do patrimônio público têm alcançado grande repercussão política e judicial. Bastaria lembrar as investigações sobre o ex-deputado federal pelo Acre, Hildebrando Pascoal; sobre o ex-ministro do

Esporte e Turismo, Rafael Greca; sobre o ex-senador Luiz Estevão; sobre doze ministros de estado que teriam se utilizado de aviões da FAB para fins privados; sobre o ex-presidente do Banco Central, Francisco Lopes; sobre o juiz Nicolau dos Santos Neto; sobre o ex-secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira.

No âmbito dos estados, essa atuação do Ministério Público tem sido igualmente expressiva. O Rio Grande do Sul tem se destacado neste aspecto, sobretudo devido às respostas do Judiciário às ações propostas pelo Ministério Público. Ali, são inúmeros os processos iniciados particularmente contra prefeitos. Dados divulgados pela imprensa indicam que chegam a 300 os prefeitos investigados e que 108 sofreram algum tipo de condenação<sup>4</sup>. O Poder Judiciário, por seu lado, criou, em 1994, uma corte especial — a quarta Câmara —, exclusivamente para o julgamento de chefes do executivo nos municípios.

Não se pense, contudo, que o Rio Grande do Sul constitui uma exceção, nem mesmo que esse tipo de esforços seja uma particularidade dos estados com os maiores índices de desenvolvimento ou que tradicionalmente abriguem instituições do sistema de justiça com alto grau de ativismo. O que distingue o estado gaúcho é muito mais o comportamento cooperativo do Judiciário do que apenas o trabalho do Ministério Público.

Efetivamente, o controle da administração pública tem se transformado em uma atividade praticamente geral do Ministério Público, sendo difícil distinguir, deste ponto de vista, as diferentes instituições estaduais. Mesmo em estados menores e habitualmente com menor impacto na mídia e na vida nacional, tem sido possível observar o trabalho do Ministério Público. No Acre, por exemplo, segundo informações publicadas na imprensa<sup>5</sup>, dos 16 prefeitos que postularam a reeleição em 2000, 15 estão sendo investigados pelo Ministério Público daquele estado, por irregularidades nas administrações municipais. As principais acusações são: contratação de funcionários sem concurso público; improbidade

---

<sup>4</sup> Revista *Veja*, n.27, 5/7/2000.

<sup>5</sup> Jornal *Folha de São Paulo*, 24/8/2000.

administrativa; desvio de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e nepotismo<sup>6</sup>.

Nossa pesquisa na Paraíba permitiu-nos perceber que o Ministério Público daquele estado tem investido esforços para o cumprimento dessa tarefa. Foi, inclusive, criado um grupo especial para a investigação de prefeitos e demais autoridades municipais, contando com a assessoria de especialistas em administração e contas públicas. Apenas no ano de 1999, foram recebidas 215 denúncias contra agentes políticos, tendo ocorrido até agora 18 condenações de prefeitos. Como resultado desses julgamentos, verbas utilizadas ilegalmente retornaram aos cofres públicos.

Tais exemplos poderiam ser multiplicados, a ponto de se ter condições de afirmar que, nos últimos anos, investigações sobre improbidade administrativa têm recebido uma atenção especial de praticamente todos os Ministérios Públicos nos estados<sup>7</sup>. As diferenças — certamente existentes — só são passíveis de apreensão a partir de uma pesquisa mais minuciosa, que leve em conta não apenas o número de denúncias e processos, mas também quais denúncias deixaram de ser investigadas e se há ou não correlação entre os esforços efetivamente empreendidos e as forças políticas dominantes no estado.

Com bastante frequência, promotores e procuradores apontam o Judiciário como um importante obstáculo para a atuação do Ministério Público na área de controle da administração pública. Pesquisa realizada pelo Idesp<sup>8</sup> mostrava que para 37 % dos entrevistados o Poder Judiciário tem manifestado resistências às ações conduzidas por promotores e

---

<sup>6</sup> Para a correta compreensão destes dados, convém salientar que o Acre possui 22 municípios e 18 prefeitos encontram-se sob investigação ou foram denunciados.

<sup>7</sup> Confirmando o caráter geral desta atuação, dados divulgados pelo Ministério da Educação, em 6 de setembro de 2000, indicam que o Ministério Público iniciou investigações em mais de 350 municípios do país e que cinco prefeitos foram afastados por suspeita de desvio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Os chefes do executivo afastados exerciam mandato em cidades do Rio Grande do Norte, de Alagoas, do Maranhão, de Goiás e do Pará. (*O Estado de S.Paulo*, 7/7/2000). Uma análise acurada do desempenho do Ministério Público em São Paulo, especialmente no caso que ficou conhecido como a “Máfia dos Fiscais da Prefeitura”, pode ser encontrada no texto de Rogério Bastos Arantes neste volume.

<sup>8</sup> Sadek, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/Editora Sumaré, 1997.

procuradores. Nesta direção, declarou ao jornal *Folha de S.Paulo*, em 24 de agosto de 2000, o secretário-geral da Coordenadoria de Defesa do Patrimônio Público do Acre, prevendo que a maioria das denúncias apresentadas pelo Ministério Público seria arquivada: “Infelizmente, nós passamos a bola para o Poder Judiciário, que no Acre é altamente comprometido com os principais fraudadores do erário público” (24 / 8/2000). Certamente não seria correto imputar a maior parte das supostas resistências de juizes e desembargadores à sua vulnerabilidade à influência política e econômica. Fatores menos mesquinhos têm peso significativo, como por exemplo, diferentes interpretações legislativas e exigências processuais.

De toda forma, a repercussão pública dessas atuações do Ministério Público tem sido considerável, provocando tanto aplausos como severas críticas. A despeito da diversidade nas avaliações, não haveria como negar suas consequências no jogo político. Isto é, do ponto de vista do desempenho administrativo, legisladores e administradores passaram a ter de levar em conta a presença de mais um ator, que tem interferido no que se faz, no que se deixa de fazer, no como se faz e com que recursos.

As atividades “fora do gabinete” implicam um envolvimento de natureza diversa por parte dos integrantes do Ministério Público e da própria instituição. Cumpre ressaltar, tais iniciativas são inteiramente voluntárias, sendo desenvolvidas em horários e locais fora do gabinete, e dependendo exclusivamente de um ato de vontade do promotor ou do procurador. Além disso, não se restringem às atribuições da instituição. Ou seja, também são apreciados casos que nada têm a ver com as funções específicas do Ministério Público. Neste sentido, promotores e procuradores passam a atuar como agentes da cidadania no sentido mais amplo do termo. Isto é, eles buscam atender solicitações variadas, independentemente de sua pertinência, guiando-se pelo princípio de que quaisquer demandas merecem algum tipo de resposta. Neste caso, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas.

Nesta frente, pode-se sustentar, o Ministério Público, de uma só vez, tem dado impulso às três ondas de ampliação do acesso à justiça referidas

no clássico estudo de Cappelletti e Garth<sup>9</sup>. Na primeira onda, é alargado o acesso à justiça, cuidando-se de providenciar assistência jurídica e informações sobre direitos, tanto substantivos como processuais. Por outro lado, navegando na segunda onda, são também caracterizadas e processadas demandas que se referem a interesses difusos. Por fim, alcançando a terceira onda, busca-se a solução de conflitos a partir da simplificação de procedimentos e da implementação de canais extrajudiciais.

A experiência “fora do gabinete” que vem sendo desenvolvida pelo Ministério Público do estado do Pará, denominada “O Ministério Público e a Comunidade”, permite-nos ilustrar esta relação entre a instituição, a ampliação do acesso à justiça e os direitos de cidadania<sup>10</sup>. “O Ministério Público e a Comunidade” é um programa criado em novembro de 1998, com o objetivo de “levar à comunidade as atividades desenvolvidas pelo promotor de justiça, tendo em vista a necessidade crescente de solucionar os diversos problemas que afetam as camadas sociais mais carentes e distantes dos grandes centros urbanos”.

Para a realização deste objetivo de aproximar os serviços do Ministério Público da população é feito, em primeiro lugar, um estudo preliminar das condições socioeconômicas locais; posteriormente, são estabelecidos contatos com lideranças comunitárias; elaborados e distribuídos folhetos explicativos e uma cartilha; celebradas parcerias com instituições governamentais; e, por fim, é enviada ao local uma equipe para o atendimento do público. Desta forma, a instituição que sempre teve por função receber a população, quer nos fóruns quer nas procuradorias, vai até a comunidade, com unidades instaladas fisicamente em bairros da periferia. Não se trata, pois, somente de deixar as portas abertas, mas de ir para um espaço no qual o convite para a entrada substitui a permissão para o ingresso.

Nos folhetos e cartilhas distribuídos, faz-se a apresentação do Ministério Público, seu funcionamento, áreas e formas de atuação. Entre as principais áreas de atuação são destacados:

1. Combate à corrupção e desvio das verbas públicas.
2. Combate e prevenção aos crimes.
3. Garantia da correta aplicação da lei.
4. Municipalização do Sistema Único de Saúde.
5. Municipalização da educação e da merenda escolar.
6. Garantia dos direitos das crianças, adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência.
7. Preservação das florestas, rios igarapés e dos animais silvestres.
8. Defesa dos direitos do consumidor
9. Defesa da democracia: combate às fraudes eleitorais.
10. Defesa da saúde do trabalhador da cidade e do campo.
11. Combate ao abuso de autoridade e violência contra o cidadão.

Difícilmente, um indivíduo — sobretudo aquele que vive nas áreas mais carentes — não enfrentou uma ou várias dessas questões. A novidade, entretanto, encontra-se no fato de se nomear os problemas e de se apresentar um caminho para a sua solução: o Ministério Público, ou como propõe a cartilha, “recorrer ao seu Ministério Público, sem mistério”.

De fato, foi possível observar, durante o período em que realizamos nossa pesquisa (fevereiro de 1999), que o número de pessoas que procurou os serviços era considerável — chegando a 400 por dia —, bem como a participação de entidades locais, o grau de satisfação com o atendimento e o encaminhamento das demandas<sup>11</sup>.

Como seria de se esperar, grande parte das solicitações não dizia respeito às atribuições específicas do Ministério Público. Pedidos de carteira de identidade, de carteira de trabalho, de certidão de nascimento, de segunda via de certidões civis, misturavam-se com disputas entre vizinhos, pensão alimentícia, divórcio, tutela, adoção, guarda de filhos, reconhecimento de paternidade, aposentadoria, reclamações de falta de

<sup>9</sup> Cappelletti, M. e Garth, B. *Acesso à Justiça*, Porto Alegre, Sérgio Fabris Editor, 1988.

<sup>10</sup> Estamos usando o caso do Pará para ilustrar nosso argumento. Experiências semelhantes vêm sendo desenvolvidas em outros estados, como por exemplo, no Paraná, em Goiás e na Bahia.

<sup>11</sup> Para maiores detalhes sobre esta atividade ver o texto de Guíta Debert neste volume.

saneamento, de falta de escola. O amplo leque de solicitações revela tanto o grau de carências como a litigiosidade contida e o espaço existente para transformação de problemas em demandas de natureza judicial<sup>12</sup>.

Após um procedimento de triagem, os diferentes casos são encaminhados para os respectivos órgãos responsáveis, que se encontram no local: emissão de carteira de identidade para o Instituto de Identificação da Polícia Civil; carteira de trabalho para a Delegacia Regional do Trabalho; certidão de nascimento para o Cartório de Registro Civil; questões previdenciárias para o posto do INSS; problemas jurídicos de natureza individual para a Assistência Jurídica da Universidade do Amazonas etc. Questões relacionadas aos direitos sociais e, conseqüentemente, passíveis de apreciação pelo Ministério Público tomam um dos seguintes caminhos: são requisitados inquéritos policiais ou diligências; são elaborados e referendados acordos extrajudiciais; são requisitadas providências aos órgãos públicos e privados; são encaminhadas para as Promotorias de Justiça especializadas.

Apesar de haver uma valorização por parte de promotores e procuradores de questões de natureza coletiva, não há como descartar a importância de problemas estritamente individuais, mesmo aqueles que fogem da alçada do Ministério Público. Expressando este significado que, inclusive, extrapola a mera aquisição formal de um documento, dizia uma senhora desempregada, enquanto estava na fila, aguardando sua vez de ser atendida: “não tenho registro de nascimento e nunca consegui tirar título eleitoral; então, eu não existo”.

Direitos civis são tão básicos que, sem eles, um indivíduo, de fato, não existe no mundo público. Um documento de identidade não é só um registro de um nome, filiação e data de nascimento. É, sobretudo, um passaporte que permite o ingresso nos bens sociais (escolas, hospitais, etc) e uma espécie de salvo conduto para circular. Neste sentido, um documento é

---

<sup>12</sup> Note-se que não é uma especificidade do Ministério Público o recebimento de solicitações que não sejam específicas da instituição. Pode-se afirmar que todos os espaços públicos, de uma forma ou de outra, constituem-se em portas de recebimento das mais variadas demandas. É muito comum, por exemplo, que delegacias de polícia recebam pedidos de ajuda financeira, de hospitalização, de solução de conflitos entre familiares etc. Pudemos verificar o mesmo no Juizado da Infância e da Adolescência, na cidade de Belém. Uma funcionária nos dizia: “aqui aparece de tudo; como a porta está aberta, entram; tem gente que vem até porque está com dor de barriga; nós não deixamos de atender ninguém”.

uma exigência que se transforma na condição para a realização de direitos elementares: ir e vir, integridade física, escolha de um parceiro para compartilhar a vida, etc. Além, é claro, de propiciar o gozo dos direitos políticos e sociais<sup>13</sup>.

Problemas relacionados ao direito do consumidor, ao meio ambiente, à comunidade são, na maior parte das vezes, resolvidos sem o recurso aos procedimentos judiciais que os levariam ao Poder Judiciário. Aliás, promotores e procuradores priorizam a solução a partir de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. Chega-se a calcular que 90% das questões são resolvidas sem o recurso ao Judiciário<sup>14</sup>. Este tipo de encaminhamento, que prescinde do exame e da sentença de um juiz, é visto não apenas como mais rápido, mas também como tendo por autoridade final o próprio Ministério Público. Soluções extrajudiciais, certamente, reforçam a instituição e, de certo modo, traduzem a apreciação dominante entre os integrantes do Ministério Público sobre o Judiciário. Declarou-nos uma procuradora envolvida com o programa “O Ministério Público e a Comunidade”: “o Judiciário é arcaico, dificulta tudo; temos que fazer esforços para que o promotor não tenha necessidade de entrar com uma ação; devemos ser negociadores de conflitos”. E acrescentava, revelando um aspecto central da estratégia adotada: “é necessário aproximar o Ministério Público da comunidade; se tivermos apoio do povo, ninguém mexe com a gente; temos que demonstrar que somos importantes e este discurso tem que ser demonstrado com a prestação de serviços”. Expressando uma compreensão semelhante do projeto, disse-nos um promotor: “Se não formos até o povo, se não conseguirmos o apoio do povo... seremos engolidos”.

As questões levadas para apreciação do Judiciário obedecem às seguintes exigências: a) em primeiro lugar, é instaurado um procedimento administrativo, com a finalidade de apurar denúncias sobre supostas irregularidades; b) em seguida, se for necessário complementar provas e

---

<sup>13</sup> Para uma discussão sobre o significado e as deficiências dos direitos civis no Brasil ver José Murilo de Carvalho, “Brasileiro: Cidadão?”, in *Pontos e Bordados — Escritos de História e Política*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1998, pp. 275 — 288.

<sup>14</sup> Na mesma direção declarou-nos um promotor na Paráíba: “em 1988 tivemos duas mil reclamações. Só entramos com duas ações civis públicas. Todos os demais problemas foram resolvidos com a utilização de termos de compromisso”.



indícios apresentados na denúncia, é instaurado um inquérito civil, a partir de uma portaria baixada pela Promotoria; nesta fase, o Ministério Público poderá requisitar documentos, ouvir pessoas e instituições envolvidas no caso, requerer quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal; c) finalmente, caso as suspeitas sejam confirmadas, a Promotoria entrará como uma ação no Poder Judiciário. Toda esta tramitação exige o respeito a procedimentos e a prazos legais, implicando, conseqüentemente, um maior tempo até que seja proferida a decisão final.

Quaisquer que sejam os caminhos adotados, contudo, neles está o Ministério Público. Assim, quer seguindo a rota que leva até o Judiciário, quer utilizando-se de atalhos e simplificações típicos de uma solução extrajudicial, promotores são figuras centrais. Nesta aproximação com a comunidade, o integrante do Ministério Público deixa de ser o promotor ou o procurador no sentido formal do termo. Ele é o advogado, o conselheiro, o investigador, até mesmo o despachante. E o morador local, por seu lado, deixa de ser um anônimo, passando a ser um indivíduo e um sujeito de direitos.

Trata-se de uma estratégia que amplia o acesso à justiça, informando sobre direitos, solucionando disputas, e ao mesmo tempo, torna a instituição conhecida e valorizada pela população<sup>15</sup>. E mais ainda: passa a desenvolver com a população laços que legitimam o Ministério Público como uma instituição de natureza representativa, em uni sentido absolutamente inédito. Pois, assim como facilita o contato com os bens públicos e a implementação de direitos, não “cobra” apoios que se traduzam em votos. A moeda de troca é mais sutil.

“A senhora é candidata a quê?”, eis a pergunta de um senhor a uma promotora ao ser atendido. Efetivamente, para a população pouco habituada a realizar seus direitos, defrontar-se com promotores que ouvem, encaminham e solucionam problemas é uma realidade com a qual têm

---

<sup>15</sup> De fato, dados de pesquisa realizada após a divulgação e a implantação do programa junto à população local indicam que apenas 20,5% dos entrevistados não sabiam dizer ao certo qual é o trabalho do Ministério Público. Em contraste, 31,2% afirmaram ser um órgão que tem por função defender juridicamente a população contra irregularidades; 15,3% declararam tratar-se de órgão criado pelo governo para atender as pessoas necessitadas e 12,2% disseram que é um órgão público que ajuda as pessoas a adquirirem direitos (Fonte: Acertar Pesquisas, 1999).

dificuldade em lidar. Trata-se de uma relação inusitada que, se não provoca desconfiança, gera, ao menos, perplexidade e surpresa. Um diretor do Conselho de Moradores, que participa ativamente do projeto liderado pelo Ministério Público, sintetiza sua insatisfação com os políticos:

Não vamos aceitar que os políticos metam a mão nisso; durante muito tempo não fizeram nada; o Ministério Público está trabalhando com dignidade; estão botando em prática a função deles, que é ajudar quem precisa; eles vêm aqui e não ganham nada; se todos não contribuírem, o país vai dar para traz.

## O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA CIDADANIA

Ainda que as variações estaduais não permitam elaborar uma avaliação global sobre o desempenho do Ministério Público dos estados, é possível observar, entretanto, que o desenvolvimento de iniciativas “legais” e “fora do gabinete”, a par de contribuírem para a efetivação dos direitos da cidadania, acabam por imprimir uma nova feição à instituição. O mesmo pode ser dito em relação ao Ministério Público Federal.

Essas atividades têm tido grande repercussão e provocado tanto aplausos, quanto acirradas contestações. Independentemente das críticas e dos elogios, entretanto, é inegável que a instituição vem passando por um processo de transformação interna e externa.

Internamente os conflitos têm-se tornado públicos, mostrando o confronto de posições antagônicas. De modo simplificado tem havido o confronto entre defensores de uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle e os adeptos de uma instituição com vocação para a representação dos interesses da sociedade. Este debate interno veio claramente a público quando a subprocuradora-geral da República, Delza Curvello, apelou para o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão do Ministério da Justiça, contra colegas, acusando-os de falsidade ideológica. Argumenta ela que o modelo de Ministério Público que inspira a ação de seus colegas poderá “levar uma nação ao caos”, já que se trata de uma instituição “com tantos poderes e tão pouca consciência das

responsabilidades de que se encontra investido”<sup>16</sup>. Rebatendo estas posições sustenta-se, sobretudo, que é obrigação fundamental e dever funcional dos integrantes do Ministério Público agir na defesa do patrimônio público, da coletividade, uma vez que “o acompanhamento dos atos de improbidade pela instituição não é faculdade, mas dever”<sup>17</sup>.

Ao defender o interesse coletivo, é inevitável que venha a contrariar interesses de poderosos que, aborrecidos ao verem arruinados seus ambiciosos planos para o futuro, se voltam para o ataque, de maneira tola e infundada<sup>18</sup>.

Este episódio não é único. Em encontros anuais promovidos pela associação dos integrantes do Ministério Público Federal, divergências de posições frequentemente vêm à tona, como ocorreu, por exemplo, em 1997, quando se publicou um documento em defesa da democratização das instituições de justiça e em especial do Ministério Público. O mesmo vale para o Ministério Público dos estados. Em debates tanto internos quanto extravasados para fora dos muros da instituição é possível distinguir ao menos duas correntes: uma que defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição.

De certa forma, o Procurador da República Luiz Francisco de Souza passou a personificar, tanto dentro da instituição como externamente, o Ministério Público que se pretende “representante” da sociedade. Disse ele, quando indagado sobre o papel da instituição: “ajudar a sociedade a se livrar da roubalheira, do latifúndio grileiro, da dominação imperialista e da

---

<sup>16</sup> Trechos de carta enviada ao colunista da *Folha de S.Paulo*, Luís Nassif, publicada em 9/8/2000. Em matéria publicada pelo jornal *O Estado de S.Paulo*, em 8/8/ 2000, afirmou a subprocuradora geral da República: “para esses procuradores, o Judiciário [...] perdeu sua função. A acusação se realiza publicamente, por intermédio da mídia, sem que se apresentem provas, indícios, inferências em cima de inferências. E o suspeito tem de abrir mão do devido processo legal e procurar se defender perante a imprensa, abrir seus sigilos, garantidos pela Constituição, embora a lei lhe assegure que só com autorização do Judiciário essa quebra poderá ocorrer. O julgamento se faz, não perante o juízo competente, mas pela opinião pública”.

<sup>17</sup> Ana Lúcia Amaral e Maria Lúcia Duarte, “A legitimação do Ministério Público”, *Folha de S.Paulo*, 2000.

<sup>18</sup> Trecho de carta publicada em *O Estado de S.Paulo*, 19/9/2000.

exploração dos humildes” (*Folha de S.Paulo*, 10/9/ 2000). Ele está longe de ser uma voz isolada, ainda que por vezes apareça de forma caricaturada. Um número expressivo de integrantes da instituição comunga uma visão similar, vendo no Ministério Público um veículo de “libertação” da sociedade, com o dever constitucional de defesa dos interesses sociais. Como cumpridores de preceitos constitucionais, sustentam, têm feito a lei chegar a áreas antes intocadas, punindo grupos privilegiados e democratizando o acesso à justiça, particularmente para as minorias, os pobres e os indefesos.

Externamente, o conflito entre as duas imagens sobre o Ministério Público não é menor. Diariamente, procuradores da república, procuradores e promotores são objeto de avaliações positivas e negativas. Assim, quer como paladinos da moralidade e reais defensores do povo, quer como açodados e inconsequentes, passaram a estar na berlinda. Esta posição resulta, sem dúvida, de sua presença na vida pública e especialmente do fato de lidarem com questões relevantes, como o são, por exemplo, o questionamento de políticas governamentais e o controle de autoridades políticas.

Governistas e advogados têm liderado a maior parte das avaliações negativas sobre o Ministério Público. O advogado- geral da União, Gilmar Mendes, tem se distinguido neste ataque, de certa forma verbalizando as principais críticas. Empenhou-se em desqualificar o trabalho de procuradores, identificando-os com “advogados de partidos da oposição”, “conduta patológica” (*Folha de S. Paulo*, 10 / 8 / 2000), ou defensores de “posições totalitárias” (*O Estado de S. Paulo*, 16 / 8/ 2000). A Associação dos Advogados de São Paulo, por sua vez, manifestou publicamente sua crítica, afirmando que se tem assistido, “em todo o país, ao uso desmedido e abusivo de poderes por parte de alguns membros do Ministério Público”<sup>19</sup>. Por outro lado, consoante uma visão desfavorável ao trabalho da instituição, vêm tramitando no Congresso Nacional algumas propostas com o claro intuito de interferir de forma restritiva na atuação do Ministério Público: o

---

<sup>19</sup> Em artigo intitulado “Direito ou barbárie”, o presidente da Associação dos Advogados de São Paulo, formula pesadas críticas ao Ministério Público e conclama todos os segmentos da sociedade “a exigir que o respeito às garantias constitucionais e às normas legais seja sempre observado por aqueles a quem cabe, exatamente, fiscalizar o cumprimento das leis” (*O Estado de S.Paulo*, 19/9/2000).

alargamento do foro privilegiado para autoridades públicas; a “lei da mordaca”; não obrigatoriedade de escolha do Procurador-Geral da República recair entre os membros da carreira.

Parte considerável da mídia, partidos de oposição e associações da sociedade civil têm salientado os ganhos advindos da atuação do Ministério Público. Dificilmente se entenderá a derrota na Câmara dos Deputados da proposta que ficou conhecida como a “lei da mordaca” sem a pressão dos meios de comunicação. Some-se à apreciação favorável de setores organizados, um crescente número de manifestações de leitores de jornais, de ouvintes de programas de rádio, de participantes de associações que defendem minorias, o meio ambiente, a moralidade pública.

Em termos do aprimoramento da convivência democrática, este debate e o confronto de posições vêm prestando uma enorme contribuição. Trata-se, em última instância, da problematização de um tema extremamente relevante: como compatibilizar o respeito às garantias individuais e ao devido processo legal, de um lado, e as exigências de políticas positivas, visando à correção de desigualdades, de outro<sup>20</sup>. Qualquer avaliação sobre o MP necessariamente reflete este choque de valores. A inegável visibilidade da instituição e a redefinição de sua identidade acentuam os impactos públicos da concretização desses valores.

Efetivamente, estamos diante de um Ministério Público que guarda tênues semelhanças com a instituição que se conheceu no passado. A mudança legal foi acentuada e tem dado ensejo a práticas novas. Por outro lado, promotores e procuradores têm estendido sua atuação, preenchendo espaços. Ilustrando: é notável como nas localidades, por exemplo, em que não existe um Procon, o MP atua como órgão de defesa do consumidor; onde as Defensorias Públicas são inoperantes, o MP atua na defesa dos que não têm condições de arcar com as custas de um advogado; onde não há Conselho Tutelar, o MP desempenha suas funções; onde é baixo o grau de conhecimento sobre os direitos da cidadania, o MP desempenha um trabalho de conscientização e preventivo. E não pára por aí: onde há instituições, mas são inoperantes ou têm dificuldades para exercer suas atribuições, ali está o MP. É o caso, por exemplo, quando câmaras

<sup>20</sup> Deparamo-nos, a rigor, com um conflito expresso nas obras de filosofia política do século XIX, exemplarmente desenvolvido por Tocqueville, qual seja, o de compatibilizar a liberdade e a igualdade.

municipais, assembleias legislativas, câmara dos deputados ou tribunais de contas que, por um motivo ou outro, deixam de exercer a função de controle que lhes cabe.

Não se pode esquecer que, em cada cidade brasileira, existe um promotor constituído legalmente para defender os interesses da sociedade, proteger o patrimônio público, enfim, responder às suas atribuições. Neste trabalho, tem recebido tratamento privilegiado a tutela de direitos difusos e coletivos e, conseqüentemente, a efetivação dos direitos sociais da cidadania. O exercício dessas funções provoca impactos na sociedade, como também no Ministério Público e na auto-imagem de seus integrantes. Alguns depoimentos colhidos durante nossa pesquisa ilustram esses aspectos:

Somos o calo do sapato de todo mundo. Fiscalizamos os três poderes, por isso incomodamos [PROCURADORA EM BELÉM].

O Ministério Público é o único órgão moralizador e fiscalizador da sociedade brasileira [PROMOTOR EM JOÃO PESSOA].

O Ministério Público é a última trincheira da cidadania. O Judiciário é caro. A defensoria pública é ineficiente. O cidadão aqui senta em nível de igualdade com as autoridades. Por isso é gratificante fazer parte do MP [PROMOTOR EM CAMPINA GRANDE, PB].

Antigamente, o cidadão procurava o Judiciário ou o padre, agora é o MP [PROMOTORA EM BELÉM].

O MP não pode ser como a Funai dos índios, sendo o pai. Tem que ensinar a sociedade a caminhar sozinha. O papel principal do Ministério Público é preventivo e pedagógico. Se 90% das ações civis públicas são ajuizadas pelo MP, onde estão as associações, onde está a sociedade civil? As associações têm que aprender a caminhar sozinhas [PROMOTORA LIGADA À PROMOTORIA DO CONSUMIDOR, BELÉM].

É temerário dimensionar a representatividade dessas afirmações. Mas é, contudo, plausível sustentar que: o MP encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania.