

O ministério público na Paraíba

Rosângela Batista Cavalcanti

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CAVALCANTI, RB. O ministério público na Paraíba. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., *et al. Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 117-136. 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.

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PARAÍBA

Rosângela Batista Cavalcanti

INTRODUÇÃO

O Ministério Público talvez tenha sido a instituição que mais se modificou do ponto de vista da nova organização constitucional brasileira e, por isso mesmo, ainda está tentando se firmar interna e externamente. Como afirma o ex-Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, suas novas atribuições “trazem ao MP um campo ainda não bem delimitado, um campo de trabalho no qual nós ainda estamos tateando; é um campo historicamente recente” (em Sadek, 1997, p. 9). Some-se a este fato as diferenças marcantes, ressaltadas por alguns analistas da instituição, entre os tipos de trabalhos empreendidos pelos integrantes do órgão nos vários estados da federação. Como observa Grinover: “O modelo de Ministério Público que existe em São Paulo ou no estado do Paraná, por exemplo, não é uma realidade em todo o território nacional. [...] Nem todos os MPs são tão independentes e autônomos como poderiam ser” (em Sadek, 1997, p. 13).

Partindo destes pressupostos, elegemos o Ministério Público (MP) do estado da Paraíba como objeto de análise, cuja escolha também deveu-se a três fatores fundamentais.

Em primeiro lugar, dados socioeconômicos indicam que o estado da Paraíba apresenta, no contexto federativo brasileiro, acentuado grau de pobreza e de desigualdade social. Em uma área de 56.584,6 km², a Paraíba possui uma população de 3.353.624 habitantes, sendo que 68% desses habitantes localizam-se na área urbana e 32% na zona rural. As mulheres correspondem a 52,25% e os homens a 47,75% do total da população. Enquanto a expectativa de vida no Brasil é de 68 anos, no estado da Paraíba a média é de 60 anos. A remuneração média do brasileiro economicamente ativo é de 5,75 salários mínimos, já na Paraíba esta média cai para 3,8 salários mínimos. Os dados referentes ao nível de escolaridade também apresentam diferenças significativas nesta comparação: no Brasil, a porcentagem das pessoas acima de 10 anos de idade que possuem 8 anos de estudo é de 8,25%, e na Paraíba é de apenas 4,63% (IBGE, dados de 1998). Acrescentem-se a estes dados repetidas notícias de violação de direitos

veiculadas pela imprensa local¹— como, por exemplo, violência policial; exploração de menores; violência contra mulheres, idosos e crianças; discriminação racial; trabalho forçado e servidão em áreas rurais etc. Portanto, a rigor, a Paraíba constituiria um “terreno fértil” para a atuação de uma instituição com as características do Ministério Público, que se auto-define como “defensor” dos direitos do cidadão e da sociedade.

O segundo fator que contribuiu para a escolha do Ministério Público da Paraíba como objeto de estudo é que, comumente, pouca atenção é conferida à atuação do órgão nos estados pequenos. Por exemplo, existe um número maior de trabalhos publicados² acerca do MP de São Paulo do que sobre os de outros estados.

Finalmente, a justificativa para a investigação do Ministério Público desse estado deve-se à especulação, por parte de alguns integrantes da instituição em outros estados, de que essa instituição seria, frente aos demais MPs brasileiros, uma das mais sujeitas a pressões políticas e, portanto, apresentaria um baixo grau de autonomia, tanto em relação aos poderes de Estado quanto às forças privadas — fato que impediria uma atuação mais contundente e eficaz por parte de promotores e de procuradores de justiça daquele estado no que diz respeito às suas atividades de controle e fiscalização de eventuais atos de abuso de poder ou de defesa dos direitos coletivos da população.

DIFERENTES TIPOS DE ATUAÇÃO

O trabalho do Ministério Público tem que ser diário e constante. Se eu tiver contribuído para defender a dignidade de um único cidadão, considero que ganhei o dia.

Promotor de Justiça

Como afirmamos anteriormente, estudiosos têm procurado salientar as diferenças existentes entre os Ministérios Públicos dos estados

¹ Jornais pesquisados no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000, *Correio da Paraíba* e *O Norte*.

² Ver MAZZILLI (1993); SADEK (1996); ARANTES (1997); MACEDO (1995) e SILVA (1996).

brasileiros, argumentando sobretudo que são percebidos distintos graus de autonomia entre eles. Aliás, não são apontadas apenas particularidades estaduais, mas, inclusive, distintas formas de atuação dentro da própria instituição.

Como enfatizado, o Ministério Público da Paraíba foi escolhido devido ao fato de que esta instituição seria, nesse contexto institucional, uma das mais sujeitas a pressões políticas. Entretanto, como veremos adiante, esta informação não pôde ser inteiramente comprovada, pois o MP paraibano tem movido cada vez mais ações contra prefeitos e outros agentes políticos por improbidade administrativa e outras irregularidades — acrescenta-se que a maioria dos prefeitos e vereadores denunciados pertence ao partido do atual governador do estado (PMDB) que, como é sabido, conta com a prerrogativa de escolha do Procurador-Geral de Justiça.

Apesar da constatação de que existem algumas singularidades tanto nos discursos como na atuação dos integrantes do Ministério Público paraibano, não é possível identificar fortes pontos divergentes nos depoimentos da maioria dos entrevistados. A importância que a instituição a qual estão vinculados assumiu com a Carta de 1988 e a convicção da relevância de seu trabalho para a efetivação da cidadania são assuntos que estão presentes nos discursos de cada um deles. Alguns exemplos:

Nós somos a última trincheira da cidadania. E o MP se propõe a promover e garantir a cidadania, trabalhando em todas as áreas, dentro de sua competência (Promotor de justiça — curadoria de defesa dos direitos do cidadão, abril de 1999, João Pessoa).

A Constituição, não por acaso chamada de “Constituição cidadã”, transformou ainda mais o ME Hoje em dia, o MP é a “casa do povo”. Por isso temos credibilidade junto ao povo (Promotor de justiça da curadoria da infância e juventude, abril de 1999, João Pessoa).

A principal diferença é encontrada na forma de atuação que se acredita mais eficaz para a implementação dos direitos que compõem a cidadania. É mesmo possível identificar duas principais linhas de atuação. Enquanto alguns promotores estão convencidos de que a eficácia de sua atuação depende de um trabalho cotidiano e constante, dentro de sua área, mas lidando com questões variadas — seja recebendo as queixas da população em seu gabinete, seja visitando asilos para idosos, creches, escolas, hospitais e centros de saúde-, outros optam por empenhar quase

todo o seu tempo em cuidar de um único assunto — como são os casos daqueles que elegem “perseguir” somente uma questão, por exemplo, dos “meninos de rua” (curador da infância e da juventude) ou dos “abatedouros clandestinos” (curador do meio-ambiente). Para o primeiro grupo, as prioridades são estabelecidas diariamente. Já o segundo grupo costuma dedicar-se, durante um longo período, quase exclusivamente a uma única questão, considerada urgente ou estratégica.

O promotor de justiça responsável pela Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão³ pertence ao primeiro grupo. Orgulhoso de suas atividades, ele afirma que lida diariamente com uma gama variada de conflitos: abandono e maus tratos de idosos, casos de discriminação racial, falsificação de medicamentos, negligência médica, dificuldades de acesso de portadores de deficiência etc. Faz questão de frisar que o seu trabalho é “preventivo” e não apenas “punitivo”:

A Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão trabalha de forma conscientizadora e preventiva, buscando o êxito, a qualidade de vida e a cidadania da pessoa. Nós buscamos informar as pessoas através de cartilhas, manuais, seminários, palestras, reuniões, encontros. Nós também utilizamos muito os meios de comunicação para informar o cidadão sobre temas de seu interesse (Promotor de justiça, abril de 1999, João Pessoa).

Outro ponto alto de seu trabalho, segundo ele, são as “parcerias” e os “convênios”. Através de seu depoimento, percebe-se que ele dá grande importância à articulação com organismos governamentais e não-governamentais:

Aqui, na Paraíba, nós não trabalhamos sozinhos, mas em parceria com órgãos da União, do estado e dos municípios, e também com associações da sociedade civil, como o movimento negro, o “8 de Março” (Movimento de Mulheres) etc.

Um exemplo de “convênio” é o estabelecido entre o Ministério Público e o Movimento de Ação Negra (Movane). Abaixo, um dos itens da proposta encaminhada pelo movimento e que foi “prontamente acolhida” pelo promotor da Curadoria de Defesa dos Direitos do Cidadão:

³ O Ministério Público paraibano é dividido internamente em curadorias, estabelecidas de acordo com as várias áreas de atuação da instituição: consumidor, patrimônio público, meio-ambiente, infância e juventude e defesa dos direitos do cidadão.

[...] como necessitamos de profissionais na área jurídica para a defesa e consecução dos direitos do cidadão e cidadã negros, propomos a realização de um convênio com o Ministério Público da Paraíba/ Curadoria de Defesa dos Cidadãos para suprir essa lacuna, enquanto nos responsabilizaremos pelo atendimento e pela orientação psicológica da pessoa agredida (João Pessoa, abril de 1999).

Dessa forma, todas as denúncias de discriminação recebidas pelo movimento são, hoje, encaminhadas para a curadoria. E, segundo o presidente do Movane, na medida do possível, quase todas as questões são discutidas em conjunto com os membros do movimento.

Dentre esses tipos de experiência, destaca-se também a “parceria” estabelecida entre o MP e o movimento de mulheres “8 de março”. Neste caso, o promotor está treinando líderes comunitários de bairros carentes, as chamadas “promotoras populares”, para tratar de questões relativas à violência contra a mulher idosa e, quando necessário, levar os casos ao conhecimento da curadoria. Segundo o curador, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça aprovou o projeto e destinou uma verba que permitiu a sua viabilização.

O promotor responsável pela Curadoria da Infância e Juventude pertence ao grupo de promotores que escolhem, durante algum tempo, “perseguir” somente um problema, considerado urgente ou estratégico, visando solucioná-lo. Atualmente, está envolvido com a questão de crianças e adolescentes de rua. Para ele, esse problema é simultaneamente urgente e estratégico. Urgente porque “o número de crianças perambulando pelas ruas, cheirando cola e usando *crack*, cresce assustadoramente”. Estratégico porque, retirando-se esses meninos e meninas das ruas, colabora-se para a diminuição da violência uma vez que esses adolescentes, segundo o promotor, “são responsáveis por uma grande quantidade dos pequenos roubos e crimes cometidos na capital paraibana”.

O MP estabeleceu convênio com a prefeitura e a Secretaria de Bem-Estar Social, visando realizar um levantamento das necessidades das crianças e dos adolescentes que perambulam pelas ruas. O levantamento permitiu a constatação das necessidades das famílias dos menores, com a finalidade de estes órgãos resolvê-las. Mas existe também a irresponsabilidade dos pais, no limite, vamos abrir inquérito contra os pais (Entrevista realizada em Campina Grande, abril de 1999).

O levantamento citado acima se baseou em entrevistas com pais e mães de meninos e meninas de rua e no acompanhamento de sua situação familiar. Nas entrevistas realizadas por assistentes sociais da Secretaria de Bem-Estar Social, constata-se que privilegiou-se a carência material das famílias como principal responsável pelo fato de os meninos encontrarem-se nas ruas. Um exemplo disso é o caso do pai que alegava não poder sustentar seus filhos e mantê-los na escola porque faltavam-lhe os instrumentos de trabalho para prosseguir com a sua atividade de pedreiro:

Nesse caso, nos mobilizamos e conseguimos arrumar os instrumentos de trabalho para aquele pai. Depois disso, nós o alertamos que iríamos verificar se ele havia, de fato, retirado seus filhos da rua. Caso contrário, abriríamos inquérito contra ele.

O caráter assistencialista das ações é inegável e as soluções para o problema das crianças de rua são bastante discutíveis. Inclusive porque atribui-se grande parte da problemática dos meninos e meninas de rua a uma suposta negligência dos pais que, como é sabido, muitas vezes são vítimas da mesma situação social de abandono vivenciada por seus filhos.

Desde maio de 1998, a “grande tarefa” do curador do consumidor tem sido a apuração de fatos relacionados à formação de um cartel pelos proprietários de postos de gasolina na capital da Paraíba, que resultou na abertura de Inquérito Civil Público e posterior ajuizamento de Ação Civil Pública — que está tramitando na 6ª Vara Cível da capital. A denúncia apresentada pelo promotor foi redigida nos seguintes termos:

[...] No curso de minuciosa e criteriosa investigação, restou configurado — consoante amplamente noticiado na imprensa e verificado por qualquer cidadão — que os empresários do setor de combustível, numa atuação concertada, urdida e desenvolvida pelos denunciados, elevavam e elevam os preços dos combustíveis de forma linear e uniforme, conduta esta que teve início no ano de 1998 e que perdura até a presente data, promovendo os imputados intensa equiparação de preços de revenda de combustíveis ao consumidor, desse modo eliminando a “livre concorrência”, violentando as leis de mercado, periclitando a ordem econômica (bem constitucionalmente protegido — art. 170, CF), com a única e exclusiva finalidade de auferir margens de lucro excessivas e incompatíveis com a atividade comercial em análise, em prejuízo de toda a coletividade (Processo n. 20099031299-9).

Segundo o promotor, por pressões variadas, a desarticulação do cartel começou a ser observada antes mesmo do julgamento da ação:

Por causa do relevante trabalho realizado pela Curadoria do Consumidor do Ministério Público estadual, juntamente com o Procon municipal, a sociedade civil organizada, os principais órgãos de imprensa e parlamentares — que reuniram forças para lutar contra o comportamento injurídico e aviltante dos denunciados, mediante campanhas de esclarecimento e boicotes—, verificou-se uma desarticulação dos acusados e de seu instrumento de pressão e manipulação: o SINDPETRO (Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo do Estado da Paraíba) (Entrevista realizada em João Pessoa, abril de 1999).

Apesar do tom deste depoimento sugerir uma harmoniosa parceria entre o MP e outros setores, esse foi mais um caso, de acordo com entrevistados não pertencentes à instituição, em que o órgão se viu obrigado a agir de forma mais contundente, devido a fortes pressões dos grupos prejudicados.

Atualmente, o “alvo principal” do curador do meio-ambiente são os abatedouros clandestinos:

O Ministério Público já conseguiu fechar muitos abatedouros clandestinos, mesmo contra forças públicas e privadas (Campina Grande, abril de 1999).

Segundo esse promotor, nos últimos meses, a sua rotina tem sido realizar visitas aos abatedouros denunciados, para apurar irregularidades ou notificar os seus donos:

Essa questão dos abatedouros clandestinos é de extrema importância. Já tivemos casos de morte provocada por carne contaminada. Tudo é feito sem o mínimo de higiene... e nunca se pensou em fiscalizar esses estabelecimentos (Campina Grande, abril de 1999).

Em todas as curadorias, grande parte das controvérsias é resolvida sem a necessidade de recorrer à via judicial. A maioria dos promotores foi unânime em afirmar que a intenção é “fazer o que for possível” para resolver os problemas por meio de acordos e negociações, evitando ajuizar ações:

O nosso maior problema é o Judiciário, que é lento... O Judiciário é o lugar onde o Ministério Público encontra maior resistência. Eles

demoram muito a dar tratamento às denúncias (João Pessoa, abril de 1999).

O Judiciário é muito legalista, e a letra da lei nem sempre é justa (João Pessoa, abril de 1999).

Aliás, se existe uma avaliação comum a quase todos os procuradores e promotores é a de que o Judiciário constitui o maior obstáculo à atuação do Ministério Público.

A COMISSÃO DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Ministério Público da Paraíba está priorizando a área de improbidade administrativa porque isso é um clamor público. Não é uma luta deliberada contra prefeitos. [...] Como se pode falar de educação, saúde, se os recursos estão sendo desviados, locupletados?

Procurador-Geral da Justiça

Um grupo específico de promotores se mostrou ainda mais empenhado com o seu novo papel e suas recentes atribuições, sobretudo no que diz respeito à fiscalização do poder público municipal.

Esses entrevistados — um procurador e cinco promotores — fazem parte da Comissão de Combate à Improbidade Administrativa. Essa comissão, de “caráter permanente”, instituída pelo atual Procurador-Geral de Justiça em março de 1998, possui as seguintes atribuições:

1 – Combater a improbidade administrativa de agentes ou servidores públicos.

2 – Zelar pela legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade dos atos administrativos.

3 – Propor medidas adequadas para compelir os agentes e servidores públicos a ressarcir as lesões causadas ao patrimônio público.

4 – Receber obrigatoriamente informações da existência de procedimento administrativo ilícito.

5 – Praticar, por delegação de atribuições, todos os atos processuais de instrução, até alegações finais.

Interessante notar que o Ministério Público da Paraíba estabeleceu uma espécie de parceria informal com o Tribunal de Contas do Estado — órgão auxiliar do Legislativo —, que envia à comissão contas municipais “que tenham sido objeto de auditoria ou inspeção especial”, além de realizar “diligências *in loco*, conduzidas e dirigidas por auditores do TCE e promotores de justiça, de forma harmônica e cordial”.

Até abril de 1999, pouco mais de um ano de funcionamento da “comissão”, os dados eram os seguintes:

- Denúncias recebidas em 1998: 175
- Denúncias recebidas até abril de 1999: 30
- Prefeitos denunciados com pedido de afastamento: 13
- Prefeitos já afastados pelo pleno do Tribunal de Justiça: 02
- Prefeitos condenados com prisão decretada: 10
- Prefeitos condenados e já cumprindo pena: 18
- Denúncias esperando recebimento pelo TJ há mais de 1 ano: 81
- Procedimentos administrativos em instrução na Procuradoria Geral: 287
- Procedimentos administrativos arquivados em 1998: 35
- Procedimentos administrativos arquivados em 1999: 43

Indagado sobre o porquê da criação de uma comissão específica para cuidar da questão de improbidade administrativa, o Procurador-Geral de Justiça foi enfático:

Porque esse é o maior problema da Paraíba. Existe muita roubalheira. A cultura política da Paraíba é marcada pelo uso da coisa pública como se fosse algo particular. E como se pode falar de educação, saúde, se os recursos estão sendo desviados, locupletados? A punição justa e rápida de agentes políticos que traíram os mandatos que o povo lhes outorgou, mediante a prática de atos que só agravam a pobreza e a miséria de milhares de pessoas, é peça importante para a reestruturação de nossa sociedade (Entrevista realizada em João Pessoa, abril de 1999).

Um dos promotores da comissão mostrou-se satisfeito ao afirmar que, nos dias atuais, os agentes políticos costumam dizer “cuidado com o MP!”. E acrescentou:

Ainda que seja movida uma única ação contra improbidade administrativa, esta terá um efeito pedagógico, um efeito orientador. Fará com que os prefeitos tenham mais cuidado da próxima vez. Aliás, o Ministério Público paraibano não se preocupa apenas em punir e reprimir. Têm sido constantes os encontros regionais dos quais participam ativamente promotores de justiça, prefeitos municipais, vereadores, auditores e conselheiros do Tribunal de Contas, com o intuito de esclarecer não apenas questões jurídicas, como também alertar os agentes políticos locais quanto ao risco de uma administração paternalista, clientelista e irresponsável (João Pessoa, abril de 1999).

Os promotores admitiram, também, que há muitas denúncias sem fundamento, “sem base documental”. Assim, “as investigações têm que ser cuidadosas, para evitar injustiças”. Por conta de denúncias que se mostraram infundadas, o Procurador-Geral de Justiça concedeu, só no ano de 1998, 35 certidões negativas a prefeitos contra os quais não foi possível comprovar a culpabilidade por ato ilícito.

Perguntados sobre os partidos políticos dos prefeitos contra os quais foram movidas ações, os integrantes da comissão responderam que a maior parte dos prefeitos é do partido do atual governador (José Maranhão, do PMDB, eleito em 1998). Mas que, de toda forma, isso jamais constituiu empecilho para a atuação, pois o seu compromisso é sempre para “com o povo” e não para “com os interesses dos políticos”.

Novamente, a maior queixa é com relação ao Poder Judiciário, que, além da lentidão, na maioria das vezes — sob os argumentos de que determinada ação afetaria a independência do poder público ou de que cabe somente ao Poder Executivo o direito e o dever de fixar prioridades da administração — julga em favor do poder público:

O Tribunal de Justiça é lento demais... existem 81 denúncias contra prefeitos que ainda não foram apreciadas.

O Tribunal de Justiça da Paraíba quer agir como se fosse o Supremo Tribunal.

Nessa questão de improbidade, existe um descompasso entre o Judiciário e o Ministério Público (Trechos de entrevistas feitas com promotores de justiça, em João Pessoa, abril de 1999).

Para sanar o problema da demora do Tribunal de Justiça do estado em apreciar as denúncias oferecidas, os integrantes do Ministério Público da Paraíba acreditam que a solução deve ser a mesma encontrada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: a criação de uma Câmara Criminal Exclusiva:

Em face da necessidade de uma melhor especialização dos operadores jurídicos envolvidos no combate aos crimes de responsabilidade, assim como o Ministério Público acordou para a instituição de uma Comissão Permanente, imperioso é que a Corte Suprema estadual desperte para a indisfarçável necessidade de instalar uma Câmara Criminal Exclusiva, vocacionada não só a imprimir maior celeridade na apreciação das denúncias ofertadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, mas, principalmente, à agilização da instrução criminal, que não pode ficar aguardando, pacientemente, a incidência da prescrição (MB da Paraíba, 1998).

Pode-se argumentar, guardadas as devidas diferenças, que essa ênfase na fiscalização de agentes políticos municipais não é uma exclusividade do Ministério Público paraibano. O caso recente da “máfia dos fiscais”, em São Paulo, é ilustrativo desse fato.

A minha dissertação de mestrado, que constitui-se na análise de uma experiência “extra-gabinete” do Ministério Público do Paraná, as chamadas “promotorias de justiça da comunidade” — que visam o atendimento prioritário de setores carentes da população—, traz os seguintes dados sobre conflitos coletivos: Do total de 24 controvérsias resolvidas pelas promotorias, no período de um ano, 17 envolvem o poder público municipal. As questões são variadas e vão desde ausência de vagas em creche municipal, falta de atendimento médico em posto de saúde, asfaltamento ou danos em ruas, falta de coleta de lixo até usucapião coletivo em áreas da prefeitura (Ver Cavalcanti, 1999).

Por um lado, isso se explica pelo fato de que é nesse nível de governo que a população sente-se mais atingida pelo poder público, seja na prestação de serviços públicos, seja na interferência que determinadas leis municipais têm na vida dos cidadãos.

Por outro lado, a Constituição federal de 1988 ressaltou a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios que, conseqüentemente, adquiriram maior importância no arranjo federativo brasileiro. O município ganhou novos contornos constitucionais, sendo razoavelmente fortalecido, e, uma vez beneficiado pela Constituição com mais autonomia e mais recursos para investimentos, a cobrança sobre ele passou a ser maior. Esses fatores também justificariam a atuação mais incisiva do Ministério Público no nível municipal. Há quem veja nisso um grande problema, na medida em que se acredita que esse processo de descentralização representou uma mera transferência de responsabilidades aos municípios, já que não foi acompanhado de uma verdadeira descentralização de recursos. Inclusive porque, embora os dispositivos constitucionais de 1988 tivessem garantido maiores recursos para as prefeituras, é necessário dizer que estes foram insuficientes para resolver os problemas históricos de ‘déficit’ social. Ademais, grande parte dos municípios brasileiros depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não pode se auto-sustentar.

OUVINDO O OUTRO LADO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA VISÃO DAS ASSOCIAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A partir da década de 1980, os movimentos sociais e suas reivindicações por direitos e espaços de participação social — impulsionados, entre outros fatores, pelas primeiras greves do final dos anos 70 e pelo início da reorganização da sociedade civil, que acompanha o processo de abertura política — ocuparam, com grande visibilidade, a cena política brasileira. Como afirmam Telles & Paoli:

[...] depois de anos de arbítrio e repressão e no horizonte histórico de uma sociedade autoritária, excludente e hierárquica, as lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde circularam reivindicações diversas. Espaço público no qual se elaborou e se difundiu uma “consciência do direito a ter direitos” (1994: 3).

Por um lado, esses novos sujeitos coletivos contribuíram para a transformação e a ampliação do conceito de cidadania, que, para além de ser pensada através de uma ótica individual, foi conquistando espaços cada

vez mais amplos em sua dimensão social e coletiva. Por outro lado, suas reivindicações transformaram-se em novos tipos de direitos, incorporados pela atual Constituição Federal brasileira.

Nos dias atuais, há quem afirme que a luta por direitos se institucionalizou a tal ponto que os movimentos sociais tenderiam ao desaparecimento ou que teriam se enfraquecido sobremaneira por causa de uma suposta apatia política que teria se instaurado na sociedade brasileira:

Os movimentos sociais populares perdem sua força mobilizadora, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importância as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômicos-monetários (Gohn, 1997: 297).

Mas, o que está ocorrendo, na verdade, é uma modificação nas formas de reivindicação ou no encaminhamento das demandas por parte desses atores, inclusive porque a democracia participativa permite que esses movimentos ocupem espaços dentro do Estado, com toda sorte de problemas e desafios — fato que, evidentemente, não significa o seu refluxo ou a sua morte.

Nessa fase distinta de atuação, os movimentos sociais estabelecem novos tipos de relações entre si e com outros atores — sejam da sociedade civil, sejam do Estado. E, a partir dessa nova realidade sociopolítica, com desdobramentos em constante processo de formação, os atores sociais contam com a possibilidade de invocar a lei e, entre outros canais, buscar o atendimento de suas reivindicações no âmbito do sistema formal de justiça.

Com o intuito de verificar o impacto da atuação do Ministério Público paraibano no que diz respeito à defesa de direitos coletivos e averiguar como tem sido construída a relação entre os movimentos e as associações da sociedade civil e a instituição, realizamos entrevistas com representantes das principais entidades do estado: APAN (Associação Paraibana dos Amigos da Natureza), Movane (Movimento de Ação Negra), Comissão Pastoral da Terra, e Movimento de Mulheres “8 de Março”.

De acordo com a maioria dos depoimentos coletados, apesar de o trabalho desenvolvido atualmente pelo Ministério Público representar um

certo avanço para a reivindicação de direitos coletivos, são inúmeras as dificuldades com que estas entidades se deparam, ao tentar resolver conflitos no âmbito das curadorias.

Para a representante da APAN, o principal problema do Ministério Público paraibano é a “interferência política na cúpula da instituição”:

A atual promotora da Curadoria do Meio-Ambiente é uma de nossas principais interlocutoras e é bastante comprometida com a causa ambiental. As coisas não ficam na gaveta dela. Mas, a questão é a seguinte: da mesa dela as coisas saem, mas a partir daí... (João Pessoa, abril de 1999).

A representante da APAN estava se referindo a um decreto do prefeito da cidade de João Pessoa que permitiu uma grande construção em uma zona especial de preservação (ZEP). Segundo ela, há quase dois anos, foi solicitada uma ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) que ainda não teria saído das mãos do Procurador-Geral de Justiça do estado:

Esse decreto já tinha que ter sido derrubado há muito tempo... ele é inconstitucional, na medida em que ele é menor que o plano diretor da cidade. E o plano diretor da cidade estabeleceu essas ZEPs. Isso sem contar com o código florestal e a legislação federal, que contemplam a preservação desse tipo de área (João Pessoa, abril de 1999).

Outro exemplo dessa interferência política na cúpula da instituição teria sido o afastamento forçado de uma ex-promotora da curadoria do meio-ambiente, que teria se recusado a fazer um acordo com uma empresa construtora de um grande estacionamento em uma área proibida:

O procurador-geral afastou a promotora desse caso e colocou outro para cuidar do caso. Eles apresentaram para a gente um documento no qual a promotora dizia que saía porque não tinha mais competência para cuidar daquele caso, mas a gente sabe que ela foi forçada a se afastar (João Pessoa, abril de 1999).

De fato, pudemos observar que, para o bem ou para o mal, a interferência do Procurador-Geral de Justiça é bastante ampla. Na análise dos dados, depreende-se que os projetos que têm prosseguimento efetivo são aqueles que contam com a aquiescência do chefe supremo da instituição no estado.

Para a representante do movimento “8 de março”, não se pode falar do Ministério Público “como um todo”, pois o retorno das demandas depende muito da “boa vontade” de cada promotor. Teceu muitos elogios ao atual curador da cidadania, mas afirmou que nada garante que o seu substituto vá agir da mesma forma.

Nessa mesma linha, Balula, presidente do Movane, coloca que a parceria com a curadoria da cidadania tem um caráter “eventual”:

A relação com o curador é ótima, mas a gente percebe que quando o Ministério Público atinge os seus objetivos, ele se afasta... quando vem outra questão de maior visibilidade, eles se realinham novamente (João Pessoa, abril de 1999).

A representante da Comissão Pastoral da Terra disse que os promotores jamais se envolveram com a questão agrária:

Na vara agrária, uma vara especial para cuidar de assuntos agrários, o Ministério Público só tem entrado como peça acusatória, só pra dizer quem invadiu. Nunca questionando a cidadania, quem tem direito... portanto, nós desconhecemos esse lado de defesa da cidadania que eles fazem (João Pessoa, abril de 1999).

Essas queixas são ilustrativas do fato de que a instituição selecionaria os casos aos quais se dedicará — ou não — de acordo com critérios desconhecidos ou pouco transparentes — o que constitui um problema bastante grave, na medida em que são escassos os mecanismos que a população dispõe para controlar a sua atuação.

Entretanto, a maioria dos entrevistados admite que, apesar das limitações e dos problemas levantados, a colaboração do Ministério Público não pode ser descartada:

Eu acho que as curadorias estão mesmo mais próximas do cidadão. O cidadão tem menos medo da Justiça, hoje. Porque a Justiça sempre pôs medo, a gente não tinha apoio nenhum. Mas, hoje, o cidadão chega em uma curadoria do MP e é atendido quase que informalmente (APAN, João Pessoa, abril de 1999).

O pessoal do Ministério Público tem participado com frequência dos nossos encontros. E a gente acompanha junto com eles os casos de racismo, de discriminação. A gente faz a parte psicológica e eles fazem a parte jurídica (Movane, João Pessoa, abril de 1999).

Segundo a representante da associação de defesa do meio-ambiente, há um caso específico em que a atuação do MP pode ser considerada “exemplar”. É o caso da construção de barragens clandestinas nos afluentes dos rios que abastecem quatro cidades da Paraíba, que contribuiu para um racionamento de água que durou meses e quase provocou um colapso no abastecimento de água do estado. Essas barragens acumulavam água que era utilizada na irrigação por grandes fazendas agrícolas da região:

Nesse caso específico, o Ministério Público enfrentou mesmo o pessoal poderoso e derrubou as barragens privadas. Mesmo porque, àquela altura, a situação estava um caos. Derrubaram mesmo, inclusive, a gente da APAN ficou investigando. O Ministério Público fez uma Ação Civil Pública e o Judiciário concedeu uma liminar e eles foram com um mandado judicial. O Judiciário só respondeu porque a grita da população foi muito grande.

Finalmente, segundo a maioria dos entrevistados, nos dias atuais, buscar interlocução ou tentar estabelecer parcerias com o Ministério Público resulta muito mais do que tentar a mobilização da população. De acordo com os depoimentos, nesta última década, os movimentos sociais tiveram que mudar sua estratégia de atuação, pois “não se consegue mais botar gente na rua”. Assim, o sentimento geral é que as dificuldades advindas da procura pela resolução de conflitos no âmbito da referida instituição são inúmeras, mas, face a situação atual, marcada por uma suposta apatia política, é de extrema importância contar com o MP.

CONCLUSÃO

No que diz respeito às questões que nos propomos investigar, podemos afirmar que os dados coletados sobre os trabalhos desenvolvidos pelo MP paraibano, disponibilizados pela própria instituição e por outras entidades, não nos permitiram concluir definitivamente que pressões políticas estariam impedindo uma atuação mais eficaz do órgão, pelo menos em relação à fiscalização e ao controle da administração pública municipal. Pelo contrário, como vimos, a atuação do Ministério Público da Paraíba no combate à corrupção administrativa surpreende não só pelo volume de ações propostas, mas também pelos resultados alcançados. De acordo com um levantamento feito nos Tribunais de Justiça do país, tem-se que, nos últimos cinco anos, apenas os MPs dos estados do Rio Grande do Sul e de

São Paulo (ambos contabilizando 403 denúncias) ofereceram um volume de denúncias contra prefeitos superior ao do MP da Paraíba. Levando-se em conta o número superior de municípios gaúchos e paulistas, observa-se que, em termos relativos, o MP da Paraíba teve um desempenho ainda mais expressivo no combate aos crimes perpetrados por chefes dos executivos municipais. Vale acrescentar que, nesse mesmo período, o MP paraibano conseguiu reaver mais de 1 milhão de reais desviados por prefeitos e ex-prefeitos — em sua maioria pertencentes ao partido (PMDB) do atual governador do estado (José Maranhão, eleito em 1998) — que optaram por devolver o dinheiro e não ser processados⁴.

Ainda que se trate de uma hipótese sobre a qual não pretendemos nos debruçar neste texto, a análise desta situação nos permite arriscar as seguintes explicações, quais sejam: a grande visibilidade que os Ministérios Públicos de São Paulo e do Rio Grande do Sul vêm alcançando na imprensa de todo o país — somando-se à aprovação da maioria da população, como ficou constatado em nossas pesquisas anteriores-, devido à sua atuação na área dos crimes administrativos, talvez tenha colaborado para que se instaurasse uma competição entre alguns MPs estaduais, configurando uma corrida pela busca de maior visibilidade. Também no que diz respeito à disputa por espaço entre as diferentes instituições cujas atribuições são de fiscalização e de controle⁵, o Ministério Público não tem poupado esforços para ocupar uma posição de destaque. Por outro lado, como mencionado, o MP ainda está tateando para encontrar a sua verdadeira identidade institucional, uma vez que possui um novo papel e tem lidado com atribuições inteiramente novas. Assim, apesar dos riscos que se corre com determinados tipos de atuação, podendo-se ferir interesses variados, é necessário mostrar que faz sentido permanecer com todas elas.

Quanto a supostas pressões exercidas pelo setor privado sobre a instituição, sugeridas nos depoimentos de líderes de associações e movimentos da sociedade civil entrevistados, dois casos resolvidos com a ajuda do órgão indicam que — se de fato essas pressões existem, o que é bem provável — em determinadas situações, o Ministério Público também é obrigado a se render a pressões populares. Referimo-nos aos casos já citados da construção de barragens clandestinas por fazendeiros locais nos

⁴ Dados publicados pela revista *Veja*, em abril de 1999.

⁵ Ouvidorias, polícia, Tribunal de Contas etc.

afluentes dos rios que abastecem quatro municípios da Paraíba, que se transformou em um problema de calamidade pública; e ao caso da criação de um cartel de combustível na capital. Como vimos, em ambos os casos, a imprensa e outros setores da sociedade civil pressionaram e exigiram a participação do Ministério Público, que denunciou suspeitos e acompanhou os processos até suas resoluções finais.

De toda forma, com relação ao principal problema elencado pelas associações e movimentos civis que recorrem ao MP — qual seja: que o órgão selecionaria os casos aos quais se dedicará (ou não) de acordo com critérios desconhecidos ou pouco transparentes —, nossa pesquisa nos permite concluir que, ainda que possamos justificar esta queixa, é necessário subtrair dela a alta expectativa que esses agentes nutrem atualmente em relação ao desempenho da instituição, esperando dela respostas que, às vezes, não está ao seu alcance responder. E, em grande medida, essa expectativa é gerada pelo próprio Ministério Público.

Outro fato que chamou atenção no MP paraibano é referente à questão hierárquica interna. É sabido que, do ponto de vista organizacional, o Ministério Público possui uma estrutura pouco hierarquizada, não havendo propriamente uma hierarquia funcional, sendo significativa a margem de liberdade de cada promotor ou procurador de justiça. Desta forma, pode-se esperar de cada integrante da instituição tanto um desempenho mais conservador quanto uma atuação mais “progressista” — no sentido de procurar realizar ou ampliar ao máximo as possibilidades legais de atuação da instituição. Entretanto, no caso da Paraíba, constatou-se que a marca do Procurador-Geral de Justiça do estado — primeiro a ser escolhido pela classe e reconduzido ao cargo pela segunda vez — está presente na maioria dos trabalhos de grande vulto desenvolvidos pela instituição. Assim, a autonomia dos promotores paraibanos parece estar bastante comprometida pela forte interferência do chefe da instituição. E, de acordo com os depoimentos coletados junto a promotores e procuradores, não foi possível verificar a existência de grandes divergências internas com relação à sua forma de atuação. Se, por um lado, a autoridade exercida pelo Procurador-Geral é uma forma de controlar atos indesejados ou exagerados por parte de promotores de justiça, no desempenho de suas funções, por outro lado, a sua interferência excessiva, dentre outros problemas, pode acabar tolhendo a liberdade de atuação dos integrantes da instituição — uma de suas principais garantias constitucionais. No caso do

MP da Paraíba, parece que a o chefe da instituição de fato desestimula determinadas ações enquanto valoriza outras atividades.

Finalmente, pode-se inferir que, de modo geral, o Ministério Público da Paraíba está tentando atuar em áreas variadas, procurando preencher todo e qualquer espaço vazio de proteção de direitos. Cada vez mais encontram-se referências ao MP na sociedade paraibana. A forte presença da instituição é sentida na área da saúde — seja cobrando o controle rígido da infecção hospitalar, aplicando multa ou até mesmo interditando hospitais, seja apurando denúncias de remédios falsificados; na esfera educacional — fiscalizando as condições dos estabelecimentos de ensino ou denunciando a falta de vagas em creches e escolas; na área do meio ambiente; de proteção aos idosos; dos crimes raciais etc. Aliás, o trabalho do MP paraibano tem ultrapassado as fronteiras do estado, sobretudo com o estabelecimento de parcerias com o Ministério da Justiça, que já destinou verbas para dois de seus projetos, sendo o último a implantação de um serviço denominado Disque Denúncia — que permitirá a qualquer cidadão prejudicado nos seus direitos denunciar o caso ao Ministério Público. Mas, como os promotores de justiça tanto gostam de frisar, não se pretende realizar um trabalho apenas de caráter punitivo, mas, principalmente, preventivo. Prova disso são as várias cartilhas de orientação que o MP costuma distribuir à população, com a finalidade de “ensiná-la a reclamar seus direitos”. Em todas elas, o título é sempre o mesmo: “Conheça seus direitos! Reclame! Fale com o promotor de justiça!”.

BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, Rogério Bastos. “Um novo ator político”, *O Estado de S. Paulo*, 25.04.1997, p. 2-A.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista. *Cidadania e acesso à Justiça*, São Paulo, Editora Sumaré/Ford Foundation, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*, São Paulo, Loyola, 1997.
- CORREIO DA PARAÍBA. *Jornal pesquisado no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000.*

GRINOVER, Ada Pelegrini. In SADEK, Maria Tereza (org.), *O Ministério Público e a justiça no Brasil*, São Paulo, Idesp/ Editora Sumaré, série Justiça, 1997.

MACEDO, Jr., Ronaldo Porto. “A evolução institucional do Ministério Público brasileiro”. In SADEK, Maria Tereza (org.), *Unia introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, Idesp/ Editora Sumaré, série Justiça, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*, São Paulo, Saraiva, 1993.

O NORTE. *Jornal pesquisado no período de abril de 1999 a fevereiro de 2000.* SILVA, Cátia Aida Pereira da. “A disputa pela jurisprudência na área da infância: promotores, juizes e adolescentes”, trabalho apresentado no XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu (MG), 1996.

TELLES, Vera da Silva. “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”, *Polis*, São Paulo, n. 14, 1994, pp. 43-53.