

Interações entre o Ministério Público e a sociedade civil: esboço de uma
tipologia
Interactions between the Prosecution's Office and civil society: outline of a
typology ¹

Mario Luis Grangeia²



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Resumo: O artigo analisa possibilidades correntes de interação entre o Ministério Público e a sociedade civil a partir de estudos de caso: três alianças entre o MP Federal e ONGs para efetivar o direito à acessibilidade, educação inclusiva e contra violações de direitos humanos na internet; e balanços dos GTs Educação e Saúde do MPF. Esboça-se aqui uma tipologia de interações entre o MP e organizações da sociedade civil em torno de duas variáveis-chave: foco de atuação (judicial ou extrajudicial) e grau de formalização. Tal abordagem é retomada à luz das trajetórias dos dois grupos do MPF. Por fim, são destacadas oportunidades e limites para essas novas relações entre Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: Ministério Público. Sociedade Civil. Relações Estado-sociedade. Cidadania.

Abstract: The article analyses current possibilities of interaction between Public Prosecution Service and civil society based on case studies: three alliances between the Federal PS (MPF in local acronym) and NGOs to enforce the right to accessibility, inclusive education and against human rights violations on the internet; and balance of MPF's Education and Health Working Groups. I outlined a typology of interactions between MP and civil society organizations around two key variables: focus of action (judicial or extrajudicial) and degree of formalization. This

¹ Texto com 1ª versão debatida a convite da Corregedoria Nacional do MP no 6º Congresso Bras. de Gestão do MP (2017). Agradeço trocas de ideia na mesa *A interação entre o Ministério Público e a sociedade organizada*.

² Professor Colaborador da Escola Superior do MPU/ESMPU; Albert Hirschman Centre on Democracy, no Geneva Graduate Institute, pesquisador associado; Doutor em Sociologia [UFRJ] e autor de trabalhos sobre cidadania e cultura

original approach is taken up in the light of the trajectories of the two MPF's WGs. Finally, opportunities and limits for these new relations between state and civil society are highlighted.

Keywords: Prosecution Service. Civil Society. State-society relations. Citizenship.

1. Introdução

O Ministério Público, a sociedade civil e suas relações têm se renovado nas últimas três décadas. O MP obteve autonomia funcional com a atual Constituição, que o incumbiu de fiscalizar a lei em prol da sociedade – e não mais do Estado – e reafirmou instrumentos alheios à persecução criminal: os inquéritos e ações civis públicas, úteis à defesa de direitos irrenunciáveis, como saúde e educação. Já a sociedade civil se tornou mais atuante, articulada e demandante de direitos e controle de ações estatais e do mercado, notável na sua aproximação ao Estado. Desde 1988, com direitos ampliados, políticas descentralizadas e novos canais de participação, os entes estatais se tornaram mais atraentes às organizações civis para atender uma vasta pauta de pleitos.

Como a mobilização e a articulação entre MP e sociedade civil podem contribuir efetivamente para a consolidação da cidadania no Brasil? A questão, inserida numa tradição de análises da sociologia política sobre o significado da cidadania, é explorada por este estudo, que pretende ainda:

- sumarizar virtudes e vícios do MP e da sociedade civil para efetivar direitos;
- analisar casos concretos de interação entre MP e sociedade civil; e
- identificar oportunidades e limites desses enlacs Estado-sociedade.

Primeiro, estudaram-se alianças entre MPF e três ONGs defensoras de direitos civis e sociais. Entrevistas com procuradores e dirigentes das ONGs complementaram a leitura de autos judiciais, peças de investigação e outros documentos. Para obter hipóteses consistentes, foram escolhidas alianças que, com estratégias distintas, interpelaram infratores da lei que não questionaram a legalidade das causas.¹

¹ Para leitura mais detalhada dos casos, ver artigo sobre dois deles (Grangeia, 2012) ou os três (Grangeia, 2013).

Outra questão se impõe para, ao fim do estudo, convergir com a referida inicialmente: quais os critérios, prioridades e estratégias da defesa de direitos sociais pelo MP e sociedade civil?

A questão costuma ser vinculada a fatores como a pulverização do poder do MP em milhares de autoridades e o vácuo de leis e parâmetros até mesmo de governos. Pontos assim são debatidos adiante com base em outros dois estudos de caso, feitos a partir da análise atenta de mais de 60 documentos e publicações oficiais, entre relatórios anuais da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a PFDC (desde 2001), resoluções de encontros de procuradores (após 1998) e atas de reuniões de GTs:² *GT Educação*, iniciado com o curso interno “Educação como direito humano” e hoje com o projeto MPEduc em 200 municípios; e *GT Saúde*, cujos primeiros resultados incluíam os manuais de atuação “Medicamentos excepcionais” e “Financiamento da saúde” e que amplia seus diálogos internos e com a sociedade civil.

As seções focalizam os estudos de caso, expondo seus resultados e conclusões. Por fim, retomo suas implicações para frisar oportunidades e limites das interações entre o MP e a sociedade civil.

2. Três parcerias entre o MPF e ONGs

As parcerias estudadas uniram MPF e ONGs defensoras da acessibilidade, educação inclusiva e internet mais segura. Esses casos ilustram os diferentes focos de atuação (judicial ou extrajudicial) e formalidade (formal ou informal), que se revelam variáveis-chave nas relações MP-sociedade civil.

² Estudo mais aprofundado dos GTs Educação e Saúde do MPF consta em outro artigo (Grangeia, 2017).

2.1 Acessibilidade de edifícios públicos no Rio de Janeiro

O Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) processou a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro para tornarem acessíveis seus prédios na cidade. O MPF aderiu como coautor da ação e os réus foram condenados.

(A) Antecedentes da articulação entre MP e sociedade civil

- Decreto Federal 5.296/04: acessibilidade de prédios públicos até junho/2007
- IBDD move ACP contra União, Estado e Município do Rio (junho/2007)
- em liminar, 6ª VF-Rio dá um ano para cumprir lei (agosto/2007)
- Justiça requer parecer ao MPF, que conduz IC sobre descumprimento da lei

(B) Interlocução entre MP e sociedade civil

- IBDD e MPF reúnem-se para discutir inquérito e processo com Crea/RJ (set./2007)
- Audiência judicial: MPF torna-se coautor de ação e liminar é confirmada (nov./2007)
- + 3 audiências em 2008: réus comunicam medidas adotadas para cumprirem liminar

(C) Resultados dessa interação

- alegação de ilegitimidade do IBDD como autor da ação é rejeitada
- inexistência de objeção ao direito à acessibilidade a prédios públicos
- réus: 1 ano para adaptações, multa diária R\$10 mil/prédio inacessível
- prevê 4 reuniões de acompanhamento de obras dos réus com o MPF

(D) Considerações sobre o caso

- ex. alta de ações de assoc. civis ⇔ + recursos organizacionais (Vianna e Burgos, 2005)
- contrapõe-se a tese de Arantes (2002): MP substituindo sociedade civil

→ complementaridade: MP tem estrutura/experiência na Justiça, sem desenvoltura fora

IBDD: conhecimento de causa e agilidade, sem dados e verbas

2.2 Inclusão escolar de alunos com deficiência

O MPF e a Escola de Gente cooperaram em capacitações e publicações para difundir a interpretação constitucional pela igualdade de condições de acesso e permanência na escola regular.

(A) Antecedentes da articulação entre MP e sociedade civil

- Decreto Federal 3.956/2001: ratifica Convenção da Guatemala, de 1999
- Procuradora MPF/SP e fundadora EdG participam de evento em 2002

(B) Interlocução entre MP e sociedade civil

- Criação do Encontro da Mídia Legal, por EdG com procuradora (2002)
- Consultorias informais da procuradora à EdG e no sentido oposto (2002-)
- Inquérito civil com MP/SP: acesso de alunos com deficiência ao ensino regular (2002)

(C) Resultados dessa interação

- Cartilha “O acesso de alunos com deficiência (...)” (2004, MPF edita e MEC distribui)
- Capacitações (Encontros da Mídia Legal), divulgação de campanha da ESMPU (2006)

(D) Considerações sobre o caso

- Inquérito civil arquivado ⇔ cartilha + nova política MEC + ratificação Conv. ONU (2008)
- Recomendações: MEC (docs. anti-educação inclusiva), I.E.S. (inst. acessíveis)
- Educação inclusiva divulgada sem ir até Justiça: eventos, manuais, campanha

2.3 Combate à pedofilia e discriminação online

O MPF e a Safenet ampliaram coleta de denúncias de crimes virtuais, rastreamento de divulgadores de pornografia infantojuvenil e já capacitaram centenas de educadores.

(A) Antecedentes da articulação entre MP e sociedade civil

- Representação ao MPF/SP: comunidades Orkut violando DDHH (fev./2006)
 - Reunião MPF + Google, que aceita colaborar, entregando provas de crimes
 - Durante negociações: sigilo quebrado 10 comunidades > repressão usuários
 - Relatório SaferNet: lido no MPF com ponto de partida novas apurações
-

(B) Interlocução entre MP e sociedade civil

- MPF/SP e SaferNet assinam acordo de cooperação (março/2006)
 - Central denúncias SaferNet: usada pelo MPF/SP, outras unidades MPF e MP/RJ
 - TAC MPF/SaferNet + Google (via CPI) ⇔ quebra sigilo de álbuns fotos (2008)
-

(C) Resultados dessa interação

- Denúncias e inquéritos se multiplicam: ex. 1.500-2.000 den. SP (início/2010)
 - Op. Turko (mai./2009) > usuários Orkut, após Lei 11.829/08 (penas + altas)
 - Oficinas para educadores: uso responsável e seguro da internet (MPF + ONG)
-




(D) Considerações sobre o caso

- “principal avanço se deve à CPI da Pedofilia; antes, legislação era bem precária”
 - repressão (ex. operações) conjugada com prevenção (oficinas para escolas)
 - Aliança nem sempre fluiu como se esperava (termo SP: rescindido em 2010)
-

2.4 Três interações MPF-ONGs: um resumo

As alianças estudadas diferem pelas motivações, dinâmicas, resultados e o diferencial da ONG para os procuradores, o que é esclarecedor, pois as organizações civis são muito heterogêneas (v. *fig. 1*).

Figura 1. Quadro resumo das parcerias estudadas

Casos estudados	Iniciativa da interlocução	Modos de interação	Diferencial da ONG	Resultados da parceria
	ONG (tentativa frustrada de reunião) + Justiça (MPF co-autor da ação)	Judicialização da política	Obtidos dados sobre prédios sem acessibilidade	Poder público condenado a cumprir lei
	ONG (cooperação para evento) e, depois, MP (ajuda num inquérito)	Atuação fora do Judiciário	Consultoria sobre educação inclusiva	Eventos, publicações e resistências
	ONG (denúncias sobre comunidades e perfis criminosos do Crkut)	Extrajudicial + via Justiça	Centraliza queixas sobre violações de direitos humanos	Criminosos presos, nova lei e prevenção

A) Iniciativa da interlocução

A cooperação foi buscada pelas ONGs nos três casos. A pesquisa suscitou hipóteses prováveis e não excludentes para essa demanda partir da sociedade civil: *autocrítica/ estratégia das ONGs*: buscam o apoio do MP por diferenciais como saber jurídico e poder investigatório; *insulamento do MP*: seus membros focalizariam apenas os documentos e processos que transitam nos gabinetes; e *ceticismo no MP*: hesita-se em atuar com instituições cuja origem, missão ou financiamento são menos conhecidos. A tipologia “promotor de gabinete” vs. “promotor de fatos” (Silva, 2001) sugere insulamento e ceticismo.

B) Modos de interação

A convergência entre MP e ONGs pode ter, grosso modo, três encaminhamentos: via Judiciário; fora dos tribunais; e em ambos os rumos, como os três casos exemplificam.

C) Diferencial da ONG

As ONGs dispõem de uma mão de obra capacitada e com conhecimento específico e diferem a princípio do MP por contar com pessoas comprometidas a uma causa (a “paixão do tema”, segundo uma procuradora). Os casos permitem questionar a tese de Arantes (2002) de um substitucionismo da sociedade civil pelo MP, pois seus papéis seriam complementares, e não excludentes.

D) Resultados da parceria

Aspecto menos sujeito a comparações, os resultados das alianças são úteis a um painel de possíveis efeitos de uniões entre MP e ONGs. Foram estudados desdobramentos como a condenação dos três níveis da administração pública (1º caso), eventos e publicações especializadas (2º) e a repressão e prevenção de crimes pela internet (3º). Duas vantagens da atuação conjunta citadas por Macedo Jr. (1999) são aqui corroboradas: (i) a redução dos custos e riscos nas fases de investigação e judicialização; e (ii) a conexão útil ao informante (ONG) e ao informado (MP).

3. Dois grupos de trabalho do MPF

3.1 GT Educação: a partir de 2001

Menos de um mês se passou entre a proposta de criar um GT Educação, no encontro dos procuradores dos Direitos do Cidadão de 2001, até a portaria que o instituiu. O grupo com 17 membros tinha cinco metas: adotar iniciativas junto ao governo federal para a Década das Nações Unidas para a Educação em Direitos Humanos (1995-2004); estudar garantias ao acesso ao ensino público; agir pela inclusão escolar das pessoas com deficiência; assegurar a qualidade do ensino em todos os níveis; e fiscalizar o uso de recursos e programas federais. Um diagnóstico da política nacional de educação, do acesso e qualidade do ensino e da gestão de recursos públicos era a meta inicial do GT, que propôs à ESMPU o curso “Educação como direito humano”, para se capacitar, e escalou membros para estudarem legislações e jurisprudências sobre ensino superior e verbas da educação. As prioridades foram variando:

Quadro 1. GT Educação: temas prioritários (2001-2020)

Período	Temas prioritários
2001-02	– Programas e recursos federais para ensino básico; e – Ensino superior
2003	– Fundações de apoio; – Poder de polícia do Ministério da Educação; – Filantropia; e – Qualidade do ensino básico e equalização do acesso.
2006-07	– Fundeb;

	<ul style="list-style-type: none"> – Novas disciplinas (Filosofia, Sociologia, História e cultura afro-brasileira); – Capacitação de professores em educação inclusiva; – Cotas nas universidades; Bolsa Família; – Vestibulinhos.
2008-09	<ul style="list-style-type: none"> – Política nacional de educação do adolescente em conflito com a lei; – Recursos constitucionais para educação (DRU); – Novas disciplinas e educação inclusiva.
2009-10	<ul style="list-style-type: none"> – Capacitação docente para novas disciplinas; – Bolsa Família; – Diplomas médicos estrangeiros; – Cartilha eletrônica; – Ensino a distância; – Seleção de pós-graduação; – Colégios militares; – Política educacional para jovem em conflito com lei/Sinase.
2011	<ul style="list-style-type: none"> – Instituições federais de ensino; – Instituições privadas de ensino superior; – Programas do FNDE; – Avaliações como o Exame Nacional do Ensino Médio.
2012	<ul style="list-style-type: none"> – Ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena; – Acesso à informação de políticas educacionais; – Fiscalização do ENEM.
2013-15	<ul style="list-style-type: none"> – Ministério Público pela Educação (MPEduc, lançado em 2014); – Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).
2016-2020*	<ul style="list-style-type: none"> – Acesso democrático e isonômico a cursos de pós-graduação; – Cobrança de valores em Colégios Militares e outras instituições oficiais; – Educação profissionalizante para adolescentes em conflito com a lei; – Capacitação de professores de Filosofia, Sociologia, História e cultura afro-brasileira e indígena e Educação ambiental; – Adesão ao sistema educacional de beneficiários do Bolsa Família; – Revalidação dos diplomas de médicos formados em Cuba; e

	– Qualidade do ensino universitário, incluindo ensino a distância..
--	---

* Renomeado como GT Educação em Direitos Humanos

Fontes: elaboração própria baseada em Relatórios PFDCs, resoluções dos ENPDCs e atas de reuniões do GT.

3.2 GT Saúde: a partir de 2003

O GT Saúde foi concebido, em evento de procuradores em 2003, com três razões: capacitar membros do MP a acompanharem políticas públicas, inclusive a execução orçamentária da União; qualificar estratégias do órgão para a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS); e assumir o papel do MP no processo. Quatro eixos norteariam a atuação: financiamento; controle social; descentralização; e acesso e qualidade. Os primeiros planos incluíam estudar a legislação e jurisprudência sobre a saúde e levantar uma série de entidades da área e materiais de interesse. Suas prioridades também se alteraram:

Quadro 2. GT Saúde: temas prioritários (2003-2016)

Período	Temas prioritários
2003	– Financiamento; – Controle social; – Descentralização; – Acesso e qualidade.
2004-05	– Acesso a medicamentos excepcionais; – Cumprimento da EC n. 29/2000.
2006-07	– Medicamentos excepcionais; – Financiamento à saúde; – Terceirização do SUS; – Ética em pesquisas em seres humanos; – Saúde mental.
2008-09	– Estrutura do Ministério da Saúde; – Ações visando Objetivos do Milênio/ONU (menor mortalidade infantil, saúde materna melhor e eliminação da hanseníase).
2010-11	– Acompanhamento de Objetivos do Milênio; – Acesso a medicamentos excepcionais; – Atualização dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas.
2012	– Financiamento da saúde;

	– Legalidade da Empresa Bras. de Serviços Hospitalares.
2013	– Saúde materna; – Mortalidade infantil; – Eliminação da hanseníase; – Assistência farmacêutica; – Saúde mental; – Programa Mais Médicos.
2014-15	– Incorporação de medicamentos ao SUS; – Financiamento do SUS; – Mortalidade materna e infantil.
2016	– Planos de saúde acessíveis; – Ingresso irrestrito de capital estrangeiro na saúde.

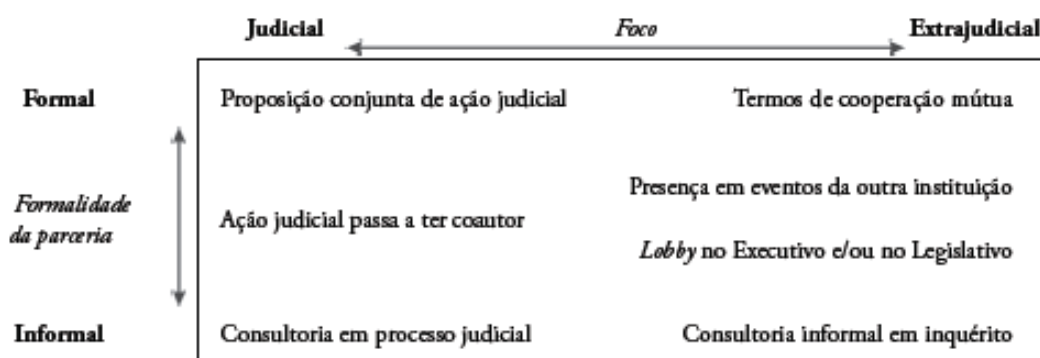
Fontes: elaboração própria baseada em Relatórios PFDCs, resoluções dos ENPDCs e atas de reuniões do GT.

4. Conclusão

A trajetória brasileira da cidadania (passiva e privada, na tipologia de Turner, 2000) contrasta com a vocalizada pela sociedade civil e pelo MP (ativa e pública). Tal oposição foi uma hipótese deste estudo, mas foi comprovada pelos dados colhidos.

Que oportunidades e limites estão em jogo nas interações entre MP e sociedade civil? Para tratar desses aspectos, recorri de forma bem livre ao modelo de Tilly (1978) para ação coletiva. Componentes da ação coletiva em Tilly – interesses, organização, mobilização e oportunidade – foram percebidos nos três primeiros casos, o que levou à identificação dos repertórios de interação entre MP e sociedade civil:

Figura 2. Repertórios de interação entre MP e sociedade civil



Fonte: Grangeia, 2013, p. 91

O repertório de ação coletiva inclui apenas um conjunto de alternativas, costuma variar devagar e parece óbvio e natural aos envolvidos (Tilly, 1978). Para o diagnóstico feito, partiu-se de dois aspectos relevantes às dinâmicas e resultados das alianças: seu foco (judicial ou extrajudicial) e sua formalização. Tal abordagem parece oportuna para futuras pesquisas sobre as relações entre o MP e a sociedade civil, que podem se valer ainda de dados quantitativos sobre instrumentos como ações civis públicas e TACs.

Já os estudos dos GTs Educação e Saúde, da PFDC, evidenciam que não basta conciliar a atuação proativa pela efetivação de direitos com as garantias a indivíduos e ao processo legal – cisão interna frisada por estudiosos do MP. Quanto à proatividade na efetivação de direitos, há dissensos até naturais sobre os fins e ainda mais sobre os meios. Um desafio dos procuradores é equilibrar bem os princípios da independência funcional e da unidade para não haver desarticulação, por se privilegiar sua independência, nem inibir a autonomia, por se priorizar a defesa da unidade.

A análise das defesas dos direitos à educação e saúde pelos GTs da PFDC põe em relevo desde a ruptura na curva de aprendizado, como a inatividade do GT Educação por três anos (2003-2006), até a persistência de pautas como o acesso a medicamentos excepcionais e o financiamento do SUS. Um GT se desenvolveu a partir de uma capacitação interna até uma conscientização externa do direito à educação; o outro se consolidou por distintos esforços de coordenação, como os manuais de atuação e levantamentos de inquéritos e ações, entre outras medidas. Relatórios, atas de reuniões e outros materiais analisados foram esclarecedores quanto a critérios, prioridades e estratégias de defesa de direitos sociais.

As prioridades identificadas, por sinal, têm claro diálogo com pautas caras à sociedade civil, mas resta verificar se essa interlocução tão evidente na teoria se concretiza na realidade. Uma proposta que se pode fazer aqui é avaliar possíveis cruzamentos entre as prioridades das tabelas 1 e 2, por exemplo, com repertórios de interação expostos na tab. 2. Se há pontos de tangência, por que não suscitar tais diálogos?

Em resposta a questionamentos sobre a legitimidade da intervenção do MP em certas causas, é imprescindível, como demonstram os históricos dos grupos de trabalho, a especialização dos membros da instituição, por meio de cursos, intercâmbios com especialistas, estudos, manuais de atuação etc. A iniciativa pode se legitimar ainda via interações com a

sociedade civil (ONGs, por exemplo), no âmbito judicial ou extrajudicial e com menor ou maior formalidade, e com o Estado, como o MPEduc retrata com órgãos voltados à educação. As agendas em aberto dos GTs Educação e Saúde no ENPDC 2015 poderiam sinalizar duas propensões: disponibilidade a trocas com outros atores da área; ou prática sem alicerces teóricos alheios ao Direito. Pelos métodos usados nesses estudos de caso, é difícil avaliar qual hipótese seria mais válida aqui: se a pauta em aberto como uma virtude, caso se vincule à participação social, ou como vício, caso exprima um risco bem enunciado pelo educador Paulo Freire (1996, p. 25): “A teoria sem a prática vira ‘verbalismo’, assim como a prática sem teoria vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade.”

5. Referências bibliográficas

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

FREIRE, Paulo. **A pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GRANGEIA, Mario L. Ministério Público e ONGs em parceria pela acessibilidade e pela educação inclusiva. **Boletim Científico ESMPU**. 11, 37, 2012. p. 187-224.

____. Três parcerias do Ministério Público com ONGs: novos diálogos entre Estado e sociedade. **Política & Sociedade**, 12, 23, 2013, 67-95.

____. Entre gabinetes e fatos: Ministério Público Federal e direitos à educação e saúde. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. 9, 18, 2017, p. 116-136. DOI: 10.14295/rbhcs.v9i18.428

MACEDO Jr., Ronaldo P. “O quarto poder e o terceiro setor: o Ministério Público e as organizações não governamentais sem fins lucrativos – estratégias para o futuro”. In: Vigliar, J. M.; Macedo Jr., Ronaldo P. (coord.) **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 248-263.

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

TILLY, Charles **From mobilization to revolution**. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1978.

TURNER, Bryan S. **Citizenship and Social Theory**. London: Sage, 2000.

VIANNA, Luiz W.; BURGOS, Marcelo. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. 48, 4, 2005. p. 777-843. DOI: 10.1590/S0011-52582005000400003

6. Outras fontes

Entrevistas com 4 procuradoras (RJ e SP) e 3 dirigentes (IBDD, Escola de Gente e Safernet); Autos de processos 20075101014989-6 e 20105101007108-0, na JF/RJ (dir. à acessibilidade); Relatórios anuais da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (RPFDCs), desde 2001; Resoluções de Encontros Nacionais de Procuradores de Direitos do Cidadão, desde 1998; e Atas de reuniões e Notas Técnicas dos GTs Educação e Saúde.