

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas
30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 15 - Instituições jurídicas, participação democrática e efetivação de
políticas públicas

O papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas

Ludmila Ribeiro (CRISP/UFMG)

O papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas

Ludmila Ribeiro¹

Resumo

A Constituição Federal de 1988 concedeu ao Ministério Público uma miríade de responsabilidades relacionadas à proteção e garantia dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Contudo, poucas são as análises existentes sobre como promotores e procuradores atuam nessa seara, especialmente, em relação ao uso de mecanismos extrajudiciais (Inquérito Civil e Termo de Ajustamento de Conduta) como estratégia para a garantia do acesso da população hipossuficiente a serviços básicos, por exemplo, saúde, educação e segurança. A partir de uma ampla pesquisa, este trabalho pretende desvelar como os membros do MP veem a sua atuação na matéria, destacando em que medida eles se consideram capazes de efetivar o acesso da população a políticas públicas essenciais.

Introdução

Do ponto de vista normativo, o Ministério Público é uma das instituições mais importantes para a garantia dos direitos individuais e coletivos consagrados pela Constituição Federal da República Brasileira (CR/1988). Batizado por Arantes (2002) como o Quarto Poder, em razão de sua independência em relação aos demais Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e das competências assumidas em termos de garantia dos direitos dos indivíduos hipossuficientes, o Ministério Público é visto, muitas vezes, como guardião das promessas democráticas. Afinal, sua atuação visaria a paz social, a não violação das normas penais e, especialmente, a proteção dos valores de dignidade de uma sociedade que se pretende democrática (Lamounier, 1997, p. 2-3).

A configuração dada ao Ministério Público pela Carta Magna é *sui generis*, porque, tradicionalmente, as funções exercidas por seus membros são associadas à acusação pública de alguém pela prática de um delito. A origem da figura do promotor de justiça remete ao absolutismo francês do século XIV, “quando

¹ Professora no Departamento de Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail para contato: ludmila.ribeiro@gmail.com

funcionários reais ganharam prerrogativa para agir em nome da monarquia e na acusação de criminosos comuns” (Paula, 2010, p. 74). A singularidade do Ministério Público brasileiro reside, assim, na possibilidade de a sua atuação transcender a seara criminal (Sadek, 1997).

Todavia, no quesito do desenho institucional do Ministério Público, a Constituição Federal deve ser vista como um ponto de chegada, e não como um ponto de partida. Sua conformação organizacional é consequência de um movimento iniciado na transição do autoritarismo para a democracia que buscava o maior acesso à justiça para a população mais pobre (Paula, 2010). Ao longo de todo o período ditatorial (1964-1985), o promotor de justiça era responsável pelo atendimento jurídico da população mais carente, sendo evidente como os indivíduos que viviam em contextos de desvantagem concentrada sofriam com a ausência de determinados serviços e com a violência de agentes públicos. A essa época, o Ministério Público era tão somente um órgão especializado do Poder Executivo (Kerche, 2008).

Durante a Constituinte, os membros do Ministério Público passam a reivindicar uma atuação mais expressiva por parte da instituição, argumentando que ela deveria ter atribuições mais amplas do que a acusação penal. O resultado dessa mobilização foi que, se antes de 1988 o MP não tinha um lugar específico na ordem constitucional, com a Constituição de 1988, ele passa a integrar o capítulo “Das funções essenciais à Justiça”, com independência e autonomia (Cardia et al., 1998, p. 189).

A atual Constituição Federal é um marco na reestruturação do Ministério Público porque, para além da função tradicionalmente atribuída aos promotores e procuradores de justiça, de titularidade da ação penal pública, ela lhe outorgou as funções de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição” e “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” (Cunha, 2013, p. 2). Desde então, o MP tem função de destaque na garantia dos direitos da população hipossuficiente. Em razão dessas prerrogativas, o Ministério Público deveria ter um papel bastante ativo na efetividade de políticas públicas voltadas para a população de baixa renda.

Passadas quase três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, poucos foram os estudos que tiveram como objeto empírico o funcionamento do Ministério Público. De todas as organizações que compõem o sistema de justiça brasileiro, essa foi a menos analisada, em quaisquer de suas funções (Sinhoretto, 2011). Neste contexto, a proposta do presente artigo é, por um lado, entender como esses profissionais atuam na proteção e garantia de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente, a partir do uso de mecanismos extrajudiciais (como Inquérito Civil e Termo de Ajustamento de Conduta) e, por outro, desvelar como os membros do MP percebem a sua atuação nessa seara, destacando em que medida eles se veem como profissionais capazes de efetivar o acesso da população a políticas públicas essenciais.

Metodologia

Os dados apresentados neste trabalho são resultantes da pesquisa "Ministério Público: guardião da democracia brasileira?", realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) da Universidade Candido Mendes entre os anos de 2013 e 2016. As informações analisadas neste texto foram coletadas em quatro fases, cada uma com duração média de, aproximadamente, um ano.

Em 2013, quando a pesquisa foi iniciada, realizou-se o escrutínio dos *sites* oficiais de cada uma das instituições dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. O propósito desta atividade era a busca de informações sobre as áreas de atuação do MP; existência de corregedoria e de algum outro canal de diálogo com o público; menção à atuação / realização de atividades específicas na área de defesa e proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A segunda fase, realizada em 2014, consistiu em entrevistas em profundidade com a finalidade de coletar informações detalhadas sobre três pontos centrais relacionados à ação dos promotores e procuradores de justiça após a promulgação da CR/1988, com destaque para as formas de articulação entre os representantes do MP e outras instituições (estatais e da sociedade civil) como mecanismo de acesso a casos de violações de direitos. Para a coleta destas informações, foram utilizados dois roteiros específicos: um destinado aos promotores que atuam em áreas que já existiam antes de 1988; outro destinado aos promotores da cidadania, dimensão de atuação que

surge com a atual Constituição Federal. Os entrevistados eram, à época da pesquisa, promotores nas cidades de Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Na terceira fase, o foco da pesquisa recaiu sobre os segmentos populacionais que o MP deveria proteger. Foram organizados grupos de discussão destinados a captar a percepção de atores do poder público e da sociedade civil sobre a atuação do Ministério Público nas áreas do controle externo da polícia, supervisão do cumprimento da Lei de Execução Penal e garantia de direitos para minorias sociais. As discussões foram gravadas, posteriormente transcritas, e objetivaram recolher informações que permitissem contrastar as opiniões dos próprios membros da instituição – tanto as veiculadas de maneira pública (sites) como as construídas internamente (entrevistas com os próprios promotores) – com aquelas dos usuários dos serviços prestados pela instituição, de tal forma que avaliações mais objetivas pudessem ser realizadas.

Na quarta e última fase, realizada entre março de 2015 e 2016, aplicou-se um *survey* com membros do Ministério Público da União (MPU) – que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal – e membros dos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs). Ao final foram obtidos 899 questionários válidos. Com vistas a garantir a representatividade dos resultados, a amostra de questionários foi ponderada de acordo com o MP de origem (se União ou Estadual) e o estado da federação em que o profissional atua, posto que o MPE tem um peso maior do que o MPU e estados como São Paulo contam com mais profissionais do que o Amapá, por exemplo.

Como o objetivo deste estudo não é apresentar os resultados da pesquisa, mas entender como os membros do MP vêm atuando na efetivação de políticas públicas, a partir de uma ação destinada à proteção e garantia dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, os dados coletados nas quatro etapas descritas serão contrapostos, com ênfase tão somente no nível estadual, posto serem esses os profissionais que atuam de forma mais direta com a temática.

Análise de dados

Uma das formas de entender como a ação do Ministério Público é mais efetiva em determinadas áreas do que em outras é a análise de como é feito o mapeamento dos problemas. Como indicam as medidas de tendência central dispostas na Tabela 1, entre os canais de comunicação listados para a proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o mais importante é o atendimento ao público (média de 9,1 pontos), que aparece em um primeiro lugar bastante distante dos demais no *ranking*. Em seguida estão os Centros de Apoio (média de 7,8 pontos), Ouvidorias (média de 7,4 pontos) e Disque-denúncia (média de 7,4 pontos), canais que primam pela possibilidade de um contato distinto do face a face, como o uso de telefones e e-mails.

As respostas dos entrevistados parecem indicar que os casos chegam às promotorias especialmente pelo atendimento presencial da população hipossuficiente na sede do Ministério Público. No entanto, os participantes dos grupos de discussão salientaram que a distância entre as condições dos prédios que abrigam o Ministério Público e a realidade dos cidadãos afetados, assim como a linguagem jurídica rebuscada de promotores e procuradores, contribuem para que a população de baixa renda não se perceba como foco prioritário da atuação da instituição e, por isso, o atendimento direto termina por ser extremamente falho.

Então, este Ministério Público que dá atendimento direto à pessoa, ele deixa muito a desejar. Até porque o acesso a ele é tão dificultado pela própria aparência do... pelos elementos externos: o prédio, a conversa, a sala, o corredor, o tapete dessa altura, que você pisa e afunda. Quando na casa da gente muitas vezes não tem nem um piso de madeira, é chão batido de terra. Então, como é que uma pessoa vai se sentir à vontade pra chegar num ambiente desses e dizer: “Doutor, olha o que é que está acontecendo”? Não vai nem entrar, não vai nem falar, não vai saber nem olhar pra essa criatura. E aí ela deixa de cumprir a função principal dela, que é dar atendimento a exatamente quem não tem, né? Porque quem tem não vai ao Ministério Público, não é isso? Ou será que eu entendi tudo errado? (Grupo de discussão com representantes de movimento sociais)

Uma alternativa sugerida nos grupos de discussão foi o maior uso das audiências públicas como forma de mapeamento das demandas dos cidadãos. Segundo a percepção dos movimentos de direitos humanos, essas audiências são fundamentais, pois constituem um meio de escuta presencial e formal das demandas das populações vulneráveis, cujos representantes podem se dirigir diretamente às instituições, incluindo o Ministério Público. O sentimento de distanciamento que os

grupos mais vulneráveis têm em relação à instituição diminuí com a escuta presencial e em audiências já podem ser feitos determinados encaminhamentos, que geram a percepção de que as questões estão sendo efetivamente solucionadas.

Os dados apresentados nesta seção indicam que, se, por um lado, toda a reivindicação do Ministério Público durante a constituinte se dirigia à institucionalização de mecanismos que garantiriam uma atuação mais próxima e mais direcionada às demandas da população hipossuficiente, o que valorizaria o atendimento direto desses sujeitos para o mapeamento dos problemas sociais, por outro lado, a prática institucional tem se revelado muito distante do sujeito que precisa ser ouvido. Como destacado pelos participantes dos grupos de discussão, o atendimento presencial tende a ser ineficiente porque quem precisa dos serviços dos membros do MP não consegue chegar até as luxuosas sedes, muito distantes – geográfica e simbolicamente – da realidade de indivíduos desprovidos de qualquer tipo de serviço social.

É interessante notar que, ao contrário dos participantes nos grupos de discussão, que almejam um contato pessoal com os membros do MP a partir das audiências públicas, os promotores e procuradores entrevistados pontuaram a importância de canais essencialmente impessoais, como Ouvidorias e Disque-Denúncia, nos quais a presença do indivíduo que sofre com as ausências do poder público em uma sala pode ser substituída por um e-mail ou um telefonema, apenas informando determinadas violações de direito.

Logo, o confronto entre os dados quantitativos (entrevistas com os membros do MPE) e qualitativos (grupos de discussão com movimentos sociais) aponta para uma dissonância entre os canais de escuta e as formas de escuta para a identificação de violações de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ocorre que, se os problemas não são mapeados de modo adequado, dificilmente, as soluções atenderão de maneira satisfatória as demandas dos cidadãos.

Tabela 1 - Estatísticas descritivas relacionadas à importância dos canais de comunicação

Em uma escala de zero a dez, onde 0 é nada importante e 10 é muito importante, na opinião do (a) Sr. (a), qual o grau de importância dos canais de comunicação listados para a proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos?	Valor mínimo	Valor Máximo	Média	Desvio Padrão
Atendimento ao público	1	10	9,1	0,5
Centros de Apoio e Coordenadorias do MP	0	10	7,8	1,5
Ouvidoria do Ministério Público	0	10	7,4	1,8
Disque Denúncia	0	10	7,4	1,8
Notícias relacionadas ao tema em jornal de grande circulação	0	10	7,3	1,3
Planejamento Estratégico do Ministério Público	0	10	7,2	1,9
Planos anuais de atuação do Ministério Público	0	10	7,1	1,9
Informativos dos Centros de Apoio do Ministério Público	0	10	7,0	1,6
Exame de dados dos órgãos oficiais de pesquisa e estatística (IBGE)	0	10	6,9	1,6
Ouvidoria do Poder Público (por exemplo, do governo estadual)	0	10	6,4	2,0
Corregedorias do Poder Público	0	10	6,4	1,9
Redes sociais (como facebook, twitter, instagram, etc.)	0	10	6,3	1,8
Outras Ouvidorias Públicas	0	10	6,1	2,0
Dados sobre o acompanhamento da evolução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)	0	10	6,0	2,1

Fonte: "Ministério Público: guardião da democracia brasileira?"

De que maneira o Ministério Público atua na garantia de políticas públicas voltadas para a população carente?

Após o recebimento de uma denúncia relativa a violação de direitos, o membro do MP tem um prazo de 30 dias para se pronunciar. Em regra, se o comunicado de desrespeito aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos chegou por canais outros que não o atendimento pessoal, ela será encaminhada ao tema de especialidade da promotoria. Nesse ponto, é bom destacar que existem 43 tipos de especializações dentro do Ministério Público, para além da atribuição criminal, que é a razão de ser da instituição (Quadro 1).

A pesquisa nos sites dos Ministérios Públicos parece indicar a existência de uma ação mais qualificada em determinadas áreas – criminal, meio ambiente, infância e juventude – presente em todos os estados e, depois, uma especialização que parece responder às demandas mais locais, já que, dos 44 itens mapeados, nove temas estão presentes em apenas um MP e outros oito temas em apenas dois. Em princípio, não parece existir uma regra sobre como se dá a especialização funcional e, ainda, quais são os temas abarcados pela ação dos promotores e procuradores de justiça dentro do grande guarda-chuva que é a categoria "direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos".

Alguns temas – como meio ambiente, infância e juventude – estão presentes em todos os Ministérios Públicos, com destaque para a especialização de promotorias na temática do combate à corrupção, até mesmo em razão do momento vivido, que coloca enorme protagonismo do Ministério Público nas operações Lava Jato. Outras áreas em que o Ministério Público tem se especializado, do ponto de vista de ações voltadas às políticas públicas, são saúde e educação, que também figuram no rol dos direitos sociais básicos de qualquer cidadão brasileiro (Asensi, 2010). No entanto, questões como proteção a testemunhas, tráfico de pessoas e segurança pública são setores em que poucos MPs têm se especializado, denotando que são escassos os esforços direcionados à garantia de menor violação de direitos civis.

Quadro 1 – Áreas de especialização dos Ministérios Públicos Estaduais e Distrito Federal

Tema	Quantidade de MPs	Tema	Quantidade de MPs
Criminal	27	Entorpecentes	6
Infância e juventude	27	Igualdade Racial e Racismo	5
Meio ambiente	27	Habitação	4
Patrimônio público/ probidade/ corrupção	26	LGBT	3
Consumidor	25	Exploração sexual	3
Saúde	24	Tortura	2
Educação	20	Segurança Pública	2
Pessoa idosa	19	Mediação de Conflitos	2
Direitos humanos/ constitucionais	18	Indígena	2
Cível	17	Desaparecidos	2
Pessoa com deficiência	16	Conflitos agrários	2
Mulher/ violência doméstica	14	Discriminação	2
Urbanismo	13	Constitucionalidade	2
Cidadania	12	Defesa Comunitária	1
Controle externo da atividade policial	12	Inclusão e mobilização sociais	1
Eleitoral	11	População em situação de rua	1
Fundações	11	Segurança alimentar	1
Execução penal/ prisão e penas alternativas	10	Serviços de relevância pública	1
Organizações criminosas	9	Tolerância religiosa	1
Ordem tributária/sonegação fiscal	8	Tráfico de pessoas	1
Patrimônio histórico/ cultural	8	Proteção a vítimas	1
Terceiro setor	7	Lavagem de dinheiro e cartel	1

Fonte: Lemgruber et al (2016, p. 24)

Quando uma denúncia é feita à Ouvidoria do MP, ou ao Disque Denúncia ou ainda às Centrais de Apoio do MP, ela é inicialmente encaminhada à promotoria especializada naquela questão. Em seguida, a denúncia pode percorrer caminhos distintos: ela pode ser indeferida, quando, por exemplo, apresenta um teor muito genérico; pode ser encaminhada a outra promotoria, com uma competência mais específica; pode suscitar a proposição de ações extrajudiciais ou judiciais dentro da própria promotoria para a qual o fato foi denunciado.

Há casos de uma mesma denúncia envolver a ação de distintas promotorias. Por exemplo, um caso de abuso policial pode ser encaminhado tanto para a promotoria de Tutela Coletiva de Cidadania quanto para a Auditoria da Justiça Militar. As apurações desse mesmo caso podem ser realizadas separadamente por ambas as promotorias, de acordo com a especificidade de cada uma delas. Cada promotoria vai trabalhar conforme sua esfera de atuação e dará prosseguimento ao caso, que pode ser de natureza penal ou cível.

Uma vez recebida a denúncia e constatada a propriedade do relato, cabe aos promotores e procuradores escolherem que ferramentas podem ser mobilizadas para a garantia de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e, dentre os mecanismos disponíveis, quais podem ser mais efetivos. É bom lembrar que, no contexto das mudanças introduzidas pela Constituição Federal do ponto de vista da judicialização da política, os membros do Ministério Público seriam responsáveis "por utilizar suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extra-judicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire* como referência" (Maciel e Koerner, 2002, p. 117).

Foram avaliados como instrumentos muito efetivos para proteção e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Tabela 2) os inquéritos civis (39,6% de muito alta),² os Termos de Ajustamento de Conduta (38,6%),³ as recomendações e os termos de cooperação (24,4%), sendo que a Ação Civil Pública,

² É bom lembrar que, em muitos casos, os inquéritos civis funcionam como um monitoramento contínuo de determinada política. Diferente de um inquérito policial, cujo término está muitas vezes vinculado a um prazo prescrito em lei, um inquérito civil pode tramitar indeterminadamente, desde que esteja cumprindo sua função de monitoramento.

³ Assinado entre o promotor de justiça e pessoas físicas ou jurídicas e autoridades públicas, faz com que os destinatários "se comprometem a tomar iniciativas — quando caracterizada a omissão perante direitos — a reparar danos cometidos ou a deixar de praticar irregularidades. Caso descumpridos, estes acordos podem ser cobrados judicialmente." (Silva, 2001, p. 134).

um dos instrumentos que, no contexto pós-Constituinte, era visto como o principal mecanismo de garantia e defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Vianna e Burgos, 2005), aparece muito depois (somente 21,4% de muito alta).⁴

De acordo com boa parte dos entrevistados, as ações relacionadas aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos com maior impacto, do ponto de vista da efetividade, são as de natureza extrajudiciais. Essa constatação vai na contramão do diagnóstico realizado por Vianna e Burgos (2005, p. 765) uma década atrás. Àquela época, os mecanismos judiciais, em especial as Ações Cíveis Públicas, eram vistos como grandes inovações, dada a sua capacidade de se constituírem "em um lugar em que as regras jurídicas têm merecido uma interpretação à luz dos princípios e valores constitucionais, ampliando o sistema de defesa da cidadania e, em alguns casos, até favorecendo a aquisição de direitos novos".

No contexto da Constituinte de 1988, as Ações Cíveis Públicas eram uma forma de vencer as dimensões que contribuía para a ineficiência do acesso a direitos no âmbito do Judiciário, "quer pelas baixas penalidades nas indenizações que lhes são cominadas, quer pela morosidade da ação do Judiciário, soterrado pela expansão explosiva da litigação no país, quer, ainda, pelos ritos processuais anacrônicos que paralisam a Justiça brasileira" (Vianna e Burgos, 2005, p. 784). No contexto atual, o que os membros do MP entrevistados destacam é que as Ações Cíveis Públicas foram engolidas pela forma tradicional de funcionamento do Poder Judiciário e, por isso, terminaram sendo subsumidas pela lentidão característica dos processos judiciais, o que termina por transformar a solução do problema em uma utopia.

⁴ "A ação civil pública é um instrumento jurídico que permite a representação, junto ao Poder Judiciário, de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneo" (Kerche, 2008, p. 274).

Tabela 2 - Distribuição percentual de como os entrevistados avaliam a efetividade dos mecanismos a sua disposição para a proteção e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

Como o (a) Sr. (a) avalia a efetividade dos seguinte mecanismos para proteção e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos?	Muito baixa	Baixa	Nem alta nem baixa	Alta	Muito alta
Inquérito Civil	0,8	4,9	14,9	39,8	39,6
Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	2,1	7,6	12,1	39,6	38,5
Recomendação de ação para órgão público	1,3	8,5	27,1	38,5	24,5
Termo de cooperação com outras instituições, públicas, privadas e da sociedade civil	1,5	6,9	26,7	37,2	27,7
Propositura de ação civil pública	3,9	23,4	21,4	31,5	19,8
Reuniões com o poder público	2,7	9,0	30,6	37,9	19,8
Audiências públicas	5,2	10,3	36,5	31,1	16,9
Ofícios (enquanto instrumentos de atuação extrajudicial)	2,8	10,9	35,6	37,9	12,8

Fonte: "Ministério Público: guardião da democracia brasileira?"

Alguns entrevistados foram enfáticos ao dizer que as ações mais exitosas do MP no campo dos direitos difusos são as que, justamente, lançam mão do Inquérito Civil ou do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em vez de uma Ação Civil Pública, que pode ter tramitação muito morosa por depender do Judiciário. Como lembrou um promotor:

Nós aqui em Minas temos buscado, em cada nova turma de promotores, dar uma ideia, uma exata noção da possibilidade de resolutividade da nossa atuação, e isso seja pela mediação, seja pelas parcerias, seja pelas recomendações, seja por um inquérito civil, que seja o monitoramento daquela política. Isso tem sido bem destacado, e acho que é uma tendência mesmo (...). Ultimamente, assim, nos últimos anos, a gente tem cada vez mais pensado em estratégias que antecedam a judicialização, né? A gente tem buscado outras esferas de exigibilidade desses direitos, né? Mas quando você não tem mais, assim, nenhum recurso, realmente a ação civil pública. (...) (Entrevista com promotor C)

Adicionalmente, alguns entrevistados mencionaram o trabalho de juízes pouco sensíveis a algumas causas relacionadas aos direitos individuais homogêneos e, por isso, acabam colocando-as em segundo plano, sem lhes dar a devida atenção. Para escapar dessa situação, os mecanismos extrajudiciais (especialmente os que primam pela construção de acordos) são apresentados como uma luz no fim deste túnel de desprezo pelos direitos da população hipossuficiente:

A ação civil pública é importante? Óbvio que é, mas, para os casos em que você não consegue o acordo, a ação civil propriamente dita. E aí é que entra a questão que eu volto lá atrás da ideologia do Judiciário. Seria uma coisa que deveria ser mais rápida, solucionada de forma mais célere e que você acaba resolvendo a questão pela lentidão. Então surgem (...) as teorias da concretização do fato administrativo. São, na verdade, reconhecimentos de que o Judiciário demorou tanto pra atuar que a situação de fato concretizou, não adianta mais você mudar agora. (Entrevista com promotor B)

O trabalho do promotor, nesses casos, torna-se mais difícil por demandar um esforço de articulação institucional diferente daquele que existe em ações que envolvem medidas judiciais. Por isso, alguns entrevistados lembraram que a escolha de medidas extrajudiciais em detrimento de ações judiciais está relacionada com o contexto político no qual determinada violação de direitos está inserida e com os atores envolvidos na questão. Um entrevistado citou como exemplo um prefeito do Rio de Janeiro que cortou qualquer tipo de contato extrajudicial com o Ministério Público, o que inviabilizou os Inquéritos Cíveis e Termos de Ajustamento de Conduta no período de sua gestão. Nesse

caso, a solução foi a Ação Civil Pública para a garantia da prestação de serviços básicos, como saúde e educação.

Em suma, a tendência dos membros do MP que querem efetivar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é adotar medidas extrajudiciais e, apenas quando não existem outros meios para a resolução do caso, instaura-se uma Ação Civil Pública. Vale ressaltar que o tipo de tratamento dispensado aos casos em que são utilizadas medidas extrajudiciais é diferenciado, já que é indispensável se construir algum nível de articulação com a instituição abordada pelo Ministério Público. Em geral é estabelecido, portanto, um canal de diálogo entre o promotor responsável por determinado fato e o órgão em questão, para que sejam propostas as diferentes medidas necessárias à resolução do litígio.

Considerações finais

A proposta deste artigo foi compreender como os promotores e procuradores de justiça, lotados nos Ministérios Públicos Estaduais brasileiros, atuam e percebem a sua atuação do ponto de vista da efetivação do acesso da população hipossuficiente a políticas públicas essenciais. Essa possibilidade foi outorgada à instituição pela Constituição Federal de 1988, que, além de ampliar o âmbito de atuação do *parquet* de órgão da acusação para responsável pela defesa da sociedade, consagrou uma série de mecanismos, transformando-o em ator pungente tanto do ponto de vista da judicialização da política (pela via das Ações Cíveis Públicas) como do ponto de vista da politização da justiça (pela via dos mecanismos extrajudiciais).

Uma forma de compreender a efetividade do Ministério Público em relação a alguns direitos fundamentais dos cidadãos é a partir da análise de como as violações de direito são mapeadas. Apesar de os entrevistados dizerem que a melhor forma de compreender quais foram as violências cometidas pelo poder público contra os indivíduos hipossuficientes ser o atendimento ao público, o público que deveria ser atendido reclama do excesso de luxo das instalações do órgão responsável pela defesa da cidadania, luxos esses que fazem com que tais sujeitos se sintam ainda mais desprovidos de direitos.

Nesse jogo, os indivíduos carentes – que efetivamente precisam da ação do Ministério Público desde o seu manto de proteção da sociedade – não conseguem acessar a instituição e, em compensação, esta termina voltando os seus olhos para a

corrupção, tema que tem espaço garantido nos diversos veículos de comunicação e dentro do próprio Ministério Público. Prova disso é que existem mais MPs no Brasil especializados em combate a corrupção do que em saúde e educação, sem falar na segurança pública, que conta com uma baixíssima especialização dentro do MP apesar de todos os dias morrerem diversos indivíduos, inclusive policiais, como vítimas da violência urbana.

Por outro lado, o Ministério Público tem avançado do ponto de vista do pluralismo jurídico, isto é, do entendimento de que "a precisão e a generalidade das regras de direito, preocupação da dogmática jurídica, revelam-se mais formais do que reais, sendo permanentemente submetidas a uma reinterpretação dinâmica e variável pelos responsáveis pela sua aplicação, e objeto de uma permanente negociação" (Azevedo e Vasconcellos, 2013, p. 5). Prova disso é o tipo de mecanismo mobilizado para a proteção e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Como a Ação Civil Pública, grande promessa dos anos 1980 nessa seara, foi engolida pela morosidade judicial, que caracteriza o funcionamento da justiça no Brasil desde tempos coloniais, como indica a análise de Schwartz (1979), alguns membros do MP perceberam que as políticas públicas essenciais só poderiam ser providas aos cidadãos de baixa renda por meio do uso do Inquérito Civil e do Termo de Ajustamento de Conduta, vistos como instrumentos altamente eficazes pelos próprios entrevistados.

Nesse contexto, o maior avanço do Ministério Público Estadual, como instituição essencial da justiça na garantia e proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi apropriar-se de ferramentas como o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta, que, ao contornarem a lentidão do Poder Judiciário, têm a possibilidade de garantir maior acessibilidade a direitos para a população hipossuficiente.

Contudo, nas áreas mais consolidadas, em temáticas nas quais o Ministério Público tem uma ação mais articulada em todos os estados da federação – como é o caso das temáticas criminal, meio ambiente, infância e juventude, saúde e educação –, o intercâmbio entre os promotores e o poder público é mais estreito, posto que mais comum e, por conseguinte, mais institucionalizado. Isso significa que, nessas áreas, apenas em situações extremas ou fora do padrão é necessário recorrer ao Poder Judiciário para a proteção e garantia de direitos da população hipossuficiente. Já em outras temáticas, nas quais os promotores ainda agem de maneira mais isolada, a mobilização de mecanismos extrajudiciais demanda engajamento e criatividade, o que

termina contribuindo para a sua personalização. Em vez de ser a ação da promotoria na área de segurança pública, por exemplo, torna-se o envolvimento do Dr. Fulano em garantir a provisão de direitos tão básicos como os civis.

Referências

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

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 20, n. 1, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELLOS, Fernanda B. **Perfil Socioprofissional e Concepções de Política Criminal do Ministério Público Federal** (Edição 2012). Porto Alegre: PUCRS, 2013.

CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Pesquisa Direitos Humanos e Democracia: Proposta de Intervenção na Formação de Profissionais do Judiciário, Ministério Público e da Polícia no Estado de São Paulo, Brasil**. São Paulo: NEV/USP e Comunidade Econômica Européia-CEE, 1998.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

LAMOUNIER, Bolivar. O papel do Ministério Público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça. In: SADEK, Maria Thereza (org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1997.

LEMGRUBER, Julita et. al. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua nova**, v. 57, p. 113-133, 2002.

PAULA, Christiane Jalles. Trajetória e auto-imagem do Ministério Público do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Políticos**, n. 1, 2010.

SADEK, Maria Tereza (org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp/Editora Sumaré, 1997.

SCHWARTZ, Simon. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial: a Suprema Corte da Bahia e seus juízes: 1609-1751**. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1979.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001.

SINHORETTO, Jacqueline. **A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos**. São Paulo: Alameda, 2011.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005.