

Rosângela Batista Cavalcanti

**Cidadania e Acesso à Justiça: O Caso das Promotorias de Justiça da
Comunidade**

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Departamento de
Sociologia do Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de
Campinas, sob a orientação do
Prof. Dr. Rubem Murilo Leão
Rêgo.**

**Este exemplar corresponde à
redação final da dissertação
defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em
08/06/98.**

Banca:

Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek



Profa. Dra. Maria Teresa Sales de Melo Suarez



Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rêgo – Orientador

Junho de 1998

C314c

34710/BC

UNIDADE	BC-
N.º ORÇAMENTAL:	III/Unicamp
	C314c
V.	
TOMADA DE PREÇOS	2/34710
PROJ.	355/98
	<input type="checkbox"/> C <input type="checkbox"/> D <input checked="" type="checkbox"/> X
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	11/08/98
N.º CPO	

CM-00115206-6

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

C314c

Cavalcanti, Rosângela Batista

Cidadania e acesso à justiça : o caso das Promotorias de Justiça da Comunidade / Rosângela Batista Cavalcanti . - - Campinas, SP: [s.n.], 1998.

**Orientador: Rubem Murilo Leão Rego.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Cidadania. 2. Justiça. 3. Direito – Legislação.
I. Rego, Rubem Murilo Leão. II. Universidade Estadual de
Campinas Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

Para José, meu pai

Para Sônia, minha mãe

Agradecimentos

Ao Prof. Rubem Murilo Leão Rêgo, orientador com quem tive a oportunidade de dialogar ao longo desta dissertação.

À Profa. Maria Tereza Sadek, Teca, que além do estímulo e contribuição intelectual, partilhou com imensa dedicação e amizade das incertezas e alegrias em torno deste trabalho.

Ao Prof. Bolivar Lamounier, pelas muitas oportunidades profissionais e pelo carinho.

À Profa. Maria Teresa Sales, pelas sugestões no Exame de Qualificação.

Aos colegas do IDESP Sennes, Fábio, Rogério, José Renato, Rosário, Fernão e Chris, pelo agradável convívio e pelo interesse em compartilhar idéias.

A Lúcia Kiyomi Ito, Luca, e a Maria Lúcia Eiko Hatanaka, pela amizade e pelo apoio constante.

Aos procuradores, promotores, advogados, estagiários e entrevistados pela colaboração durante o trabalho de campo.

Ao CNPq, pela concessão de bolsa de Mestrado.

Índice

Introdução	1
-------------------------	---

Capítulo I - Cidadania e Acesso à Justiça

1. As Dimensões Civil, Política e Social da Cidadania.....	8
2. A Transformação Histórica do Conceito de Acesso à Justiça.....	17
3. O <i>Movimento</i> de Acesso à Justiça.....	21
4. Cidadania e Acesso à Justiça no Brasil.....	28
5. Acesso Coletivo e Acesso Individual à Justiça.....	35
6. O Sistema de Justiça.....	39
7. Os Atores do Sistema de Justiça.....	45

Capítulo II - O Ministério Público e a Defesa dos Direitos

1. As Novas Atribuições Constitucionais do Ministério Público Brasileiro.....	51
2. O Papel Atual do Ministério Público na Visão de seus Integrantes.....	58
3. O Ministério Público do Estado do Paraná.....	68

Capítulo III - As Promotorias de Justiça da Comunidade: Uma Alternativa de Acesso à Justiça

1. Histórico das Promotorias de Justiça da Comunidade.....	83
2. A Localização.....	88
3. Os Atores Envolvidos.....	92
4. A População Atendida.....	99
5. As Principais Formas de Encaminhamento.....	106

Considerações Finais	114
-----------------------------------	-----

Anexos	122
---------------------	-----

Bibliografia	125
---------------------------	-----

Introdução

Introdução

“Después del fin de los gobiernos militares, en especial después de la Constitución de 1988, el término ‘ciudadanía’ comenzó a ser empleado con frecuencia por políticos, militantes de los partidos, religiosos, organizaciones no gubernamentales, como personificación de los ciudadanos, del pueblo. Por ello suele decirse: ‘la ciudadanía se manifestó’, y a propósito de cualquier cosa se discute sobre la ciudadanía.”

(José Murilo de Carvalho; *Desenvolvimento de la Ciudadanía en Brasil*)

No Brasil, de fato, como salienta o autor acima, o termo cidadania jamais exerceu tanto apelo como nos dias atuais, aparecendo frequentemente nos meios de comunicação, nas produções acadêmicas, nos discursos políticos e, embora em menor grau, até junto às camadas mais desprivilegiadas da população.

Não se configuraria um exagero afirmar que na década de 1960, até meados dos anos 1970, a preocupação com a cidadania da população desfavorecida econômica e socialmente, para alguns setores da sociedade brasileira, era vista até mesmo como um engodo, uma vez que significaria apenas “uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do

capitalismo" (DAGNINO, 1995:108), portanto, algo que "mascarava" os verdadeiros motivos da exclusão social.

A partir da década de 1980 essa situação se alterou radicalmente, sobretudo porque, além de ser pensada a partir de uma ótica individual, a cidadania em sua dimensão social e coletiva foi conquistando espaços cada vez mais amplos. Essa transformação do conceito de cidadania possui, em grande medida, uma estreita ligação com a emergência dos movimentos sociais do início da década de 1980, cujas reivindicações contribuíram para a incorporação de novos tipos de direitos pela Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito aos aspectos legal e institucional, merecem destaque não apenas as modificações constitucionais relativas aos direitos, mas, também, as alterações no funcionamento das instituições do sistema de justiça e nas atribuições de seus agentes. Com a inclusão dos novos direitos sociais e coletivos na CF de 1988 e a criação de mecanismos jurídicos para protegê-los, o Judiciário e o Ministério Público (MP) passaram a ter que lidar com conflitos de conteúdo social e político: *"O Judiciário passou a solucionar não somente os conflitos intersubjetivos de interesses, segundo o modelo liberal individualista, como também a atuar como órgão calibrador de tensões sociais (...), implementando o conteúdo promocional do Direito, como*

o contido nas normas constitucionais e nas leis que consagram os direitos sociais e protegem o meio ambiente, o consumidor e outros interesses difusos e coletivos." (WATANABE, 1996:149-150). E o Ministério Público - principal agente ativador do Judiciário - tornou-se peça chave no processo de conversão de direitos formais em direitos reais.

Dessa forma, a questão do acesso à justiça adquiriu uma importância ainda maior, uma vez que coletividades passaram a ter a possibilidade de reivindicar os seus direitos no âmbito do sistema formal de justiça - que, conseqüentemente, começou a receber demandas sociais que até então encontravam resolução em outros espaços.

Nesse cenário, marcado pelo pleno reconhecimento dos direitos sociais e coletivos, sobressai, como foi indicado, a atuação do Ministério Público, que crescentemente tem se destacado enquanto órgão ligado à defesa dos interesses coletivos e difusos (meio ambiente, consumidor etc), bem como de segmentos minoritários (crianças e adolescentes infratores, pessoas portadoras de deficiência física, idosos etc).

Além de sua tradicional atuação na esfera criminal - incumbido de investigar diretamente as infrações penais, promovendo em juízo a apuração dos delitos e a responsabilização dos seus autores -, em constituições

anteriores o Ministério Público figurava como instituição de defesa dos interesses dos governantes e do próprio Estado, enquanto pessoa jurídica. Já na atual Constituição Federal, o MP adquiriu independência funcional frente aos Poderes do Estado e é apresentado como *"instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"* (CF de 1988, art. 127).

Nos dias atuais, devido ao seu novo formato constitucional e ao alargamento de suas atribuições, o Ministério Público tem legitimidade, por exemplo, para ingressar com ações para exigir o acesso à saúde ou abrigos para crianças de rua, requisitando prestações positivas por parte do Estado.

Essas transformações do Ministério Público brasileiro, embora já suscitem polêmicas, são bastantes recentes e suas implicações nas esferas jurídica e política ainda são pouco conhecidas. Além disso, há o fato de que não se trata de uma instituição homogênea, verificando-se variações marcantes entre os MPs estaduais e, em alguns casos, até entre grupos existentes dentro de cada um deles. Isso ocorre porque os agentes (promotores e procuradores) do Ministério Público atuam com liberdade funcional e independência de atuação, ou

seja, respeitados os preceitos legais, cada um tem liberdade de agir como se fosse a própria instituição.

Este trabalho tem por objetivo analisar uma experiência do Ministério Público do estado do Paraná - as promotorias de justiça da comunidade -, cuja finalidade é a ampliação do acesso de indivíduos e grupos de baixa renda às instituições do sistema de justiça e, em última instância, segundo os seus próprios idealizadores, aos direitos de cidadania. Trata-se de verificar de que forma uma instituição central do sistema de justiça tem atuado para alargar o acesso aos direitos de cidadania. Obviamente, não se pretende, a partir da análise dessa experiência, fazer generalizações para o MP brasileiro e, tampouco, para o sistema de justiça do País. O intuito é, ao mesmo tempo, mais modesto e mais substantivo. Procura-se discutir como as promotorias de justiça da comunidade - localizadas em sete bairros da capital paranaense - têm lidado com problemas que afetam os setores mais carentes da população e, paralelamente, como estes grupos passam a encontrar no MP um canal para a transformação de suas dificuldades em demandas reconhecidas como legítimas pelo sistema formal de justiça.

A partir dessa experiência concreta, pretende-se discutir, também, o alcance e os limites do acesso à justiça enquanto um mecanismo essencial para a efetivação dos direitos de cidadania.

No primeiro capítulo, analisa-se a atuação das instituições de justiça para a concretização e/ou promoção dos direitos de cidadania. A partir daí, aborda-se o conceito de acesso à justiça como um direito vinculado, inicialmente, ao aspecto civil da cidadania e a sua transformação em direito social nas modernas democracias ocidentais. Tendo em vista a realidade brasileira, são examinados alguns fatores que contribuem para o distanciamento entre uma parcela significativa da população e o sistema de justiça.

No segundo capítulo, são apresentadas as novas atribuições do Ministério Público brasileiro e a sua vinculação com a efetivação dos direitos de cidadania.

Finalmente, no capítulo III, são relatadas as atividades desenvolvidas por promotores, advogados e estagiários nas promotorias de justiça da comunidade, a partir das quais procurou-se apreender o alcance dessa experiência para a efetivação dos tradicionais direitos individuais e dos novos direitos coletivos assegurados legalmente e, ainda que minimamente, as implicações no espaço social e político das comunidades.

Capítulo I

Cidadania e Acesso à Justiça

Cidadania e Acesso à Justiça

Este capítulo tem por objetivo analisar a questão do acesso à justiça enquanto um mecanismo essencial para a efetivação dos direitos de cidadania. Para tanto, discute-se, de forma breve e generalizada, a transformação do conceito de acesso à justiça incorporado à noção de cidadania e sua crescente importância nas modernas democracias ocidentais. Particularmente no Brasil, são examinadas algumas dificuldades para a plena utilização do direito ao acesso à justiça, tendo em vista o descompasso entre conquistas formais e apropriação efetiva dos direitos e, especificamente, o desconhecimento da população em geral acerca do sistema formal de justiça.

1. As Dimensões Civil, Política e Social da Cidadania

A cidadania tem assumido várias formas em função de diferentes contextos históricos. No Estado moderno, o conceito de cidadania, a rigor, consiste no conjunto de direitos e obrigações legais conferidos aos indivíduos, na qualidade de cidadãos. Esta concepção está ancorada no pensamento liberal clássico, segundo o qual a cidadania tem origem no pacto social, quando se funda a nação e se organiza o Estado, pelo estabelecimento de uma constituição. Ser cidadão significa fazer parte de uma comunidade mais ampla, é identificar-se com uma nação particular e ter direitos - garantidos pelo Estado correspondente - e deveres para com a coletividade na qual se está inserido.

Com o advento do Estado-nação, *"aqueles que tinham estado sujeitos a uma dominação mais ou menos autoritária ganhavam agora, gradualmente, o status de cidadãos. O nacionalismo incentivou essa passagem do status de súditos particulares para o da cidadania"* (HABERMAS, 1995:91). Ou, ainda: *"É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos*

privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos" (BOBBIO, 1996:61). Dito de outra forma, o reconhecimento, pela lei, de direitos considerados fundamentais à realização da vida do homem enquanto indivíduo e ser social, membro de uma comunidade política, e a garantia desses direitos pela força comum de todos, encarnada no Estado, é o que caracteriza a passagem de súdito a cidadão.

O conceito de cidadania também tem se prestado a diversas interpretações. Entre elas, destaca-se a concepção de T. H. Marshall, que estabeleceu uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social, relacionando esses três conjuntos de direitos e/ou deveres a diferentes períodos históricos.

De acordo com a divisão dos direitos de cidadania estabelecida por Marshall:

"O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça."

“Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local.”

“O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.”

(MARSHALL, 1967:63-64)

Para esse autor, nos países em que se gerou a moderna democracia, particularmente na Inglaterra, esses direitos surgiram sequencialmente, fruto de lutas sociais que se estenderam pelos últimos 300 anos. Segundo Marshall, ao longo do século XVIII ocorreram as grandes batalhas pela instituição da cidadania civil - da liberdade de palavra, pensamento e religião ao direito a uma justiça equitativa e outros aspectos das liberdades individuais ou, *“de maneira geral, os ‘Direitos Humanos’ da doutrina do direito natural e das revoluções francesa e americana”* (Hirschman, 1995:11). No século XIX teria se desenvolvido o aspecto político da cidadania, cujos maiores avanços foram sendo implementados à medida que o direito de voto ia sendo estendido a grupos cada vez maiores. Finalmente, no século XX, o conceito de cidadania se estendeu às esferas social e econômica, ao se

reconhecer que condições mínimas de educação, saúde, bem-estar econômico e segurança são básicas para a vida de um ser civilizado, assim como para o exercício significativo dos atributos civil e político da cidadania.

O tema que constitui um dos eixos essenciais da obra de Marshall é o efeito da cidadania sobre a desigualdade social. A idéia central consiste em mostrar que, apesar das desigualdades de renda e riqueza, a sociedade moderna - através da crescente eficácia desses três conjuntos de direitos (cívicos, políticos e sociais) - teria condições de proporcionar a todos os indivíduos uma sensação de mútuo reconhecimento como membros de uma mesma coletividade. O autor tentou responder, de maneira abrangente, às seguintes indagações: Conseguiria a sociedade inglesa, por exemplo, atenuar os sentimentos de distância e de humilhação decorrentes da estratificação social pré-capitalista, que pareciam permanecer, sob nova roupagem, nas diferenças de classe social produzidas pela economia capitalista? Seria possível imaginar que um dia todo indivíduo pudesse se ver como um "cavalheiro", pelo menos no sentido de não se sentir humilhado por exercer um trabalho menos qualificado e menos bem remunerado?¹

¹Essas questões teriam sido levantadas pelo economista Alfred Marshall, que tratou do assunto em uma conferência que fez em Cambridge, Inglaterra, em 1873.

Ao mesmo tempo em que estabelece a divisão entre os três elementos constitutivos da cidadania, o autor em questão defende uma dependência recíproca entre eles, afirmando, por exemplo, que as cidadanias civil e política provavelmente só conseguiriam diminuir a desigualdade de modo eficaz se os membros de uma comunidade compartilhassem um padrão básico de vida e cultura.

No que diz respeito a essa interdependência entre os três conjuntos de direitos da cidadania, alguns autores contemporâneos têm apontado os riscos decorrentes do privilegiamento de um aspecto da cidadania em detrimento do outro: *"Uma cidadania civil fraca pode prejudicar o desenvolvimento da cidadania política, mesmo quando existe democracia formal. (...). Além disso, como ocorre na Europa Central e Oriental, a experiência anterior de cidadania social é muitas vezes percebida como contrária à democracia e às liberdades individuais; é o que acontece, por exemplo, quando educação, assistência médica e habitação são proporcionadas de cima para baixo e criam dependência em relação às burocracias estatais."* (ROBERTS, 1997:06). No mesmo sentido, Mann coloca que *"o desenvolvimento da cidadania social pode ser usado pelas elites para evitar a extensão das cidadanias civil e política"* (MANN apud ROBERTS, op. cit.:05). Ainda com relação ao fato de que a natureza da

cidadania civil afeta diretamente a cidadania política, Jelin observa que uma efetiva transição para a democracia deve fazer mais que desarticular as formas antidemocráticas de exercício do poder; deve mudar as práticas e crenças das elites e das populações a respeito dos direitos e das obrigações civis (JELIN, 1996:45).

A trajetória que Marshall estabelece para os direitos de cidadania na Inglaterra também recebeu inúmeras críticas: "(...) Turner acusou Marshall de evolucionista e etnocentrista, enquanto Roche classificou a concepção de Marshall de a-política. Ambos discordam da leitura de Marshall do caso inglês e refutam a colocação dos direitos civis no começo: o 'Bill of Rights' seria fruto de um processo político, de uma luta política pelas liberdades individuais. Assim, uma ação política precedeu o reconhecimento dos direitos civis implantados pela Revolução [de 1688]. Além disso, Marshall teria ignorado a crítica à 'cultura de súditos', pois o inglês seria mais súdito do que cidadão, bem como a crítica ao imperialismo inglês, que desprezou os direitos civis nas colônias inglesas." (VIEIRA, 1997:24). Nessa mesma linha, Habermas adverte que se trata de uma análise linear, que não acentua o papel crucial dos direitos políticos na cidadania, colocando-os no mesmo nível dos demais. O autor acrescenta que liberdades negativas e

direitos sociais podem, diferentemente dos direitos de participação política, ser garantidos por uma autoridade paternalista (HABERMAS *apud* PEREIRA; 1997:10).

Essas questões remetem a outra crítica bastante comum à obra de Marshall, qual seja, o fato de que o autor teria sido demasiado "otimista" ao acreditar que os elementos formais da cidadania pudessem resolver grande parte das contradições inerentes à economia capitalista. Como assinala Jelin: "*deve-se evitar o perigo de reificar o conceito, identificando os 'direitos de cidadania' com um conjunto de práticas concretas - seja votar em eleições ou gozar da liberdade de expressão, receber benefícios públicos de algum tipo, ou qualquer outra*" (*op. cit.*:45).

Como contrapartida à idéia de progresso linear e constante de Marshall, Hirschman coloca ênfase nas contrainvestidas que levaram a recuos dos programas progressistas: "*essas 'reações' são mais diversas e difusas que a tríade, em ampla medida simples, de Marshall*" (*op. cit.*: 13). Dito de outra forma, esse desenvolvimento da cidadania por estágios teria sofrido e, de certa forma, continua sofrendo sérios retrocessos, apontando para uma realidade histórica em que ora estão suspensos direitos políticos, ora estão em crise direitos sociais e muito em questão os direitos civis.

A despeito dessas críticas, o estudo de Marshall continua sendo referência obrigatória para o estudo da cidadania - ainda que com uma correção, tal como foi proposta por Guiddens, que sugere o estreito entrelaçamento da luta pelos diferentes aspectos da cidadania (GUIDDENS *apud* REIS; 1988:131). O movimento expansionista de direitos, observado pelo autor, continua ocorrendo nas sociedades contemporâneas, com a inclusão de novos tipos de direitos: do meio-ambiente, do consumidor, da mulher, entre outros. Nos dias atuais, a grande questão que norteia o seu trabalho - o efeito da cidadania sobre a desigualdade social - tornou-se ainda mais pertinente.

Finalmente, deve-se acrescentar que, apesar de constituir tema menos estudado pelos teóricos da cidadania (Ver PUTNAM, 1993), as responsabilidades e os deveres dos cidadãos são, obviamente, a contrapartida necessária aos direitos de cidadania.

Com relação aos deveres de cidadania, Marshall coloca que *"se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. (...). [Essas] exigem que os atos dos indivíduos sejam inspirados por um senso geral de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade."* (Op. cit: 104).

O cidadão é, por definição, alguém que pertence e é membro de uma comunidade. Essa condição lhe permite gozar de direitos, mas também lhe impõe obrigações para com a comunidade na qual está inserido. Portanto, direitos e deveres constituem as duas faces da cidadania. Entretanto, existe um conflito entre a idéia de cidadania como compromisso cívico - centrado no reconhecimento e respeito ao bem comum e na participação ativa no processo público - e cidadania como prerrogativa de direitos: *"la condición de ciudadano crea un doble y contradictorio vínculo entre los ciudadanos y la comunidad. En tanto para garantizar sus derechos un ciudadano necesita de una autoridad política que funcione como un tercero, ese mismo ciudadano no puede evitar que, en ciertos momentos, sus pretensiones de derechos aparezcan subordinadas a los códigos de exclusión y inclusión definidos por dicha comunidad"* (SMULOVITZ, 1997:163).

Embora Marshall admita a importância dos deveres e das obrigações dos cidadãos, ele pouco se debruça sobre essa questão. De toda forma, está implícita em sua obra a idéia de que cidadania não é apenas uma questão de direitos e de instituições estatais que os tornem efetivos. É também uma questão de padrões de comportamento e de cumprimento de obrigações no espaço da comunidade a que se pertence. Ou seja, a condição de cidadão permite ao indivíduo participar

na luta pela distribuição de direitos, mas também implica subordinação à comunidade, portanto, restrições à liberdade.

2. A Transformação Histórica do Conceito de Acesso à Justiça

A partir da idéia central da obra de Marshall - o efeito de cada um dos elementos da cidadania sobre a desigualdade social - e analisando-se a transformação do conceito de acesso à justiça ao longo dos anos, nas sociedades modernas, percebe-se que esse tipo de direito, sobretudo nos dias atuais, é considerado um mecanismo de extrema importância para a concretização de todo o conjunto de direitos de cidadania. Afinal, as instituições de justiça, entre outras, desempenham um importante papel para a efetivação desses direitos que, sem mecanismos que façam impor o seu respeito, podem se resumir a meras declarações. Observemos, de forma breve e generalizada, o "desenvolvimento" histórico desse conceito nas democracias modernas.

Note-se que, ao estabelecer a distinção entre os direitos civis, políticos e sociais, Marshall associa diferentes instituições a cada um desses elementos da

cidadania. Aliás, a separação dos direitos de cidadania é vista pelo autor como resultado da diferenciação institucional ocorrida nas sociedades modernas. Assim, temos que a cidadania civil é garantida pelo sistema legal, a cidadania política faz parte das instituições representativas dos governos local e nacional, e a cidadania social está ligada, intimamente, ao sistema educacional e aos serviços de saúde e de assistência social.

Dessa forma, observa-se que, na Inglaterra do século XVIII - através da conquista dos direitos civis, em que se adquiriu o *status* de homem livre - o direito ao acesso à justiça aparecia como um direito civil formal. E, para Marshall, os tribunais de justiça foram decisivos para a conquista e a solidificação desses direitos (civis). Afinal, era através desses órgãos que o indivíduo podia *"defender e afirmar todos os direitos [civis] em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual"* (op. cit.:63).

O direito ao acesso à justiça, naquela época, significava essencialmente o direito formal do indivíduo que teve algum direito violado de propor ou contestar uma ação: *"A teoria era de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um 'direito natural', os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção. Esses direitos eram*

considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática." (CAPPELLETTI & GARTH, 1988:09). O direito à proteção judicial, portanto, era visto em uma dimensão individual e técnico-formal, de acordo com o modelo liberal de organização e administração da justiça: "Dogmático e lógico-formal, [esse modelo] tem na ênfase ao equilíbrio entre os poderes e à imparcialidade e neutralidade do Judiciário dois pilares fundamentais." (FARIA et alii, 1989:06).

Nas modernas sociedades ocidentais, é na primeira metade do século XX - com a criação dos direitos sociais e a reivindicação por uma ação positiva do Estado, no sentido de tornar efetivos os direitos proclamados - que o direito ao acesso à justiça, considerado antes um direito civil formal, passa a ser exigido como um direito social, um direito cuja negação acarretaria a de todos os demais: "(...) a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um

sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos." (CAPPELLETTI & GARTH, 1988:12).

A extensão do direito ao acesso à justiça - enquanto direito de cidadania de dimensão social - nos países centrais, ocorreu concomitantemente à implantação do Estado de bem-estar social, após a Segunda Guerra Mundial - período que se caracterizou pela "multiplicação dos direitos humanos em razão do aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela, da extensão da titularidade de determinados direitos e da percepção do homem não como um ser genérico, mas na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente etc." (BOBBIO, 1996:68). Assim, a partir da implantação do *Welfare State*, o movimento de reivindicação do direito ao acesso à justiça, para cuja proteção passou-se a exigir uma intervenção positiva do Estado, tinha como preocupação central o alargamento dos direitos de determinados segmentos sociais e a conseqüente necessidade de instrumentos judiciais para a sua proteção. Anteriormente ligado apenas à proteção dos direitos individuais, o sistema legal passava a ser considerado também como decisivo para a efetivação dos novos direitos sociais.

Em uma deliberação de 1983, do Comitê dos Ministros dos 21 Estados da Europa Ocidental, lê-se: "O direito de acesso é um fato essencial de todas as sociedades democráticas e cada Estado tem o dever de patrocinar sistemas efetivos de patrocínio legal, judicial e extrajudicial, aos que se encontram em situação de inferioridade econômica ou social." (in CAPPELLETTI, 1995:47).

Em contrapartida, nos países centrais, a questão do acesso à justiça, como veremos adiante, também focaliza a necessidade de criação de formas extrajudiciais de resolução de conflitos, além de mecanismos de simplificação e aceleração dos procedimentos judiciais. O primeiro aspecto - formas extrajudiciais de resolução de conflitos - é pensado como forma de diminuir o monopólio da administração da justiça pelo Estado que, no modelo do Estado de bem-estar social, "pretende regular todas as esferas da vida social" (JUNQUEIRA; 1993:149).

3. O Movimento de Acesso à Justiça

Na segunda metade do século XX, nos países centrais, surgiram vários movimentos jurídico-políticos de defesa do

Direito enquanto "instrumento de transformação social" (TRUBEK apud JUNQUEIRA, 1993:38). Nesse contexto, sobressaem-se os movimentos ocorridos na França (*Association Critique du Droit*) e nos Estados Unidos (*Critical Legal Studies* e *Law & Society Association*): "Embora todos esses movimentos visassem à desconstrução dos paradigmas tradicionais [concepções jusnaturalista e positivista], cada um deles elabora sua crítica do Direito a partir de uma determinada perspectiva. Enquanto a *Law & Society Association* trabalha dentro do campo das ciências sociais, o *Critical Legal Studies* tem por referentes principalmente a teoria do Direito e a filosofia do Direito, e a *Association Critique du Droit* constrói um triângulo teórico formado pelo Direito, pela Ciência Política e pela Epistemologia". (JUNQUEIRA, op. cit.: 33).

Nesses movimentos, a discussão acerca de formas estatais e não estatais de resolução de conflitos coincide com a emergência, a partir da década de 1960, de pressões com vistas à ampliação dos canais de acesso à justiça, no sentido de se garantir efetivamente os novos direitos que vinham sendo conquistados por determinadas minorias (negros, mulheres) ou pela sociedade (direitos do consumidor) (SANTOS, 1989:46).

Como mencionado, essa multiplicação de direitos verificou-se sobretudo no âmbito dos direitos sociais. Dessa

forma, como assinala Junqueira, " a inadequação das formas estatais tradicionais de processamento da conflituosidade social moderna - originadas no modelo liberal clássico, fundamentado na figura do contrato entre indivíduos supostamente iguais, em que o conflito é entendido como resultante de divergências não entre grupos e classes sociais, mas sim entre indivíduos - provocou, a partir dos anos sessenta, a intensificação do debate sobre as possibilidades de transformação da administração e distribuição da justiça". (JUNQUEIRA, *op. cit.*:75-76).

Na esteira desse debate acerca da transformação da administração e distribuição da justiça e, mais amplamente, do papel do Estado na proteção dos novos direitos, surge, na década de 1970, o *Florence Project* - coordenado pelos pesquisadores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, financiado pela Ford Foundation e concluído em 1978 -, pesquisa que deu origem a um trabalho que consiste em relatos de experiências de diversos países, inclusive da América Latina², no campo do acesso à justiça. Pesquisadores de várias áreas e juristas de inúmeros países (Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha

² O Brasil não participou desse projeto. Segundo Junqueira: "chama a atenção a ausência do Brasil no *Florence Project*, enquanto outros países da América Latina (como o Chile, Colômbia, México e Uruguai) fizeram-se representar, relatando as suas experiências no campo do acesso à justiça" (JUNQUEIRA, 1996:02).

etc) participaram dessa investigação jurídica - um grandioso estudo comparativo e científico.

No referido relatório são identificadas "três ondas de reforma" (*waves of reform*) no "movimento de acesso à justiça" (*access-to-justice movement*) nas modernas democracias ocidentais: 1. a garantia de assistência jurídica para os 'pobres'; 2. a representação dos direitos difusos e 3. a informalização do procedimento de resolução de conflitos³.

Com relação ao primeiro problema na questão do acesso à justiça, a "representação legal dos pobres", Cappelletti afirma:

"O tema da pobreza, o tema da representação legal dos pobres, coloca os seguintes problemas: antes do juízo, informação, assistência extrajudicial; e dentro do juízo, assistência judiciária. É preciso enfatizar que não basta a assistência, através dos advogados, em juízo. Pode ocorrer que a assistência extra e pré-judicial seja mais necessária, porque pobreza significa, normalmente, não apenas pobreza econômica, mas, também, pobreza jurídica. Isto é, pobreza de informação. Os pobres não conhecem seus direitos e assim não dispõem de informação suficiente para saber o que podem fazer para se protegerem, para obterem os benefícios que o direito substancial poderia lhes garantir."

(CAPPELLETTI, 1995:48)

³ Na análise dessas três etapas, o projeto, segundo um de seus autores, procurou levar em conta tanto os obstáculos jurídicos, econômicos, sociais e psicológicos que dificultam ou impedem o uso do sistema jurídico, como os esforços desenvolvidos por diferentes países (democracias modernas) no sentido de superar esses obstáculos.

Essa primeira dificuldade para o acesso à justiça, identificada no relatório através da metáfora da "primeira onda", não constitui um tema inédito: "(...) nos tempos de Roma antiga, e depois no Medievo, falava-se de representantes dos pobres. (...). No século passado, tivemos o código alemão de 1876/77, que fala em 'armenrecht', de direito do pobre" (*ibidem*,:49). Mas, segundo o autor, a solução para esse tipo de problema no século passado foi ao estilo de "obrigação honorífica" dos advogados, de representar, de defender em juízo os que não tinham recursos. E, para ele, em um sistema de mercado como o atual, não se pode pretender uma boa atuação por parte de um advogado que não receba remuneração. Assim, a proposta para superar essa dificuldade foi que a assistência judiciária fosse tratada como uma questão pública e que constituísse uma das tarefas fundamentais do Estado, que deveria garantir o direito ao acesso à justiça: "o Estado social tem que remunerar os advogados, sem transferir essa obrigação a terceiros, pessoas físicas, que são, no caso, os próprios advogados". (*ibidem*:49).

A "segunda onda de reforma" - a representação dos direitos difusos⁴ - diz respeito à defesa de direitos de

⁴ Direitos denominados difusos constituem interesses coletivos fragmentados, ou seja, embora sejam comuns a uma coletividade, os indivíduos desse grupo não necessariamente estão ligados por um vínculo jurídico bem definido. Segundo definição de Mancuso, interesses difusos "são interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário a sua afetação institucional junto a

grupos e categorias como, por exemplo, os direitos do consumidor:

“Na sociedade contemporânea, a indústria é tal que produtos são fabricados de forma massiva, milhares, milhões de produtos do mesmo tipo, em série. Não é a produção artesanal de outras épocas: é uma produção em massa. O consumidor, que compra um produto de um dólar com pequeno defeito, não pode se defender individualmente. Ai, se trata de um interesse fragmentado, demasiado pequeno para que o cidadão, individualmente, defenda o seu direito. Mas se todos os consumidores, em conjunto, decidirem atuar, serão milhões de dólares, e não apenas um, pois milhões de consumidores estarão comprometidos.”

(*ibidem*:50)

Como se observa na citação acima, a preocupação reside na extensão do direito ao acesso à justiça a grupos e categorias, já que o processo civil era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam na concepção tradicional do processo civil.

Finalmente, a “terceira onda”, cuja ênfase recai sobre fórmulas para simplificação dos procedimentos da justiça

certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo, podendo por vezes concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (...). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto.” (1990:18).

estatal e/ou criação de formas extrajudiciais de resolução de conflitos:

“Além da simplificação processual e substancial, temos, também, recurso a formas quase-judiciárias ou não-judiciárias. Exemplo: controvérsias entre vizinhos, entre familiares. A utilização de formas de conciliação e de mediação tem sido muito importante como instrumento para simplificação e resolução dos litígios. Essencialmente, a idéia básica é a tentativa de desburocratização, desformalização. Alguns falam até em deslegalização, como tentativa de resolver essa tendência à burocracia, à lentidão judiciária.”

(*ibidem*:52)

Essa última “onda” representaria, por um lado, a preocupação com o esgotamento do Poder Judiciário - “cada vez mais incapaz de responder ao crescente aumento da litigiosidade decorrente da multiplicação de novos direitos” (JUNQUEIRA, *op. cit.*: 75) - e, por outro, uma reação à excessiva presença do Estado na sociedade.

O resultado do *Florence Project*, apresentado aqui de forma sintética, é bastante ilustrativo, segundo os seus coordenadores, de uma “tendência evolutiva” do conceito de acesso à justiça nas modernas democracias ocidentais: 1. um direito civil formal que passa a ser reivindicado como um direito social; 2. a passagem de uma forma individualística de processo, de partes individuais, a um processo de partes coletivas e 3. a transformação da justiça e a criação de mecanismos extrajudiciais como alternativa à burocracia e à

lentidão judiciárias. Evidentemente, esse processo não ocorreu de forma linear na totalidade dos países centrais e não se pode afirmar que todos os esforços desenvolvidos por diferentes países tenham conseguido superar os obstáculos ao efetivo acesso à justiça. De toda forma, pode-se afirmar que, nos países centrais, a contextualização do direito ao acesso à justiça vem precedida por um processo histórico e cumulativo de consolidação dos direitos.

4. Cidadania e Acesso à Justiça no Brasil

Ao se pensar o processo de desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, ou nos países do ocidente europeu - que, segundo Marshall, se deu através de longas lutas empreendidas pelos cidadãos e pela crescente eficácia dos três conjuntos de direitos (civis, políticos e sociais) -, a primeira constatação que se impõe é a de que, no Brasil, a construção da cidadania ocorreu de forma bastante peculiar. De fato, como argumenta Carvalho, entre outros, esses direitos, de certa forma, foram inicialmente outorgados pelo Estado e não conquistados pela população:

"[No Brasil] a Constituição imperial de 1824 registrou, de uma vez, os direitos civis e políticos como apareciam nas principais constituições liberais européias da época. Eles surgiram pelo ato de fundação da nacionalidade, realizado quase sem luta, numa transição pacífica do regime colonial para a vida independente. Transição que estava muito distante da longa luta empreendida pelos ingleses e da dramática experiência da Revolução Francesa."

(CARVALHO, 1993:100)

Como mencionado, na Inglaterra do século XVIII, em que foram gerados os direitos civis, os cidadãos adquiriram, primeiramente, o *status* de homens livres: "a convicção de ser livre e a existência de uma justiça que protegia esta liberdade eram já elementos poderosos na fundação de uma consciência cívica, de uma comunidade política" (*ibidem*:95). A liberdade foi, aos poucos, sendo consolidada e dando espaço à conquista de novos direitos. Posteriormente à conquista dos direitos fundamentais, reivindicou-se novos tipos de direitos e passou-se a exigir uma intervenção ativa por parte do Estado, no sentido de tornar efetivos os direitos proclamados.

No caso brasileiro, no que diz respeito à construção de nossa cidadania, o processo de afirmação e eficácia dos direitos de cidadania ocorreu de uma forma completamente diversa: "Entre nós, o processo que vai dos direitos civis aos políticos e destes aos direitos sociais não foi nem linear nem cumulativo. Ao contrário, de modo imperfeito,

truncado e simultâneo, a luta pela cidadania desenvolveu-se e desenvolve-se em todas essas frentes." (CAMPILONGO, 1994:31).

Enquanto no caso inglês, ainda de acordo com Marshall, a conquista dos direitos de cidadania foi fruto de uma luta contínua empreendida pelos cidadãos, tomados por um forte sentimento de liberdade, entre nós, pelo menos no seu estágio inicial, a construção da cidadania foi realizada "de cima para baixo"⁵, sem a presença ativa dos cidadãos brasileiros:

A cidadania concedida, que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, que dependia dos favores do senhor territorial, que detinha o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares de cidadania civil. O rompimento com essa cidadania concedida se daria apenas com o amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial. À Abolição da Escravatura, que poderia ser um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para fazer perpetuar as bases sociais para a cidadania concedida.

(SALES, 1992:08)

Tendo em vista esses fatores constitutivos da construção da cidadania brasileira, percebe-se que a idéia de liberdade individual - enquanto direito básico e condição *sine qua non*

⁵ Para Turner, a cidadania pode ser 'passiva', a partir 'de cima', via Estado, e 'ativa', a partir 'de baixo', de instituições locais autônomas. Haveria, assim, uma cidadania conservadora - passiva e privada - e uma outra revolucionária - ativa e pública (TURNER, 1990:52).

para a conquista de novos direitos - não foi o fundamento de nossa cultura política: "(...) os primeiros direitos civis necessários à liberdade individual - de ir e vir, de justiça, direito à propriedade, direito ao trabalho- foram outorgados ao homem livre, durante e depois da ordem escravocrata, mediante a concessão dos senhores de terra. Essa dependência da população livre do Brasil escravocrata para com os senhores de terras é que dava aos observadores argutos aquela impressão de que o Brasil não tinha povo". (SALES, 1994:30).

Na Constituição do Império (1824), os critérios de classificação do cidadão "ativo" eram a renda, o sexo e a idade. E, é preciso lembrar, a definição de cidadania excluía a totalidade da população escrava. Com a primeira Constituição da República (1891), passaram a ter o direito de votar todos os indivíduos do sexo masculino, maiores de 21 anos e alfabetizados. A Carta de 1934 registrou o voto feminino e dos maiores de 18 anos. Com o advento do Estado Novo (1937), a cidadania política sofreu um retrocesso, na medida em que foi abolida a participação político-eleitoral. A Constituição da redemocratização (1946) ampliou de modo direto a cidadania política, garantindo aos cidadãos o direito de greve e o direito de organização partidária (QUIRINO & MONTES, 1987:62). A ampliação do direito de votar foi mais significativa através de mudanças constitucionais

ocorridas em 1985 e 1988. A Emenda Constitucional número 25 de 1985 estendeu o direito de voto aos analfabetos. Em 1988, através da "Constituição Cidadã", todos os indivíduos maiores de 18 anos estavam habilitados a votar, permitindo-se, inclusive, o direito facultativo de voto aos maiores de 16 anos. De toda forma, todo esse processo de extensão dos direitos políticos, em grande medida, não contou com a participação ativa de uma grande parcela da população brasileira.

A introdução dos primeiros direitos sociais no País também ocorreu de modo peculiar. Esses direitos foram introduzidos não através de luta política, mas durante um período de ditadura: *"Não se nega que antes da Revolução de 30 houvesse um movimento operário e demandas de regulamentação do trabalho e de política de assistência social. Mas é um fato também que a legislação social foi introduzida maciçamente num momento em que não estavam em operação os mecanismos representativos"* (CARVALHO, *op. cit.*:100). Apesar desse fato, a introdução dos primeiros direitos sociais representou um grande avanço para os trabalhadores brasileiros.

Deve-se acrescentar, também, que apesar de, no caso brasileiro, a idéia de conquista de direitos através de um trabalho contínuo por parte dos cidadãos não seja a regra,

não se pode negar os inúmeros avanços conquistados pela sociedade civil - movimentos sociais, partidos políticos, sindicatos - ao longo dos últimos anos. Além disso, o progresso inegável dos direitos sociais e políticos influenciou positivamente no desenvolvimento da idéia de direito como algo pertencente ao cidadão, como algo inerente a sua qualidade de membro da comunidade social.

Frente ao que foi exposto, cabe indagar qual tem sido o papel desempenhado pelas instituições de justiça, no Brasil, no processo de construção da cidadania, ou, no fortalecimento dos direitos assegurados legalmente.

A igualdade jurídico-formal - sobretudo nas sociedades marcadas por extrema desigualdade social -, além de ser imprescindível para a consolidação de um Estado de Direito, é também um elemento fundamental para o processo de democratização social. O acesso à justiça, visto como uma possibilidade de afirmar essa igualdade, apresenta graves problemas no País. As instituições do sistema de justiça, ainda nos dias atuais, passam ao largo de serem concebidas como instituições que têm um papel relevante na afirmação da cidadania e que devem prestar contas aos cidadãos: *"Dos casos legais se lê nos jornais, vê-se algo na televisão, sem entender demasiado de juizes, fiscais, recursos, impugnações*

e todos os outros mecanismos legais e termos técnicos"(JELIN, 1994:52).

No Brasil, a afirmação da cidadania pela via judicial, ou o direito ao acesso à justiça, durante muito tempo se limitou à possibilidade do indivíduo (leia-se trabalhador com carteira assinada) recorrer à Justiça do Trabalho para reclamar direitos trabalhistas⁶. Em um sentido mais amplo, o direito ao acesso à justiça, no País, sempre se configurou como um privilégio: "[O sistema de justiça] é inacessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil." (CARVALHO, op. cit.:105). Dessa forma, enquanto nos países centrais o direito ao acesso à justiça é sobretudo um problema de garantia de acesso para grupos minoritários, no caso brasileiro, o acesso ao sistema de justiça continua sendo um problema para a maioria da população: "Na sociedade brasileira pode-se afirmar sem nenhum exagero que a maioria da população, aquela que compõe os 70% de pobres, indigentes e miseráveis, não tem os direitos individuais assegurados. Todos os direitos que lhes estão reconhecidos pela Constituição não têm uma tradução concreta no seu cotidiano." (PINHEIRO apud CARNEIRO; in SADEK, org., 1995:12).

⁶ Aliás, pode-se afirmar que esse tipo de "cidadania regulada" foi e, em certa medida, continua sendo uma realidade em diversos países da América Latina: "[Na América Latina], o emprego formalizado sempre foi o principal meio de acesso aos benefícios sociais patrocinados pelo Estado" (ROBERTS, 1997:14).

Outro aspecto a ser ressaltado, quando se compara a questão do acesso à justiça nos países centrais e no Brasil, é que, enquanto naqueles países a preocupação atual com esse tipo de acesso é principalmente com a manutenção de um certo padrão de garantia, de eficácia e de penetração dos direitos na sociedade, aqui, a preocupação com o acesso à justiça não é de manutenção, mas de obtenção de algo que nunca foi conquistado: a afirmação da cidadania pela via judicial.

5. Acesso Coletivo e Acesso Individual à Justiça

As investigações sobre temas e instituições jurídicas, na área das ciências sociais, no Brasil, surgem com as primeiras pesquisas sobre a questão do acesso à justiça - tema cuja amplitude permite incluir toda e qualquer investigação sobre o Poder Judiciário e sobre formas alternativas de resolução de conflitos. Esses estudos compreendem dois eixos principais. De um lado, situam-se as pesquisas sobre o acesso coletivo à justiça, que marcam principalmente a primeira metade da década de 1980. De outro, encontram-se as investigações sobre formas estatais e não estatais de resolução de conflitos individuais, na segunda metade dos anos 80. Segundo Junqueira, "antes dos anos 80 não

se pode falar de uma produção sistemática na área de direito e sociedade". (1996:03).

A partir da década de 1980, com os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos - que ganham impulso com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil, que acompanha o processo de abertura política -, o eixo do debate em torno do acesso à justiça reside na urgência de se ampliarem os mecanismos de defesa de interesses coletivos, através de um profundo questionamento da cultura jurídica liberal-individualista brasileira (FALCÃO, 1981:19).

Nessa época, a democratização do Poder Judiciário - tendo em vista as demandas sociais emergentes (interesses difusos e coletivos) - ocupa o centro do debate. Segundo Joaquim Falcão: "a contribuição do Judiciário à redemocratização implica não negar-se a lidar com os conflitos do padrão emergente. Ao contrário, implica reconhecê-los e tentar equacioná-los. Um passo, entre os muito necessários, é admitir a possibilidade de representação coletiva" (FALCÃO, *op. cit.*:20).

Na segunda metade da década de 1980, a questão do acesso individual à justiça é trazida para o centro do debate. Esse fato é atestado por várias produções acadêmicas, entre elas uma investigação sobre a atuação da polícia no tratamento de

conflitos interindividuais das populações de baixa renda: " a polícia, ao tratar esses casos do modo como foi descrito [utilizando-se mais da retórica do que da burocracia], subtraindo-os à apreciação do Judiciário, está cumprindo o papel que dela esperam os que a procuram. O que as pessoas querem é simplesmente uma ação rápida contra o ofensor, e nada mais. A procura por essa agência de resolução de conflitos representa um dos capítulos da velha história da inacessibilidade do Judiciário a determinados tipos de casos" (OLIVEIRA, 1985:93).

A aprovação dos então denominados Juizados Especiais de Pequenas Causas (hoje, Juizados Especiais Cíveis e Criminais) - uma alternativa do Estado para a solução de "causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimentos oral e sumaríssimo" - e a criação de agências extrajudiciais de resolução de conflitos também são ilustrativas desse período: "(...) O 'novo' não significa tanto a utilização de canais inéditos de solução de conflitos jurídicos ou o recurso a um vago 'direito alternativo', informal e extrajudicial. O ineditismo está assentado no dado fundamental de que setores populares, antes praticamente alijados e ignorados na arena judicial, vão crescentemente marcando sua presença e ocupando espaços político-jurídicos antes vazios" (CAMPILONGO, 1991:14).

Algumas dessas novas agências de resolução de conflitos criadas pelo Estado, entretanto, possuíam inúmeras limitações, entre elas, destaca-se o fato de que não tinham então competência para implementar as decisões judiciais, cuja execução caberia às instâncias tradicionais. Dessa forma, a parte com pequeno poder aquisitivo tornava-se dependente dos serviços de assistência judiciária, pois os conflitos eram remetidos ao Poder Judiciário: " (...) se o acesso à justiça nas áreas tradicionais e formais do campo jurídico, onde se concentram a burocracia e a violência, não é ampliado, então a ampliação de acesso através do JIC [Juizados Informais de Conciliação] não pode ser considerada, globalmente, uma ampliação do acesso à justiça, e, nesse caso, a 'garantia' estatal, na realidade, não passa de ilusão, de um símbolo que não guarda qualquer correspondência com o real" (MAC DOWELL, 1989:122).

No caso dos Juizados Especiais de Pequenas Causas (JEPC), embora alguns autores admitam a sua importância no sentido de assegurar justiça ampla e eficaz à população (TUCCI, 1985:340), várias críticas foram dirigidas a esses institutos, sobretudo com relação a suas deficiências infra-estruturais, tais como falta de instalações adequadas e de recursos humanos e materiais.

Nos dias atuais, o debate referente à distância entre a normatização e a efetivação e implementação dos direitos de cidadania - acentuado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que formalizou uma ampla gama de direitos, incorporando desde os tradicionais direitos individuais até os novos direitos coletivos - tem colocado em primeiro plano o papel das instituições do sistema de justiça no equacionamento desta questão. A discussão relativa à atuação da justiça formal no processamento dos novos direitos normatizados - os coletivos e difusos - é acompanhada pelo fato de que a sua atuação enquanto instituição garantidora dos direitos individuais, sua função tradicional, também é muito pífia, inclusive pelo fato de que tais instituições continuam alheias e estranhas para a maior parte da população.

6. O Sistema de Justiça

No Brasil, o debate em torno da questão da prestação de justiça pelos órgãos do sistema formal de justiça (Judiciário, Ministério Público e delegacias de polícia) compreende dois eixos básicos. De um lado, situam-se as discussões acerca dos obstáculos internos que impedem uma

rápida solução para as demandas que chegam a essas instituições e, por outro lado, também são debatidas as inúmeras dificuldades da maior parte da população ao efetivo acesso à justiça. Com relação ao primeiro aspecto, os problemas mais comuns são: excesso de formalidades nos procedimentos judiciais; falta de recursos materiais; má formação profissional e número insuficiente de juizes, promotores, delegados etc. No que diz respeito à segunda questão - o acesso às instâncias estatais de resolução de conflitos -, os fatores são ainda mais complexos, na medida em que a distância dos cidadãos em relação aos órgãos encarregados pela administração de justiça não se explica apenas por obstáculos econômicos, mas também sociais e culturais.

Como já foi dito, não obstante a ampliação do âmbito de competência de suas instituições, o sistema de justiça e seus agentes continuam desconhecidos pela maioria da população, que não reconhece nessas instituições a chave para a solução de seus problemas. Como argumenta Boaventura de Sousa Santos, a distância dos cidadãos de baixa renda em relação à administração da justiça é basicamente consequência de três fatores:

“em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. (...). Em segundo lugar, mesmo reconhecendo o problema como jurídico,

como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal. (...). Em terceiro e último lugar, quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais."

(SANTOS; 1989:49)

De acordo com os dados de uma pesquisa realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷ com a população brasileira, apenas 45% dos entrevistados que admitiram ter estado envolvidos em algum tipo de conflito procuraram a justiça estatal. Isto é, 55% dos que sofreram algum tipo de problema sequer chegaram às portas do Judiciário. Poderia-se argumentar que muitos problemas podem ser solucionados sem serem processados pela justiça formal, recorrendo-se a outros canais não oficiais de resolução de conflitos. O problema é que muitos desses canais nem sempre são pacíficos. Como assinala Sadek: "Essa questão é fundamental, já que da resposta obtida pode-se atingir duas situações polares: de um lado, um quadro marcado por uma descrença tão generalizada nas instituições que deveriam distribuir justiça e que supõe o império da 'lei do mais

⁷ FIBGE, "Justiça e Vitimização". In *Participação Político-Social*. Vol. 1, 1988.

forte' e, no outro extremo, a presença de uma sociedade civil bastante organizada, capaz de produzir organizações com legitimidade para dirimir conflitos" (ibidem:10).

Como foi indicado anteriormente, as explicações a respeito do distanciamento dos cidadãos em relação ao sistema de justiça são inúmeras, dentre elas, destacam-se: o desconhecimento acerca dos direitos que se tem; a descrença com relação às instituições de justiça ou, ainda, a dificuldade de acesso a esses órgãos. Para explicitar esses aspectos, vale salientar a dinâmica de um fórum - local onde se concentram as instituições do sistema de justiça.

Diante dos intrincados caminhos do sistema de justiça e da situação de completo estranhamento, muitos indivíduos tornam-se ainda mais fragilizados e, no espaço do fórum, acabam sendo exageradas as suas condições de apatia e despreparo. Como um ser apático e despreparado, a rigor, não consegue exercitar o seu papel de cidadão - detentor tanto de direitos quanto de responsabilidades -, as relações que se estabelecem no fórum frequentemente assumem um caráter de proteção e/ou descaso, por parte dos agentes do sistema, e de sensação de incapacidade, por parte da maioria dos cidadãos que procura pela justiça formal.

A idéia de direitos como concessões é trabalhada no livro já citado do sociólogo e historiador inglês T. H.

Marshall. O autor diz que na evolução histórica dos direitos de cidadania manifestou-se, também, a contradição entre teoria e prática, na medida em que direitos passam a ser entendidos como concessões. Isto é, direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos e tutelados (*op. cit.*:72).

Embora pareça um tanto anacrônica, a idéia de direitos como concessões não foi totalmente abolida das relações estabelecidas no âmbito de muitas instituições da sociedade brasileira. Os exemplos de algumas das relações travadas no espaço do fórum são ilustrativas deste fato. Devido ao extremo desconhecimento da população em geral com relação ao sistema de justiça, suas instituições, como já foi dito, passam ao largo de serem concebidas como órgãos que devem prestar contas aos cidadãos; muito antes, expressam um poder de autoridade inquestionável, ao qual o cidadão deve sempre dirigir-se com uma postura passiva, até mesmo à espera de repreensão.

Em artigo recente, o antropólogo Gessé Marques Jr. apresenta um trabalho cujo objetivo é descrever e analisar algumas características do funcionamento interno e cotidiano dos fóruns. Em uma das passagens do texto ele descreve a sua experiência junto a funcionários de um determinado fórum:

"(...) O funcionário, a funcionária-chefe e a ascensorista expressam um poder de autoridade que se aplica facilmente aos que procuram os fóruns. Apesar de não terem poder de decisão - como os funcionários graduados - eles se apropriam da 'aura de autoridade' que a instituição representa."

(MARQUES JR., 1995:31)

Dessa forma, no espaço do fórum - espaço formal de defesa dos direitos do cidadão -, contraditoriamente, mantém-se e perpetua-se a imagem do cidadão como alguém que pede e espera um favor por parte da autoridade a que recorre.

Ainda com relação à contradição observada por Marshall, em que direitos são concedidos não como prestações legítimas para cidadãos livres e iguais perante a lei, mas como benesses para protegidos e tutelados, há outro fator relevante, qual seja, a questão do acesso diferenciado aos serviços de justiça.

Embora seja um fato que o complexo sistema de justiça é bastante desconhecido pela população - "(...) o público, em geral, desconhece não apenas o seu funcionamento como também é incapaz de distinguir os papéis e as funções de cada um de seus agentes. (...) mesmo as pessoas com grau universitário não possuem conhecimentos mínimos sobre o sistema de justiça" (SADEK, op. cit.:14) - e isso contribua, como já foi mencionado, para a dificuldade de acesso à justiça, a condição geral do indivíduo que recorre aos seus serviços

influi no tipo de tratamento conferido a ele no espaço do fórum. A apresentação geral do indivíduo, inclusive o modo de se vestir, pode ou não facilitar o acesso a informações, o conhecimento que ele possui garante maior articulação ou maior possibilidade de articulação junto aos agentes do sistema de justiça.

Diante desse quadro, muitas pessoas optam por não levar as suas controvérsias ao referido sistema e, se chegam até ele, desistem no *meio do caminho*. Afinal, para se chegar ao fim desse processo (decisão judicial) existem inúmeros obstáculos, entre eles as despesas judiciais elevadas e o excesso de formalidades exigidas para a constituição das provas. Dessa forma, a maior parcela da população fica impossibilitada de fazer com que as suas questões sejam apreciadas pela justiça formal - entendendo-se por isto todo o caminho percorrido até a obtenção de uma sentença proferida por um juiz.

7. Os Atores do Sistema de Justiça

A magistratura - embora para a maioria da população a figura do juiz resume todo o sistema - é tão-somente um dos agentes do sistema de justiça, que é constituído pelo

advogado, pago ou dativo; pelo delegado de polícia; por funcionários de cartório; pelo promotor de justiça e, finalmente, pelo juiz. E, apesar de muitos problemas não percorrerem todos os procedimentos da justiça formal, eles não são "expulsos" do sistema, na medida em que podem ser resolvidos por agentes do próprio sistema, como o delegado e o promotor.

O advogado é uma peça fundamental para facilitar o acesso ao sistema de justiça, na medida em que esse agente domina a técnica e o conhecimento jurídicos que os habilita a defender os interesses das partes. Em uma análise sobre os serviços tradicionais prestados por advogados, Campilongo coloca que *"da indumentária ao vocabulário, do local de atendimento à postura na relação dialógica, do manuseio dos códigos ao diploma pendurado na parede, tudo cria um ambiente desconhecido e enigmático para a clientela.(...)*. Ao cliente cabe expor seu problema ao jurista, assinar a procuração, se for o caso, e retornar para casa" (1991:13). O advogado, como já foi dito, pode ser particular ou dativo (nomeado e pago pelo Estado). Esse tipo de advogado, em contraste com o particular, carrega o estigma de que sua atuação é, na maioria das vezes, lenta e descompromissada com o interesse da parte que está defendendo.

O juiz é o agente mais reverenciado do sistema e frequentemente é visto como uma autoridade distante da realidade: *"Na visão tradicional e clássica, o juiz é aquele ser asséptico e distante dos seus, dotado da terrível missão de julgar os iguais, o que o impede de ser um deles."* (NALINI, 1994:39). Essa visão foi sempre reforçada pelos juízes que, de modo geral, buscam acentuar a imparcialidade e a neutralidade de seu papel. Atualmente, é possível visualizar movimentos, por parte de determinados agentes jurídicos, que vêm criticando a atuação tradicional dos juízes e propondo um papel mais ativo para esses atores, sobretudo depois da criação de uma ordem legal mais adequada às demandas sociais: *"Afiml, o processo de democratização explicitou o descompasso entre um ordenamento jurídico liberal, voltado para os conflitos de natureza interindividual, e os conflitos coletivos derivados da necessidade de se garantirem direitos sociais mínimos à grande maioria da população brasileira"* (FARIA apud JUNQUEIRA, *op. cit.*:129).

Entre os atores do referido sistema, o mais conhecido da população é o delegado de polícia, embora esse não seja visto como pertencente ao sistema. Nas pequenas comunidades, esse agente com frequência age arbitrando conflitos e é procurado

como conselheiro, para dissuadir a continuidade de disputas. O mesmo não é válido para os grandes centros urbanos.

O promotor, em contraste com as figuras do delegado e do juiz, é, do ponto de vista de suas atribuições, o mais desconhecido: *"Sabe-se apenas que se trata de uma autoridade, mas seu perfil é uma incógnita. (...) É como se não existisse, como se representasse uma figura que recebe um título que poucos sabem dizer para que serve"* (SADEK, *op. cit.*:15). No entanto, o papel do promotor de justiça é de extrema importância na resolução de conflitos individuais e coletivos, sobretudo com relação àquelas controvérsias que são resolvidas sem chegar à forma de um procedimento judicial. Nesse caso, o promotor acaba exercendo também a função de conselheiro e árbitro, solucionando muitos dos problemas que chegam até ele: *"No atendimento ao público, orientam os necessitados, obtêm acordos, fazem conciliações, homologam transações extrajudiciais. Nesse campo, especial relevo têm suas funções de atender as questões de família ou de menores, de acidentados do trabalho, das pessoas portadoras de deficiência e dos necessitados em geral"* (MAZZILLI, 1993:15).

O atendimento ao público realizado pelo promotor de justiça, na maior parte das vezes, funciona como um filtro para as questões que são passíveis de se transformar em ação

judicial: "Há, por parte do promotor, um trabalho de distinguir os casos, recomendar como deve ser feito para que se chegue a uma solução judicial, indicar um advogado dativo quando a parte ou as partes não possuem recursos para pagar um profissional do Direito" (SADEK, op. cit.:16).

Embora o atendimento ao público constitua, como foi dito, um fator importante na resolução de conflitos individuais e coletivos, geralmente, a população desconhece a sua existência e, portanto, poucas vezes utiliza-se desse serviço, sobretudo nos grandes centros urbanos. Como aponta Sadek: "(...) É mesmo possível fazer uma correlação entre o grau de conhecimento do sistema de justiça e o tamanho da comarca. Nas comarcas menores, (...), o grau de conhecimento da população é maior. Não apenas os vários agentes são conhecidos, como chega-se, inclusive, a distinguir minimamente as suas funções e seus respectivos papéis" (ibidem:16). Vale ressaltar que a comarca é a menor unidade judicial de resolução de conflitos e é classificada de acordo com o volume de demandas que abriga, variando da menor para a maior. Assim, teoricamente, as cidades de menor porte possuem comarcas menores - chamadas de primeira entrância ou entrância inicial. As cidades médias e grandes possuem comarcas de segunda e terceira entrâncias, respectivamente.

Capítulo II

O Ministério Público e a Defesa dos Direitos

O Ministério Público e a Defesa dos Direitos

Neste capítulo são apresentadas as novas atribuições do Ministério Público brasileiro - cujo marco é a Constituição Federal de 1988 - e a sua vinculação com a efetivação dos direitos de cidadania. A análise das opiniões de seus integrantes frente ao novo papel e ao desempenho da instituição é baseada em uma pesquisa recente, realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP).

Este capítulo está estruturado da seguinte forma: 1.As Novas Atribuições Constitucionais do Ministério Público Brasileiro; 2. O Papel Atual do Ministério Público na Visão de seus Integrantes e 3. O Ministério Público do Estado do Paraná. Este último item, especificamente, fornecerá subsídios para a análise, no capítulo seguinte, de uma iniciativa de alguns integrantes do Ministério Público daquele estado com vistas à ampliação do acesso à justiça.

1. As Novas Atribuições Constitucionais do Ministério

Público Brasileiro

No capítulo anterior, foram examinadas algumas dificuldades para a plena utilização do direito ao acesso à justiça no Brasil, tendo em vista o descompasso entre conquistas formais e apropriação efetiva dos direitos de cidadania. Assim, mesmo quando são obtidas conquistas legais - sobretudo através das reivindicações de movimentos da sociedade civil organizada, que tentam usar o Direito como instrumento de transformação social - existe um hiato entre a normatização e a eficácia da lei. O extremo distanciamento da maior parte da população brasileira em relação ao sistema formal de justiça e, por outro lado, a lentidão do Poder Judiciário e a complexidade de seus processos são alguns dos fatores que dificultam o encaminhamento e a resolução de conflitos pela via judicial. De toda forma, a Constituição Federal de 1988, que representa um marco no processo de redemocratização do País, trouxe avanços significativos no que diz respeito ao funcionamento das instituições de justiça, na tentativa de ampliar o acesso a esses órgãos. As principais mudanças se referem ao reconhecimento dos direitos coletivos e à criação de mecanismos para protegê-los, que têm

sido objetos de amplo debate tanto na área do Direito quanto nas ciências sociais⁸. A atual Constituição não apenas normatizou os direitos coletivos como conferiu novas atribuições a um órgão do sistema formal de justiça - o Ministério Público -, colocando-o como uma espécie de "defensor" dos direitos constitucionais do cidadão e da sociedade.

Na imprensa e também nas produções acadêmicas o Ministério Público (MP) aparecia, até pouco tempo atrás, vinculado quase exclusivamente às questões criminais. Seus agentes, por sua vez, figuravam apenas como titulares da acusação: *"O promotor dá o primeiro passo processual, ao oferecer a denúncia, uma vez recebido o inquérito policial pelo juiz. (...). Apesar de insistirem que sua obrigação é com a sociedade e não com o réu, por oposição ao advogado, eles afirmam que só acusam quando convencidos das provas, acentuando que um promotor não deve ser 'um colecionador de condenações' ('eu nunca somei os anos de condenação que consegui'), como sabem que são vistos pelos advogados".* (CORRÊA, 1983:65).

Nos dias atuais, essa situação tem se alterado radicalmente. Devido à transformação institucional do

⁸ Ver, por exemplo, os estudos já citados de MACEDO (1995); SADEK (1994); ARANTES (1994) e MAZZILLI (1993), além das contribuições mais recentes de SILVA (1996) e CARVALHO (1997).

Ministério Público - alcançada plenamente na Constituição Federal de 1988, consolidando uma tendência que vinha se delineando desde o início dos anos 80 - e a consequente ampliação na esfera de atuação de seus agentes, tem-se dispensado mais atenção ao seu papel enquanto órgão de defesa dos interesses coletivos e difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico) bem como de segmentos minoritários (crianças e adolescentes infratores, pessoas portadoras de deficiência física, idosos etc): "A colaboração dos promotores - sobretudo de alguns destacados profissionais do Ministério Público de São Paulo, como os promotores Munir Cury e Paulo Afonso Garrido de Paula - foi decisiva na redação do Estatuto da Criança e do Adolescente que, não por acaso, ficou conhecido como 'Estatuto dos Promotores'". (SILVA, 1996:04).

Além de sua clássica atuação na esfera criminal - incumbido de investigar diretamente as infrações penais, promovendo em juízo a apuração dos delitos e a responsabilização dos seus autores -, em constituições anteriores o Ministério Público figurava como instituição de defesa dos interesses dos governantes e do próprio Estado, enquanto pessoa jurídica. Já na atual Constituição Federal, o MP adquiriu independência frente aos Poderes do Estado e é

apresentado como *"instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"* (CF de 1988, art. 127).

De acordo com a sua estrutura funcional, o MP é dividido em Ministério Público da União - que compreende o MP Federal propriamente dito, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios - e os Ministérios Públicos Estaduais. O parágrafo 1o. do artigo 127 da Constituição de 1988 afirma que são princípios do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional. Entendendo-se por unidade o fato de que todo promotor integra um só órgão; que indivisibilidade significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, segundo a forma estabelecida na lei e que autonomia funcional diz respeito à independência no exercício de suas funções (*in MAZZILLI; 1993:66*).

Na esfera cível suas atribuições cresceram significativamente: *"pode ser órgão agente quando toma iniciativa de provocar o Poder Judiciário em inúmeras ações - não só nas hipóteses mais conhecidas, como nas de interdição ou nas de nulidade do casamento, mas também nas de declaração de inconstitucionalidade, nas de nulidade de ato jurídico em fraude à lei, nas de destituição do pátrio poder, nas rescisórias, nas de defesa de interesses difusos e coletivos*

(...). *Pode ainda officiar numa infinidade de feitos como órgão interveniente, seja porque, diante da qualidade de uma parte, deve zelar pela indisponibilidade de seus interesses ou suprir alguma forma de inferioridade*" (MAZZILLI, *op. cit.*:23).

Saliente-se que, para a defesa dos interesses difusos e coletivos, o MP dispõe de um instrumento poderoso - a Ação Civil Pública. A Lei 7347 da Ação Civil Pública data de 1985 e constitui o principal instrumento de defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Embora outros órgãos públicos e também associações civis possam fazer uso desse instrumento, a instituição que mais o tem utilizado é o Ministério Público. Segundo Macedo, "o Ministério Público é hoje autor de 96% de todas as ações civis públicas ambientais em trâmite pelos tribunais do País. Apesar da ausência de dados estatísticos precisos sobre as demais áreas, é válido supor que esse quase monopólio de fato (uma vez que o MP não tem o monopólio jurídico para a propositura destas ações) também se estende às ações civis em defesa dos demais interesses sociais coletivos ou difusos." (1995:42).

O já mencionado 'atendimento ao público' realizado pelos promotores de justiça figura no texto constitucional e é

considerado um dos canais mais adequados para o "zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição" (CF de 1988, art. 129). Como aponta Macedo: "no plano de suas atividades extrajudiciais - que ganham inevitavelmente um caráter político (não partidário) - tem uma função estratégica o 'atendimento ao público', previsto como uma das atribuições do promotor de justiça. Ao atender demandas individuais ou coletivas diariamente em seu gabinete, o promotor acaba por tomar contato direto com os problemas e realidade social da comarca onde atua e reside. (...) Tal atribuição permite ao promotor de justiça atuar como verdadeiro ombudsman". (op. cit.:47).

Como se pode observar, houve uma extensa ampliação da área de atuação do Ministério Público, vinculando-o estreitamente à efetivação dos direitos de cidadania - sobretudo com relação à defesa dos direitos coletivos, que tem adquirido notoriedade e vem se desenvolvendo como uma das principais funções da instituição.

Assim sendo, muitos promotores e procuradores têm afirmado que a história formal do Ministério Público brasileiro pode ser dividida em duas etapas: um primeiro período até a Constituição Federal de 1988 e um segundo que tem início com a sua promulgação. Essa divisão funda-se no

texto constitucional. Observando-se outros diplomas legais, pode-se localizar as primeiras mudanças já no início dos anos 1980. Assim, a transformação do papel institucional do MP já é verificada em algumas leis ordinárias e complementares, nas esferas estadual e federal, anteriores à Carta de 1988: "(...) encontramos já em 1981, na Lei 6938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, art. 14, parágrafo 10., a legitimidade do MP para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Pouco tempo depois, a Lei Complementar No. 40 de 14/12/81, que deu nova organização nacional ao Ministério Público, em seu art. 30., III, define como uma de suas funções institucionais 'promover a ação civil pública, nos termos da lei'. Em concordância com a Lei Orgânica Nacional, a lei paulista do MP, no ano seguinte, também faz referência à Ação Civil Pública como instrumento de atuação do MP." (ARANTES, 1994:05). Assim, o texto constitucional, embora constitua um marco na história da instituição, apenas colocou em norma fundamental transformações que já vinham ocorrendo desde o começo da década de 1980.

Atualmente, devido a esse alargamento do seu campo de atuação, o MP tem legitimidade, por exemplo, para ingressar com ações para exigir o acesso à saúde ou abrigos para crianças de rua, requisitando prestações positivas por parte

do Estado. Do ponto de vista da fiscalização do poder público, pode mover a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federal, estadual ou municipal. Como afirma Arantes: "(...) os administradores públicos talvez nunca tenham tido um fiscal tão atento, atuante e com razoável poder de fogo como o Ministério Público" (O Estado de São Paulo, Junho/1997).

2. O Papel Atual do Ministério Público na Visão de seus

Integrantes

As transformações do Ministério Público brasileiro, como se pode observar, são bastantes recentes e suas implicações no cenário jurídico-político ainda são pouco conhecidas. Os próprios integrantes da instituição, em sua maioria, ainda continuam dando prioridade à área criminal, que constitui a sua esfera clássica de atuação. Uma pesquisa realizada pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), em 1996, em que foram entrevistados 20% do total dos integrantes do Ministério Público em cada um dos sete estados da amostra - São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná,

Rio Grande do Sul, Bahia, Sergipe e Goiás -, traz os seguintes dados:

Tabela 1

**Áreas de prioridade de atuação do MP nos últimos dois e nos próximos dois anos
(em porcentagens)**

Áreas	Deram prioridade nos últimos 2 anos	Pretendem dar prioridade nos próximos 2 anos
a) Crime	71,8	61,1
b) Criança e adolescente	40,6	41,9
c) Controle da administração pública (improbidade administrativa)	37,6	56,9
d) Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança, etc.)	36,3	52,8
e) Patrimônio público e social	34,5	45,0
f) Controle externo da atividade policial	33,7	44,0
g) Meio ambiente	31,5	43,3
h) Interesses individuais	31,3	30,4
i) Consumidor	29,2	38,1
j) Pessoas portadoras de deficiências	20,3	32,5
k) Patrimônio histórico e cultural	16,3	30,0
l) Idosos	16,0	30,8
m) Minorias étnicas	7,7	20,7

Texto da pergunta: "Assinale entre as áreas listadas abaixo a quais o Sr.(a) deu prioridade nos últimos 2 anos e quais o Sr.(a) gostaria de priorizar nos próximos 2 anos".

Fonte: IDESP, 1996.

Embora a área criminal - tradicional esfera de atuação do Ministério Público, como já foi mencionado - permaneça como a principal prioridade dos entrevistados nos próximos dois anos, é expressivo o número de respondentes que pretende dedicar mais atenção, no futuro, às suas novas áreas de atuação, destacando-se aquelas referentes ao controle da administração pública (improbidade administrativa), aos serviços de relevância pública e aos idosos. Apesar de ser relativamente pequena a proporção de entrevistados que pretende priorizar a área de defesa de minorias étnicas, verifica-se um aumento significativo, representando mais do que o dobro da prioridade dada nos últimos dois anos. Somente na área criminal é que se pode observar um decréscimo de prioridade dos últimos dois para os próximos dois anos, fato que comprova uma mudança de mentalidade por parte dos agentes da instituição.

Pode-se afirmar que os integrantes do MP brasileiro, de modo geral, estão cada vez mais convencidos de que as novas funções assumidas pela instituição constituem, atualmente, um dos principais caminhos para o alargamento do acesso à justiça e para a efetivação da cidadania. Indagados se as novas atribuições conferidas à instituição pela CF de 1988 estariam contribuindo para uma melhor prestação da justiça no Brasil, obtiveram-se os seguintes dados:

Tabela 2
As novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988 e a prestação da justiça no Brasil
(em porcentagens)

Com as novas atribuições do M.P., a prestação da justiça:					
Melhorou muito	Melhorou pouco	Não melhorou, nem piorou	Piorou pouco	Piorou muito	Sem opinião
64,2	30,0	4,3	0,5	0	1,0

Texto da pergunta: *“Com as novas atribuições do MP, a prestação da Justiça, no Brasil: melhorou muito; melhorou pouco; não melhorou, nem piorou; piorou pouco ou piorou muito?”*

Fonte: IDESP,1996.

Como se vê, segundo 64,2% dos entrevistados, a prestação da justiça no Brasil melhorou muito com as novas atribuições conferidas ao MP pela CF de 1988. Outros 30% acham que melhorou “um pouco”. Somente 4,3% acham que não melhorou nem piorou e 0,5% pensa que piorou um pouco. Ou seja, para uma expressiva maioria (94,2%), a prestação de justiça no Brasil melhorou com as novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição de 1988. Especificando essas novas funções, previstas no artigo 127 da Constituição, a avaliação dos referidos agentes sobre o desempenho da instituição em cada uma de suas áreas de atuação é a seguinte:

Tabela 3

Avaliação da atuação do Ministério Público, desde 1988
(em porcentagens)

Funções	Atuação Positiva (*)
a) Defesa dos interesses sociais indisponíveis	78,5
b) Defesa da ordem jurídica	75,7
c) Defesa dos interesses individuais indisponíveis	75,7
d) Defesa do regime democrático	62,1

Texto da pergunta: "A Constituição define o Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Como o Sr.(a) avalia a atuação do MP quanto aos seguintes aspectos, desde 1988?"

(*) Soma das respostas "ótima" e "boa"

Fonte: IDESP, 1996.

Segundo os procuradores e promotores que responderam à pesquisa do IDESP, o MP vem desempenhando bem o seu papel enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado: 78,5% consideram sua atuação ótima ou boa na defesa dos interesses sociais, 75,7% têm a mesma opinião no que diz respeito à defesa da ordem jurídica e de interesses individuais e 62,1% aprovam o desempenho do MP na defesa do regime democrático. Como se vê, a instituição é avaliada de forma bastante positiva no desempenho de suas funções básicas, pois, para o conjunto dos entrevistados, a proporção de respostas "ótima" e "boa" é sempre superior a 60%.

A pesquisa em questão também apresenta dados bastante curiosos sobre o pensamento desses agentes com relação à construção da cidadania no Brasil. À pergunta "O Sr.(a) concorda que a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la?" as respostas foram as seguintes: 84,3% concordaram totalmente ou em termos, 9,2% discordaram em termos, 2,9% discordaram totalmente e 3,6% disseram não ter opinião.

Com relação à afirmação "O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira", 84,7% disseram concordar totalmente ou em termos com ela.

Evidentemente, há que se tomar muito cuidado ao realizar a leitura dos dados acima, caso contrário, pode-se concluir que a maioria dos promotores e procuradores entrevistados possui uma imagem do cidadão brasileiro como um indivíduo passivo, mero receptor de seus direitos, que supostamente devem ser agilizados por instituições como a citada. Com certa ressalva, pode-se sugerir que o pensamento predominante passa pela percepção de que a cidadania pode, no limite, ser construída sem a presença ativa dos indivíduos, uma vez que

estes não têm condições de reivindicar autonomamente os seus direitos.

Observando-se o discurso de alguns integrantes do Ministério Público, isso se torna mais claro:

“(...) A grande maioria dos brasileiros não tem possibilidade de exercer os direitos elementares de cidadania. O grande desafio do Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático, é exatamente transformar o espaço da justiça, que é, hoje, um espaço de manutenção de estruturas injustas estabelecidas no País, em favor de grupos minoritários.”

(Depoimento de um procurador de justiça. XI Congresso Nacional do Ministério Público.

“Não podemos reproduzir o raciocínio perverso de querer responsabilizar os marginalizados pela própria sociedade. Este raciocínio parte da idéia falsa de que vivemos em uma sociedade com direitos iguais para todos, (...), como se determinadas pessoas optassem, voluntariamente, por viver à margem dos benefícios produzidos pela sociedade.”

(Depoimento de um promotor de justiça do estado do Paraná)

Outros dados da pesquisa do IDESP merecem atenção. Na avaliação dos promotores e procuradores entrevistados, o Ministério Público aparece como a instituição que mais tem contribuído para o alargamento e a consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A sociedade civil organizada, outros órgãos públicos, como os Procons, bem como a Imprensa, aparecem em segundo plano, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 4

Grau de contribuição de diversos agentes ao alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos

(em porcentagens)

Agentes	Grau de Contribuição (*)
a) Ministério Público	88,6
b) Sociedade civil organizada (associações)	64,2
c) Outros órgãos públicos (Procons, delegacias especializadas)	63,4
d) Imprensa	57,1
e) Poder Judiciário	31,6
f) Sindicatos	31,3
g) Juristas/advogados	24,7
h) Igrejas	17,9
i) Poder Legislativo	16,7
j) Partidos Políticos	8,3
k) Poder Executivo	7,3

Texto da pergunta: *“Embora a normatização de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos seja recente no Brasil, conflitos de natureza coletiva podem hoje ser canalizados para a esfera judicial. Na sua opinião, em que medida os agentes abaixo têm contribuído para o alargamento e consolidação desses direitos?”*

(*) Soma das respostas “Muito alto” e “Alto”

Fonte: IDESP, 1996.

Esses dados são ilustrativos do processo mais amplo de transformação do papel do Ministério Público, que vem procurando se destacar em áreas que tradicionalmente eram ocupadas por movimentos sociais e partidos políticos, entre outros agentes políticos. Como afirma Arantes: *“Na medida em que o MP passou a representar em juízo coletividades*

portadoras de direitos comuns, deu-se início a um verdadeiro processo de politização da esfera judicial, ao mesmo tempo em que conflitos políticos passaram a receber tratamento judicial" (op. cit.: 12). Esse fato tem suscitado polêmicas nos meios jurídico e político.

Na mesma proporção em que o Ministério Público brasileiro procura se firmar enquanto defensor direto dos interesses constitucionais dos cidadãos no âmbito do sistema de justiça, surgem críticas severas à sua atuação: "(...) pelo menos no início da vigência da Constituição de 1988, eu pude observar (...) um certo deslumbramento do Ministério Público com relação a essa titularidade de ações coletivas, com relação a essas funções de promoção de direitos e interesses sociais" (in SADEK (org.), 1997:13). O "deslumbramento" que a jurista Ada Pelegrini Grinover menciona diz respeito ao dado que indica que pelo menos 90% do total das ações civis públicas propostas são da titularidade do Ministério Público. Esse dado impressiona na medida em que a proposição desse tipo de ação não é exclusividade do Ministério Público, pois, como já foi observado, a colegitimidade da ACP foi atribuída a outros órgãos públicos e a associações da sociedade civil. Grinover acrescenta que, devido a esse fato, o MP estaria deixando de exercer a sua função essencial - a condução da ação penal -

para se colocar, equivocadamente, no papel de "defensor do povo": "(...) a função de defensor do povo não é função para o Ministério Público, assim como não é função ligada ao Poder Executivo. A função de defensor do povo, a meu ver, é uma extensão do poder político do Congresso e das Assembléias Legislativas. (...) representante do povo é só quem é escolhido pelo povo, e o Ministério Público não se legitima pelo voto popular no Brasil". (ibidem: 15). Esse tipo de colocação tem se tornado comum junto ao segmento mais tradicional do meio jurídico, que vê com reservas a atuação politizada de alguns integrantes do Ministério Público brasileiro.

Embora não existam pesquisas sistemáticas sobre o assunto, é sabido que o Ministério Público, em virtude de sua atuação na área cível, progressivamente vem exercendo pressões nos setores empresariais. Dessa forma, as críticas se referem aos possíveis impactos que essa atuação pode causar na economia : "A atuação cível por meio da ação civil pública, ou de mera convocação ou requisição de informações sobre questão ambiental, ou sobre questão atinente ao consumidor, por exemplo, coloca toda a classe econômica em polvorosa" (BENETI, ibidem:19). Essa crítica, um tanto inflamada, se dirige à crescente visibilidade de integrantes do Ministério Público nos meios de comunicação, repassando

informações para a imprensa mesmo sem a abertura do Inquérito Civil e posicionando-se publicamente sobre os mais variados assuntos.

Não obstante as críticas, de modo geral, os integrantes do Ministério Público brasileiro parecem convencidos da importância de sua atuação para a implementação da cidadania-pensada de uma ótica individual e/ou coletiva. E, evidentemente, quanto mais contundente a sua atuação, maiores são as reações, tanto por parte dos agentes políticos, propriamente dito, quanto no meio jurídico.

2. O Ministério Público do Estado do Paraná

Através da análise dos dados da pesquisa realizada pelo IDESP, observou-se que, de modo geral, os integrantes do Ministério Público brasileiro atribuem à instituição uma grande importância na implementação da cidadania. Entretanto, pesquisadores de diversas áreas (Ver MACEDO, MAZZILLI, GRINOVER, SADEK e ARANTES) têm afirmado que existem diferenças marcantes entre os Ministérios Públicos estaduais, assim como entre os grupos existentes em cada um deles. Segundo 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" (Op. cit.: 13).

Comparando-se os dados relativos ao Paraná - que representa 11,7% da amostra total da referida pesquisa - com os outros estados, verifica-se que é possível afirmar que existe uma singularidade no pensamento dos membros da instituição naquele estado. Em geral, promotores e procuradores do Paraná são mais críticos e conferem maior valor ao seu papel de *agentes de transformação social*. Por exemplo, questionados sobre a mesma afirmação "*a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la*", as respostas foram as seguintes (Ver tabela na página seguinte):

Tabela 5
Instituições da Justiça e sociedade brasileira
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	38,2	30,3	31,2
Concorda em Termos	52,8	53,1	53,1
Discorda em Termos	5,6	9,6	9,2
Discorda Totalmente	-	3,3	2,8
Sem Opinião	3,4	3,7	3,7
TOTAL	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *“O Sr. concorda ou discorda da afirmação ‘a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la?’”*

Fonte: IDESP, 1996.

Analisando-se a tabela acima, temos que: enquanto 30,3% do total de entrevistados, nos outros estados da amostra, concordam totalmente com aquela afirmação, no Paraná, essa concordância sobe para 38,2% - uma diferença de quase 8 pontos percentuais. Ou seja, uma maior proporção de integrantes do MP, no estado do Paraná, julga que a sociedade brasileira não é capaz de defender autonomamente os seus interesses e, por isso, a ação positiva das instituições do sistema de justiça é fundamental para a promoção da justiça e para o desenvolvimento da cidadania. Outras respostas, como veremos adiante, seguem nessa mesma direção, qual seja, os

integrantes do MP do Paraná se mostram mais críticos com relação ao ordenamento jurídico tradicional e um pouco mais propensos a concordar com um papel mais ativo por parte da instituição.

Tabela 6
Acesso à Justiça
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	50,6	42,1	43,1
Concorda em Termos	32,6	35,5	35,2
Discorda em Termos	11,2	14,4	14,0
Discorda Totalmente	4,5	6,1	5,9
Sem Opinião	1,1	1,9	1,8
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: "A maior parte da população não tem acesso à justiça"

Fonte: IDESP, 1996.

Na tabela anterior, lê-se que a total concordância com a afirmação "A maior parte da população não tem acesso à justiça", por parte dos integrantes do MP do Paraná, é de 50,6%, enquanto nos demais estados é de 42,1%. Somando-se as respostas "concorda totalmente" e "concorda em termos", tem-se que 83,2%, no Paraná, e 77,6%, nos outros estados da amostra, admitem total ou parcialmente que a maior parte da população não tem acesso à justiça. Evidentemente, o nível de concordância é bastante alto, tanto no Paraná quanto nos

outros estados. Entretanto, os membros do Paraná se diferenciam dos demais integrantes da instituição entrevistados, quando questionados acerca da atuação do Ministério Público com vistas a atenuar essa situação, como mostram as duas tabelas seguintes:

Tabela 7
Ministério Público e demandas sociais
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	60,7	48,8	50,2
Concorda em Termos	34,8	36,5	36,3
Discorda em Termos	1,1	6,7	6,0
Discorda Totalmente	2,2	5,0	4,7
Sem Opinião	1,2	3,0	2,8
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: "O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos"

Fonte: IDESP, 1996

Tabela 8
Ministério Público e conscientização da sociedade
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	59,6	46,7	48,2
Concorda em Termos	34,8	36,6	36,4
Discorda em Termos	3,4	10,1	9,3
Discorda Totalmente	1,1	5,2	4,7
Sem Opinião	1,1	1,4	1,4
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *“O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira”*

Fonte: IDESP, 1996

Através dos dados apresentados nas duas tabelas acima, pode-se inferir que os integrantes do MP do Paraná se posicionam um pouco mais favoravelmente no que diz respeito a uma atuação mais politizada por parte da instituição. Outras questões que abordam a temática do papel político do órgão também apontam para diferenças entre o Ministério Público do Paraná e os outros estados (Ver tabela na página seguinte):

Tabela 9
Ministério Público e Administração Pública
 (Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	57,3	45,8	47,2
Concorda em Termos	31,5	40,2	39,2
Discorda em Termos	7,9	8,9	8,8
Discorda Totalmente	-	2,8	2,5
Sem Opinião	3,3	2,3	2,3
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *“Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa”.*

Fonte: IDESP, 1996

Como se observa na tabela acima, 57,3% dos entrevistados no Paraná concordam totalmente que o MP deve fiscalizar a Administração Pública, contra 45,8 nos outros estados - uma diferença de 11,5 pontos percentuais.

A preocupação com a adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País, possibilitando o acesso ao que se tem chamado de *ordem jurídica justa* (WATANABE, 1996: 149), aparece mais fortemente nas respostas dadas por promotores e procuradores do Paraná. Por exemplo, com relação à afirmação *“O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos problemas sociais”*, os resultados

referentes ao Paraná apresentam diferenças razoáveis se comparados aos dos outros estados, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 10
Juízes e problemas sociais
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	68,5	56,4	57,8
Concorda em Termos	25,8	36,1	34,8
Discorda em Termos	1,1	4,5	4,1
Discorda Totalmente	3,4	1,2	1,6
Sem Opinião	1,2	1,8	1,7
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *"O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos problemas sociais?"*.

Fonte: IDESP, 1996.

Observe-se que a diferença entre aqueles que concordaram totalmente com a afirmação (68,5%), no estado do Paraná, é de 12,1% com relação aos demais estados, onde 56,4% disseram concordar inteiramente com a afirmação.

No Paraná, o nível de concordância com a afirmação "o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a

estrita aplicação da lei" é bem maior do que nos outros estados:

Tabela 11
Justiça social e aplicação da lei
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Concorda Totalmente	47,2	26,1	28,6
Concorda em Termos	36,0	44,7	43,6
Discorda em Termos	13,5	20,0	19,3
Discorda Totalmente	2,2	7,4	6,8
Sem Opinião	1,1	1,8	1,7
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *"O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei?"*

Fonte: IDESP, 1996.

Como se vê, a diferença entre aqueles que concordam totalmente com a afirmação *"o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei"*, no Paraná, e os demais entrevistados é de 21,1%.

Questionados sobre a proposta de redução das formalidades processuais, com vistas a melhorar o funcionamento da Justiça, promotores e procuradores do

Ministério Público do estado do Paraná mostraram-se um pouco mais sensíveis a ela do que aqueles dos outros estados (Ver tabela):

Tabela 12
Redução das Formalidades Processuais
(Em porcentagens)

Respostas	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Totalmente a favor	48,3	42,6	43,3
A favor em termos	47,2	49,9	49,5
Contra em termos	3,4	4,7	4,6
Totalmente contra	1,1	2,4	2,2
Sem opinião	-	0,4	0,4
Total	89(100%)	674(100%)	763(100%)

Texto da pergunta: *“O Sr. é a favor ou contra a redução das formalidades processuais com vistas à ampliação do acesso à justiça?”*

Fonte: IDESP, 1996

Como mencionado no item anterior, a instituição é avaliada de forma bastante positiva no desempenho de suas funções básicas, entre os integrantes do Ministério Público brasileiro. Mas, os membros do estado do Paraná a avaliam ainda mais positivamente (Ver tabela na página seguinte):

Tabela 13

Avaliação da atuação do Ministério Público, desde 1988
(Em porcentagens relativas à atuação positiva)

Funções	Paraná	Outros Estados	Amostra Total
Defesa da ordem jurídica	84,3	74,6	75,7
Defesa do regime democrático	73,0	60,7	62,1
Defesa dos interesses sociais indisponíveis	83,1	77,9	78,5
Defesa dos interesses individuais	82,0	74,8	75,7

Texto da pergunta: *“A Constituição define o Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado. Como o Sr(a), avalia a atuação do MP quanto aos seguintes aspectos, desde 1988?”*

(*) Soma das respostas “ótima” e “boa”

Fonte: IDESP, 1996.

Destaque-se, na tabela anterior, que os percentuais são, em todos os casos, superiores no Paraná, merecendo a melhor avaliação a defesa da ordem jurídica, com 84,3% de respostas “ótima” e “boa”. O desempenho visto de forma menos positiva é o relativo à defesa do regime democrático, mas ainda assim atinge 73%.

Retomando a principal questão que se propôs analisar, a singularidade do Ministério Público do Paraná pode ser notada em todas as questões apresentadas. Os seus integrantes são, de fato, um pouco mais sensíveis aos problemas sociais, ao papel que lhes está reservado enquanto integrantes da

instituição e um pouco mais incisivos no tocante às possibilidades de aumentar o acesso à justiça. Na análise dos percentuais, é importante salientar as respostas "concorda totalmente", "totalmente a favor" e, em oposição, "discorda totalmente" e "totalmente contra". É sabido que apenas aqueles que não têm dúvidas em suas posições optam por essas alternativas.

Esse comportamento politizado - um pouco mais enfático por parte dos membros do MP do Paraná, mas que pode ser notado através das respostas de uma parte considerável do total de entrevistados na referida pesquisa - diverge daquele que normalmente é atribuído aos membros do sistema formal de justiça, através de diagnósticos que acusam um distanciamento da realidade socioeconômica e um excessivo formalismo operacional e metodológico por parte desses atores. Uma possível explicação para esse fato pode estar no dado que indica que 79,7% dos promotores e procuradores entrevistados no estado do Paraná ingressaram no Ministério Público a partir da década de 1980 e 50,5% entraram na instituição no período posterior à Constituição Federal de 1988. Alguns autores afirmam que as faculdades de Direito sofreram forte influência do processo de redemocratização política ocorrido no País na década de 1980, com a eclosão dos movimentos sociais e com o conseqüente questionamento da cultura jurídica liberal brasileira (JUNQUEIRA, 1993; FALCÃO, 1981).

Com certa ressalva, pode-se afirmar que essa mudança de mentalidade não é exclusiva do Ministério Público, mas pode ser verificada no comportamento de um número crescente de operadores e estudiosos do Direito, no Brasil: "(...) os processualistas de última geração estão hoje envolvidos na crítica sociopolítica do sistema, que transforma o processo, de instrumento meramente técnico em instrumento ético e político de atuação da justiça substancial e garantia das liberdades. Processo esse que passa a ser visto na total aderência à realidade sociopolítica a que se destina, para o integral cumprimento da sua vocação primordial, que é a efetiva atuação dos direitos materiais." (GRINOVER, 1996:10-11).

Capítulo III

As Promotorias de Justiça da Comunidade:

Uma Alternativa de Acesso à Justiça

**As Promotorias de Justiça da Comunidade: Uma Alternativa de
Acesso à Justiça**

Este capítulo tem por objetivo relatar e analisar as atividades desenvolvidas nas promotorias de justiça da comunidade - uma iniciativa do Ministério Público do estado do Paraná cuja finalidade é a ampliação do acesso de indivíduos e grupos de baixa renda às instituições do sistema de justiça.

O trabalho de campo que forneceu os subsídios para a redação deste capítulo foi realizado durante um período de quatro semanas, dividido em duas partes: a primeira ida ao campo se deu em junho de 1997 e o retorno foi em setembro do mesmo ano. Nesse período, observou-se o trabalho de promotores, advogados, estagiários do curso de Direito e líderes comunitários que prestam atendimento nos sete bairros em que foram instaladas as referidas promotorias - localizados em Curitiba, capital do estado do Paraná -, bem como foram realizadas entrevistas com esses profissionais, com os líderes comunitários e com a população atendida - neste último caso, as entrevistas foram feitas no local de atendimento e em algumas moradias. Alguns dos objetivos da observação foram apreender: 1. a relação que se estabelece entre os profissionais citados e o público atendido; 2. o alcance dessa experiência no que diz respeito à efetivação

dos tradicionais direitos individuais e dos novos direitos coletivos assegurados legalmente e 3. as possíveis implicações no espaço social e político das comunidades.

É importante salientar que os dados relativos ao trabalho desenvolvido nas promotorias - no. de pessoas atendidas, no. de procedimentos administrativos e no. de ações ajuizadas - são aproximados, na medida em que não se conta com um registro sistemático da totalidade dos casos.

Este capítulo divide-se em cinco itens: histórico das promotorias de justiça da comunidade; a sua localização; os atores envolvidos; a população atendida e as principais demandas e as formas de encaminhamento.

1. Histórico das Promotorias de Justiça da Comunidade

As promotorias de justiça da comunidade, que constituem um 'atendimento ao público' extra-gabinete, foram instituídas por um grupo de procuradores e promotores de justiça do Ministério Público do estado do Paraná, através da Resolução no. 701/95, de 24 de maio de 1995, "tendo como fim precípua propiciar atendimento jurídico gratuito à população carente da capital paranaense" (Estatuto das Promotorias de Justiça da Comunidade. Curitiba, Paraná, 1995).

De acordo com o seu estatuto, as funções das promotorias de justiça das comunidades são:

I - Estabelecer aproximação efetiva entre o Ministério Público e a população, especialmente no que se refere aos cidadãos que contam com maior dificuldade de acesso à instituição ministerial, proporcionando a imediata adoção das medidas administrativas e judiciais destinadas à resolução dos conflitos individuais ou coletivos inseridos nas diversas áreas de atuação institucional;

II - Propor separadamente, ou em conjunto com os órgãos de execução do MP, as medidas judiciais pertinentes, requisitando, para tanto, laudos, certidões, informações e quaisquer documentos de órgãos públicos ou privados, bem como, se necessário, instaurando inquéritos civis;

III - Expedir notificações nos procedimentos de suas atribuições e, quando for o caso, requisitar condução coercitiva;

IV - Receber representações, reclamações ou expedientes de toda ordem e encaminhá-los aos órgãos de execução para as medidas adequadas;

V - Prestar atendimento e orientação à população, inclusive mediante a realização de palestras e/ou exposições sobre os seus direitos e respectivos instrumentos de defesa no exercício da cidadania, especialmente nas áreas da criança

e do adolescente, das pessoas portadoras de deficiência, consumidor, meio ambiente, acidentes do trabalho, reparação do dano, direito de família e previdência social;

VI - Sugerir a realização de convênios com as entidades públicas federais, estaduais ou municipais, bem como com organismos não governamentais, nas áreas de interesse social;

VII - Efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas que atuem na respectiva área de prestação de serviço às comunidades;

VIII - Remeter informações técnico-jurídicas aos órgãos representativos das sociedades civis integrantes das comunidades."

(Estatuto das Promotorias de Justiça da Comunidade. Maio de 1995).

Como se pode observar, a finalidade das promotorias é atender não só as questões individuais (separações, divórcios, pensões alimentícias, interdições, investigações de paternidade etc), mas também as questões coletivas (saneamento básico, instalação de telefone público, criação de creches, escolas, postos de saúde etc). Como veremos mais adiante, nestes últimos casos, as questões são encaminhadas aos Centros de Apoio Operacional (CAOs) do Ministério Público, de acordo com a sua área específica de atuação. Curiosamente, uma vez que se trata de uma proposta advinda de um órgão de justiça, a atuação extrapola a mera assessoria jurídica, tendo em vista a realização de um trabalho preventivo na comunidade.

As primeiras iniciativas para a implantação das promotorias, segundo o seu principal idealizador, o Procurador-Geral de Justiça do estado do Paraná, Olympio de Sá Sotto Maior Neto, foram: 1. contactar as pessoas que exerciam *"algum tipo de influência positiva"* nos bairros onde se pretendia implantar as promotorias - líderes comunitários e/ou religiosos -, para que elas indicassem locais em que as promotorias pudessem funcionar: associação de moradores, creche ou escola, salão paroquial etc; 2. identificar os promotores *"que tivessem uma concepção ideológica condizente com esse tipo de trabalho, dado o seu caráter de voluntariedade"*; 3. contratar advogados, já que previa-se uma demanda maior por questões individuais e o Ministério Público não tem competência para propor alguns tipos de ação dessa natureza e 4. contactar a Câmara dos vereadores *"para obter qualquer tipo de apoio: recursos materiais ou humanos"*.

Na ocasião da instituição das referidas promotorias foi firmado um convênio entre o Ministério Público do estado do Paraná e a **Câmara Municipal de Curitiba**, que autorizou o acesso do MP a informações constantes em alguns cadastros do município - fato que viabilizou a escolha dos bairros, *"que deveria obedecer ao critério de pobreza"* - e cedeu dois dos quatro advogados lotados nas promotorias, além de incumbir-se de remunerar os 20 estagiários do curso de Direito que

auxiliam promotores e advogados (convênio no. 001903 de 10/Abril/1995).

O Ministério Público estabeleceu, também, um convênio com a **Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania**, visando "a ação conjunta das partes convenientes, dentro das respectivas esferas institucionais, no encaminhamento de soluções para problemas das comunidades carentes da capital, quer no âmbito dos interesses difusos e coletivos, quer no âmbito dos interesses individuais e fazendo com que tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública venham, frente às suas respectivas atribuições, propor as medidas administrativas ou judiciais cabíveis para a solução dos litígios trazidos a conhecimento das promotorias de justiça das comunidades" (convênio no 00245 de 31/Março/1996).

Tendo em vista que muitas questões não poderiam ser resolvidas na própria comunidade, o Ministério Público cedeu um espaço no local em que estão centralizados os Centros de Apoio Operacional - órgãos auxiliares da atuação funcional do Ministério Público. Esses centros têm a finalidade de promover a integração e o intercâmbio entre os membros do MP e entre estes e entidades ou órgãos públicos e privados e são divididos por áreas específicas de atuação: Meio Ambiente; Consumidor; Infância e Juventude; Acidentes do Trabalho; Pessoas Portadoras de Deficiência; Criminais; Defesa dos

Direitos Constitucionais do Cidadão e Habitação e Urbanismo. É nesse espaço - onde estão os arquivos, os fichários, os ofícios etc - em que geralmente são feitas as notificações e são realizadas as audiências com as partes contrárias.

A implantação das promotorias teve ampla repercussão nos principais jornais de Curitiba. Através de chamadas do tipo "A Justiça vai ao Povo" (*Folha Popular*, Junho/95); "Promotorias das Comunidades aproximam Justiça da População Carente" (*Agora Paraná*, Agosto/95) e "Ministério Público mais perto do Povo" (*Jornal do Estado do Paraná*, Julho/95), uma parte significativa da imprensa paranaense apoiou a iniciativa, com exceção do jornal *Gazeta do Povo*, que trouxe uma nota em que se lia: "Instalados em 07 bairros de Curitiba 'representantes do povo' sem voto" (Junho/95), uma crítica, como já foi dito, bastante comum à atuação dos membros do Ministério Público desde que o órgão obteve o seu novo formato constitucional, na Constituição Federal de 1988, que ampliou as suas atribuições e vinculou-o estreitamente à defesa dos direitos de cidadania.

Na época da criação das promotorias, o então presidente da Câmara Municipal de Curitiba, vereador Iris Simões, do PDT, concedeu algumas entrevistas apoiando o projeto: "A Câmara Municipal foi o foco de debates do projeto, que obteve o apoio de todos os vereadores. Estamos sempre unidos quando

se trata do bem da cidade, e esse projeto tem o mérito de aproximar a justiça do povo, servindo as comunidades." (Revista *Divulgação Paraná*, Junho/95).

Após o estabelecimento dos convênios, o recrutamento de promotores e advogados, a contratação dos estagiários e os contatos com os líderes comunitários, foi realizado um trabalho de divulgação nos bairros onde as promotorias seriam instaladas. Esse trabalho foi feito através de cartazes colocados em locais estratégicos - escolas e creches, postos de saúde, igrejas etc - e palestras proferidas por integrantes do Ministério Público na própria comunidade.

2. A Localização

Como mencionado, as promotorias de justiça da comunidade estão localizadas em bairros carentes de Curitiba, capital do estado do Paraná, situada na região sul do País.

Segundo dados da Fundação IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1970, Curitiba tinha pouco mais de 600 mil habitantes. Em pouco mais de vinte anos, sua população mais que duplicou, atingindo os atuais 1 milhão e 390 mil (1.390.000) habitantes. Atualmente, Curitiba

concentra 16% da população residente no Paraná, que é de 8 milhões e 700 mil (8.700.000) (in LAMOUNIER & FIGUEIREDO, 1996:24).

A cidade de Curitiba destaca-se nacionalmente pelas soluções criativas para seus problemas urbanísticos. Não é raro a própria imprensa destacar tais feitos como, por exemplo, o ônibus *Ligeirinho* - também conhecido por metrô de superfície -, solução para o transporte público que já se tornou referência até no exterior. Destaca-se, também, pelas iniciativas de descentralização administrativa. Um exemplo conhecido são as *Ruas da Cidadania*, que possuem núcleos de serviço público e comércio que podem atender o cidadão em local próximo à sua residência. Serviços como retiradas de alvarás, inscrições na Cohab e em escolas públicas, pagamento de carnês de IPTU etc, evitariam que o indivíduo tenha que se deslocar até o centro da cidade, já que pode obter no próprio bairro o atendimento da Prefeitura.

O mérito de algumas iniciativas implementadas em Curitiba costuma ser atribuído, em grande parte, a uma administração pública responsável⁹. Como afirmam Lamounier e Figueiredo, "por trás de uma cidade jovem, dinâmica e relativamente bem resolvida, existe uma administração pública

⁹ A administração a que se refere é a iniciada por Jaime Lerner, que foi prefeito da cidade de Curitiba por três mandatos - 1971-75, 1979-83 e 1989-92 - e, hoje, é governador do Paraná.

consciente, que trabalha com os recursos de que dispõe. Curitiba é o maior exemplo de que quando o poder público se faz presente as coisas podem dar certo, mesmo num país pobre.” (op. cit.:25).

De toda forma, apesar dessa aparente unanimidade em torno de suas últimas administrações, Curitiba também tem problemas semelhantes aos de qualquer outra cidade grande brasileira, decorrentes do crescimento desordenado do País nas últimas décadas¹⁰, como problemas de moradia e falta de empregos.

Em 1996, o déficit habitacional da cidade era de 7,3%, que afetava cerca de 120 mil pessoas da sua população de quase 1 milhão e 400 mil habitantes. O desemprego, segundo cálculos oficiais da Secretaria Estadual de Planejamento do Paraná, atingia 128 mil trabalhadores na região metropolitana da capital, sendo mais de 80 mil somente em Curitiba (*ibidem*:38).

É nos locais onde esses problemas são mais prementes que estão localizadas as promotorias de justiça da comunidade dos bairros Barreirinha, Bairro Alto, São Braz, Sítio Cercado e Vila Guaira. Nos bairros Vila Sabará e Vila Centenário, pertencentes à região conhecida como Grande Curitiba, a

¹⁰ Entre 1960 e 1990, segundo a Fundação IBGE, a distribuição da população brasileira mudou de 60% no campo e 40% nas cidades, para mais de 70% no meio urbano e menos de 30% no rural.

situação, segundo alguns promotores entrevistados, é ainda mais crítica.

A divisão político-administrativa de Curitiba é composta por 75 bairros. Em 1986, o Poder Público Municipal criou 9 Administrações Regionais (AR) e fixou as suas delimitações através do Decreto 142/86 (IPPUC, 1996). Até então, Curitiba vinha sendo administrada de forma centralizada. Porém, com o expressivo crescimento da cidade e a conseqüente complexidade de seus problemas, o Poder Público decidiu descentralizar o seu gerenciamento e as Administrações Regionais passaram a coordenar as ações necessárias ao planejamento local. Desde fevereiro de 1997, Curitiba está dividida em 8 Administrações Regionais: Matriz, Boqueirão, Portão, Boa Vista, Santa Felicidade, Pinheirinho, Cajuru e Bairro Novo.

Os bairros Alto e da Barreirinha pertencem à AR Boa Vista, a Vila Guaira à AR Portão, o Jardim São Braz à AR Santa Felicidade e o bairro de Sítio Cercado à AR Bairro Novo¹¹. Os bairros Vila Sabará e Vila Centenário pertencem, como já foi dito, à Grande Curitiba.

¹¹ Os bairros que compõem cada administração regional apresentam diferenças significativas entre si. A caracterização dos bairros citados fica dificultada pelo fato de os dados disponíveis pela Prefeitura serem referentes à região como um todo, não se dispondo de informações sobre cada bairro. E o Ministério Público não conta com dados detalhados sobre os bairros nos quais as promotorias estão instaladas.

3. Os Atores Envolvidos: Promotores, Advogados, Estagiários e Líderes Comunitários

Os promotores de justiça que atuam nas promotorias de justiça da comunidade não recebem nenhuma remuneração adicional por esse trabalho. Todos eles trabalham diariamente no fórum ou nos já mencionados Centros de Apoio Operacional (CAOs). Na fase de implantação das promotorias, quatro desses promotores receberam convites do Procurador-Geral de Justiça do Estado e três se apresentaram voluntariamente para participar da experiência. Segundo o coordenador das promotorias, no recrutamento *"foram levados em conta o conhecimento jurídico e a sensibilidade social do promotor"*.

O promotor é a figura que mais se destaca no espaço da promotoria de justiça da comunidade. Na maioria dos casos, antes de ser atendido pelo promotor, o indivíduo ou o grupo já passou por um pré-atendimento com o estagiário. Esse fato contribui para salientar que o encaminhamento final do problema cabe a ele, que detém maior conhecimento jurídico. Entretanto, o comportamento de todos os promotores que atuam nas promotorias é bastante distinto daquela postura tradicional observada nos fóruns, em que indumentária, vocabulário e ambiente colaboram para o distanciamento entre a clientela e os profissionais do Direito. Nas entrevistas,

todos eles, dizendo-se conscientes do baixo grau de escolaridade e da dificuldade da população em geral em compreender os termos jurídicos, afirmaram sempre ter o cuidado de simplificar a linguagem para facilitar o entendimento. O acompanhamento dos trabalhos dos promotores permitiu verificar que, de fato, existe essa preocupação.

É possível identificar alguns pontos comuns nos depoimentos dos sete promotores. 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:

“A nova fisionomia institucional do Ministério Público, anunciada pela Constituição Federal de 1988, impõe aos seus membros uma postura de verdadeiros agentes transformadores da realidade social, absolutamente injusta e ingrata para a maior parte do povo brasileiro.”

“O Ministério Público obteve, de fato, muitos ganhos com a Constituição de 88. Agora, cabe-nos a contrapartida, que é a efetiva aproximação entre a instituição e a população carente, para que em relação aos despossuídos e desprotegidos pelo sistema possa ocorrer, de fato, a defesa de seus direitos elementares de cidadania.”

“Com a criação das promotorias das comunidades, o Ministério Público está dispondo, com certeza, de melhores condições para defender a sociedade e, assim, contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.”

A maioria dos depoimentos coletados revela uma preocupação com o tema da cidadania, salientando, contudo, os direitos sociais e coletivos. Muito embora, como veremos adiante, os direitos individuais componham a pauta de atuação da entidade, estes são classificados como praticamente "direitos de rotina" e, conseqüentemente, com menor capacidade de provocar mudanças sociais. Alguns promotores entrevistados, convencidos de que a sua atuação na área dos interesses sociais de caráter coletivo representa uma maior possibilidade de "transformação social" do que aquela relativa à defesa dos direitos individuais, queixaram-se do fato de a população apresentar poucas demandas coletivas:

"Infelizmente, a população desconhece que, através do MP, pode fazer muitas reivindicações. Se você identifica, por exemplo, a ausência de saneamento básico ou de salas de aula na comunidade, você tem meios jurídicos de cobrar o órgão público. Se identifica empresas que estão poluindo a comunidade, você tem caminhos jurídicos para tentar sanar o problema. Mas, a maioria dos problemas trazidos à promotoria é de natureza individual, como separação, divórcio, pensão alimentícia, investigação de paternidade..."

Uma análise mais atenta permite concluir que o pensamento predominante no grupo é que os direitos sociais básicos - direito à saúde e à moradia, sobretudo - são a chave para a efetivação da cidadania. A proteção dos direitos individuais, dada a situação de carência da população, seria

importante apenas para o indivíduo e pouco representaria para a comunidade mais ampla:

“No Brasil é bastante insuficiente alcançarem-se soluções justas apenas para os casos individuais - tarefa que corresponde à quase exclusividade do trabalho hoje por nós desenvolvido-, porque mantido resta o ‘status quo’ vigente, estabelecido a partir de estruturas sociais absolutamente injustas.”

Essa visão - bastante distanciada de um modelo liberal-individualista de administração da justiça, em que às instituições do aparelho judicial¹² cabe tão-somente resolver os conflitos intersubjetivos de interesses - confirma a tendência de alguns setores do Ministério Público em atuar, basicamente, na área dos conflitos de conteúdo social e político. Para esses setores, a ampliação do acesso à justiça em nível individual seria incapaz de *“questionar os aspectos substantivos que estão por detrás da questão do acesso à justiça em uma sociedade como a brasileira”* (OLIVEIRA & PEREIRA, 1988:15).

Diferentemente dos promotores, a maioria dos advogados não pensa o seu trabalho sob a ótica da transformação social, com exceção de uma advogada - funcionária do Ministério

¹² Neste caso, a expressão aparelho judicial é utilizada *“como o conjunto de todas as instituições que, juntamente com o Poder Judiciário, forma um sistema de promoção e acesso à Justiça, como a Procuradoria do Estado, a Defensoria Pública, os advogados, o Ministério Público e a Polícia Judiciária.”* Cf. MACEDO Jr. in SADEK (org.), *op. cit.*: 22.

Público. A explicação para isso pode ser o fato de que, advindos de outros órgãos (um foi cedido pela prefeitura e dois pela Câmara Municipal), eles não compartilham da concepção predominante no grupo dos promotores.

Os advogados trabalham na *Casa Rosada* - sede dos Centros de Apoio Operacional e espaço onde se concentram computadores, fichários, arquivos e ofícios. Nesse local, são feitas as notificações e as audiências com as partes contrárias. Apenas uma advogada, funcionária do MP, acompanha promotor e estagiários na ida aos bairros.

Como já foi dito, são os advogados que propõem as ações referentes às questões individuais, e, devido ao grande número de demandas desse tipo, o trabalho na sede é intenso. Além disso, como a orientação é acompanhar o caso até o final, não raro os advogados vão pessoalmente ao fórum dar o devido encaminhamento às questões, inclusive acompanhando a pessoa nas audiências com o juiz.

Os estagiários fazem a ligação entre a população e o advogado e o promotor. Auxiliares de advogados e promotores, eles desenvolvem várias atividades: atendem ao público, organizam fichários, participam de audiências e até elaboram petições.

Pelo trabalho nas promotorias de justiça da comunidade, os estagiários - alunos de penúltimo e último ano do curso de

Direito, selecionados por meio de provas escrita e oral - recebem uma remuneração de dois salários mínimos, além de auxílio-transporte. A maioria dos estagiários possui uma concepção do papel que o Ministério Público deve desempenhar semelhante a dos promotores:

“Eu me candidatei ao estágio nas promotorias da comunidade porque eu sabia que o Ministério Público trabalhava para efetivar a cidadania das pessoas e eu queria saber como era essa atuação na prática. A defesa da coletividade é muito importante. Apesar do trabalho na comunidade ser de resolução dos problemas individuais, também é importante, pois, é uma alternativa para as pessoas que não têm como pagar um advogado.”

A idéia de que o Ministério Público adquiriu muito poder através da ampliação de suas funções, sobretudo na área de defesa dos interesses coletivos, também aparece em alguns depoimentos:

“Eu vou prestar concurso para o MP, pois o MP tem mais poder de ação do que o juiz. Antes da Constituição de 1988, o Ministério Público já tinha a função de fiscal da lei. Com a Constituição abriu-se um leque totalmente novo para o órgão.”

Em três promotorias da comunidade (instaladas nos bairros de Vila Centenário, Vila Sabará e São Braz), os promotores e os estagiários contam com o auxílio voluntário de membros de associações de moradores locais ou centro

comunitário. Eles organizam filas e executam um pré-atendimento, que consiste em perguntar o nome e o endereço da pessoa. Mas, sua atuação não se resume a esse trabalho de rotina. Um exemplo disso é o fato de que a maioria das questões coletivas é levada às promotorias por esses agentes. O presidente de uma associação de moradores falou sobre os benefícios que as promotorias têm trazido à comunidade:

“A promotoria da comunidade tem ajudado muito os moradores. Antes, eles não sabiam onde procurar os seus direitos. Hoje, eles sabem que vindo até aqui eles encontram alguém que vai ajudar a resolver os problemas deles. Além do mais, a promotoria sempre colabora nas questões comunitárias. Os promotores até já fizeram palestras sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente aqui no bairro.”

Outro líder comunitário revelou-se “admirado” com o trabalho desenvolvido nas promotorias de justiça da comunidade, pois, segundo ele:

“O tipo de Justiça que eles [os promotores] fazem é muito diferente daquela que a gente conhece. Eles não são como aqueles do fórum. Lá, além de tudo ser demorado, a gente, às vezes, é até maltratado (sic).”

Todos os agentes comunitários entrevistados responderam afirmativamente quando indagados se a promotoria de justiça da comunidade poderia ser considerada um dos principais canais para a resolução de problemas do bairro.

4. A População Atendida

A população atendida pelas promotorias de justiça da comunidade é constituída majoritariamente (84%) por mulheres, com idade entre 25 e 30 anos. A maioria das demandas (92%) trazidas pela "clientela" feminina está na área do Direito de Família. Com relação ao público masculino (16%), pode-se afirmar que os problemas mais frequentes (76%) são relativos a acidentes de trabalho, indenizações e cobranças¹³.

Com o intuito de investigar o grau de conhecimento dessa população acerca de seus direitos e deveres; as suas opiniões sobre o sistema de justiça e, mais especificamente, sobre os serviços prestados pelas promotorias da comunidade e o grau de participação em associações de interesse coletivo, foram realizadas 20 entrevistas, das quais 15 foram feitas com mulheres e 05 com homens¹⁴.

As entrevistas foram feitas em dois dos sete bairros atendidos: Bairro Alto e Vila Sabará. No primeiro bairro, foram ouvidos 07 mulheres e 02 homens e, no segundo, 08 mulheres e 03 homens. Optou-se por esses bairros devido a

¹³ Dados das promotorias de justiça da comunidade.

¹⁴ Para a realização das entrevistas, foi utilizado um roteiro com perguntas abertas. Não se pretende que essas entrevistas sejam representativas do universo da população atendida, na medida em que foram realizadas de maneira aleatória.

dois fatores: 1. segundo os promotores, em comparação com os demais, são os bairros mais carentes e 2. são os que concentram o maior número de demandas¹⁵.

Nas entrevistas, chama a atenção o desconhecimento dos entrevistados acerca de seus direitos¹⁶. Indagados se saberiam citar alguns dos direitos que todo cidadão possui, a maioria não foi capaz de mencionar um só direito. Dentre aqueles que souberam citar pelo menos um direito, os tipos mais citados foram os direitos sociais. Abaixo, algumas respostas:

“No trabalho, eu tenho o direito de ser registrado em carteira prá um dia receber a aposentadoria, né?”

(Homem, 32 anos).

“Eu vim atrás da minha aposentadoria porque eu acho que eu tenho direito a receber ela.”

(Mulher, 57 anos)

“Eu tenho o direito de ter um lar prá mim e para os meus filhos.”

(Mulher, 25 anos).

¹⁵ De acordo com os dados das promotorias.

¹⁶ Os direitos foram classificados em civis, políticos e sociais. Nos direitos civis foram incluídas as respostas que, de alguma forma, tratavam da liberdade, da igualdade, da justiça, da integridade física, do direito à vida, do direito à propriedade e da segurança. Nos direitos políticos, foram levadas em conta todas as respostas sobre instituições políticas e partidárias. Nos direitos sociais, questões relacionadas com saúde, educação, trabalho, moradia etc.

Os direitos civis foram os segundos mais citados. É importante observar que, do total de entrevistados, 05 pessoas estavam recorrendo ao serviço da promotoria pela segunda vez e que os direitos civis foram citados apenas pelos indivíduos desse grupo - fato que faz supor que, em alguns casos, a consciência da existência desses direitos pode ter ocorrido através do primeiro contato com a promotoria:

"(...) eu também tenho direito nas coisas que eu comprei com meu ex-marido. Só ele que trabalha fora, mas eu ajudei ele a comprar todas as coisas que a gente tem em casa"

(Mulher, 29 anos)

"Meu marido agora tem que entrar na linha (...) ele não pode fazer o que ele quiser que eu não vou aceitar."

(Mulher, 36 anos)

"Ninguém pode entrar na minha casa sem ser convidado, que nem uma vez que meu marido bebeu e os vizinhos chamaram a polícia e eles quase abriram a porta com o pé."

(Mulher, 31 anos)

O baixo número de pessoas que soube citar pelo menos um direito civil não causa estranheza, pois a fragilidade da cidadania civil no Brasil é bastante conhecida, sendo

atestada por inúmeros estudos¹⁷ e por abundantes relatos nos meios de comunicação. Invasões e agressões policiais em favelas, tratamento desigual em estabelecimentos públicos e descaso das autoridades públicas são algumas das situações que habitam o cotidiano de uma boa parte da população pobre brasileira. Isso é, obviamente, bastante preocupante, inclusive porque, como bem argumenta Carvalho, “nos momentos de crise política ou de dificuldades econômicas, é preciso algo mais para garantir a adesão dos cidadãos ao sistema democrático. É preciso a convicção, baseada na experiência cotidiana, de que o sistema garante também os direitos elementares relacionados à vida em sociedade. (...). Sem a consciência e, mais ainda, sem a garantia dos direitos civis, a vida democrática pousará sobre fundamentos instáveis” (1997).

Os direitos políticos não foram mencionados. O direito ao voto foi citado uma única vez, entretanto, como obrigação. E isso não se revela como uma preocupação com o cumprimento de um dever cívico:

“Eu tenho que votar... Se eu não votar, eu vou ser multado.”

(Homem, 23 anos)

¹⁷ Ver CARVALHO (1993) e SALES (1992).

Essa passagem é ilustrativa da dissociação existente entre o exercício formal dos direitos políticos e as práticas cotidianas. Vários estudos têm apontado para a questão do distanciamento e da descrença dos indivíduos - reduzidos ao papel de "meros eleitores" - com relação ao sistema político (KUNTZ, 1994; JELIN, 1994; CARVALHO, 1993).

O número de pessoas que souberam citar pelo menos um de seus deveres é superior àquele de indivíduos que souberam mencionar pelo menos um direito. As obrigações familiares foram as mais citadas pelas mulheres:

"Eu tenho o dever de ser uma boa mãe e dar educação para os meus filhos."

(Mulher, 29 anos)

"A minha obrigação, o meu dever? É trabalhar prá poder criar meus filhos. É ser honesta."

(Mulher, 23 anos)

Os deveres mais citados pelos homens foram aqueles relacionados ao trabalho, seguidos pelo pagamento de dívidas e impostos:

"Tanto o homem quanto a mulher têm o dever de trabalhar."

(Homem, 26 anos)

"É trabalhar e tentar manter as contas em dia. Só isso."

(Homem, 35 anos)

Nas perguntas com relação à Justiça, a maioria das mulheres e dos homens ouvidos acredita que o sistema formal de justiça é uma possibilidade aberta somente para os mais ricos¹⁸. Os valores cobrados pelos advogados é o fator de impedimento ao acesso à justiça mais citado:

Advogado é coisa prá rico. Eu até procurei um advogado particular, antes, prá fazer minha separação, mas era muito caro e eu não pude pagar.

(Mulher, 31 anos)

O número de pessoas que já recorreu à Justiça é bastante baixo entre os entrevistados. A demora na resolução dos casos é o problema mais citado por aqueles que já recorreram à Justiça gratuita:

“Antes de vir aqui, eu procurei uma advogada de graça lá no centro da cidade... Demorou três anos prá eu conseguir a separação judicial.”

(Mulher, 33 anos)

Todos os entrevistados aprovaram o serviço prestado pelas promotorias de justiça da comunidade. Os benefícios

¹⁸ No Brasil, já é parte do senso comum dizer-se que a Justiça vale apenas para os mais ricos. Uma pesquisa realizada em 1989 com a população da região metropolitana de São Paulo mostra que 86% do total de entrevistados responderam negativamente quando indagados se, no Brasil, a Justiça é igual para todos. Outro *survey*, concluído em 1996, realizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, mostra que 90,7% dos entrevistados acreditam que a Justiça é mais rigorosa para uns que para outros.

mais mencionados são aqueles referentes ao tratamento dispensado por promotores, advogados e estagiários e a rapidez na resolução das controvérsias:

“Se não fosse esse trabalho, eu não sei como iria fazer. Agora pelo menos eu tenho uma esperança. Eu conheço mais gente que já foi atendida aqui e gostou do atendimento.”

(Mulher, 21 anos)

“Eles chamaram o meu marido porque ele não tava pagando a pensão para os meus três filhos. Ele veio e teve que prometer que vai pagar. Foi mais rápido do que eu imaginava.”

(Mulher, 34 anos)

O grau de participação social e política é bastante baixo. Das 20 pessoas entrevistadas, somente um homem afirmou ser associado a sindicato. Indagados se consideravam importante a participação em associações de interesse coletivo, como associações de moradores e de pais e mestres, quase todos responderam afirmativamente. No caso de partidos políticos, entretanto, a maioria das pessoas não demonstrou interesse em se filiar e fez críticas negativas aos políticos:

“Esse negócio de política só faz a pessoa perder tempo; os políticos só querem arrumar a vida deles, de mais ninguém.”

(Homem, 42 anos)

“Se político fosse bom não aparecia só em época de eleição, prá conseguir o voto de nós (sic).”

(Mulher, 28 anos)

Os motivos para justificar a não filiação às associações que consideram importantes são, basicamente, os problemas com a vida cotidiana: criar os filhos, no caso das mulheres; trabalhar e/ou procurar emprego, no caso dos homens, são os exemplos mais mencionados.

5. As Principais Demandas e as Formas de Encaminhamento

Como já foi dito, o objetivo das promotorias de justiça da comunidade é a prestação de serviços jurídicos à população na própria comunidade. O atendimento ocorre no período noturno - das 18h às 22h- e é realizado por 07 promotores de justiça, 04 advogados e 20 estagiários de Direito, que se deslocam semanalmente para os sete bairros da cidade de Curitiba onde estão localizadas as referidas promotorias.

Atualmente, as promotorias estão funcionando nos seguintes dias da semana, sempre no horário das 18h às 22h: Barreirinha, Vila Centenário e Bairro Alto, às segundas-feiras; São Braz, às terças-feiras; Sítio Cercado, às

quartas-feiras; Vila Sabará, às quintas-feiras; e Vila Guáira, às sextas-feiras.

As promotorias dos bairros Barreirinha, Bairro Alto e São Braz funcionam em salas de aula de escolas municipais; as de Sítio Cercado e Vila Guáira nas sedes de associações de moradores; a de Vila Centenário desenvolve suas atividades em um salão paroquial e a de Vila Sabará em uma creche da prefeitura.

Quando o promotor e os dois estagiários chegam ao local, muitas pessoas já estão à espera de atendimento. Nos bairros São Braz, Sítio Cercado e Vila Sabará, líderes comunitários auxiliam no trabalho, organizando filas e realizando um pré-atendimento.

As questões individuais representam aproximadamente 98% do montante dos conflitos que, em sua maioria (84%), estão na área de Direito de Família (separações, divórcios, pensões alimentícias etc).¹⁹ Os outros 16% são questões referentes a acidentes de trabalho, indenizações, cobranças, retificações de registros civis etc.

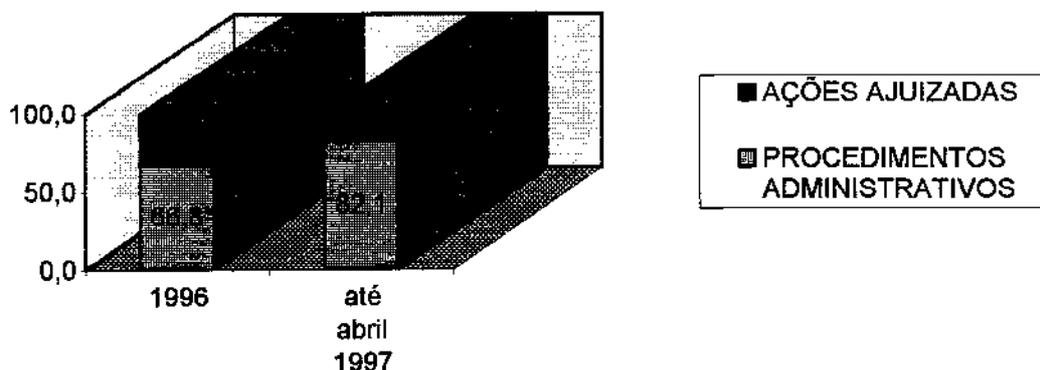
Até abril de 1997, as promotorias já tinham resolvido aproximadamente 1.500 conflitos individuais, entre separações, divórcios, pedidos de pensão alimentícia,

¹⁹ Ministério Público do Estado do Paraná - Promotorias de Justiça das Comunidades. Abril/1997.

interdições, indenizações, acidentes de trabalho, retificações de registros civis etc.

Muitos problemas e controvérsias são resolvidos sem a necessidade de recorrer à via judicial. E, segundo alguns promotores, o objetivo é, cada vez mais, a resolução de conflitos através de acordo entre as partes. Ver gráfico:

GRÁFICO 1 CONFLITOS INDIVIDUAIS



Fonte: Ministério Público do estado do Paraná - Promotorias de Justiça das Comunidades.

O gráfico acima chama atenção porque, como foi indicado, nas promotorias o número de pedidos de separação e divórcio é muito alto e, como é sabido, estes são problemas que não podem ser resolvidos sem o ajuizamento das ações. Então, conforme explicou o coordenador, deve-se ressaltar que o alto percentual de questões resolvidas através de "procedimentos administrativos" deve-se ao fato de que a resolução de

controvérsias que necessitam da interferência do Judiciário são mais demoradas.

A maioria dos problemas que são resolvidos fora do âmbito do Judiciário é baseada em acordos referendados pelo Ministério Público e assinados pelas partes e têm a validade de um **título extrajudicial** e/ou **título executivo**, documentos estabelecidos pelo Código de Processo Civil, artigo 585, inciso II. Segundo o coordenador das promotorias: "Há muitos casos que podem ser solucionados sem o ajuizamento da ação, através de acordo entre as partes. Eles podem ser resolvidos com maior rapidez e sem despesas para a máquina do Judiciário. Nossa intenção é fazer o que for possível para resolver os problemas sem a necessidade de ajuizar ações, fazendo inclusive um trabalho preventivo".

A resolução de controvérsias através desse tipo de acordo é produto de uma série de mudanças estabelecidas a partir da década de 1980, com vistas a ampliar e facilitar o acesso à justiça: as já mencionadas Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) e Lei de Pequenas Causas (7.244/84), hoje, Juizados Especiais Cíveis e Criminais (9.099/95); o Código de Defesa do Consumidor (8.078/90) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069/90).

Nos casos em que há necessidade de ação judicial, são os advogados que atuam nas promotorias que propõem as ações

necessárias: "Nós só lidamos com pessoas carentes. Então, não só encaminhamos, mas resolvemos o problema. Existem questões individuais em que o promotor não tem legitimidade para agir, por isso foi estabelecido esse convênio, essa parceria, com a Defensoria Pública." (Advogada do Bairro Alto).

Até abril de 1997, haviam sido ajuizadas aproximadamente 350 ações. Em todos os casos, os advogados peticionaram as ações e acompanharam o processo desde a entrada no cartório até a obtenção da sentença proferida pelo juiz.

Atualmente, os advogados que atendem nas promotorias solicitaram providências do Ministério Público com relação aos cartórios, que estariam inviabilizando a assistência judiciária gratuita porque não têm interesse em atender esses casos: "*Os serviços de cartório devem ser prestados gratuitamente à população necessitada, principalmente pelo fato desses serviços serem públicos e a Constituição, em seu artigo 236, ter estabelecido que os serviços notariais e de registros são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público*" (depoimento de um promotor).

Os conflitos coletivos representaram menos de 2% do montante de problemas resolvidos pelas promotorias, até abril de 1997²⁰. Embora se trate de um baixo percentual,

²⁰Os bairros em que o número de demandas coletivas é maior são Vila Sabará e Vila Centenário onde, como já foi indicado, a situação de carência é mais crítica.

evidentemente, cada problema coletivo resolvido representa benefícios para um número maior de pessoas. Do total de 24 controvérsias, 17 envolvem o poder público e 07 representam problemas com particulares. As questões que envolvem o poder público são: falta de saneamento básico (03) e iluminação pública (01); ausência de vagas em creche municipal (02); falta de atendimento médico em posto de saúde (01); instalação de telefone público (01); falta de policiamento (01); asfaltamento e/ou danos em ruas (04), falta de coleta de lixo (01) e usucapião coletivo em áreas da prefeitura (03). Os problemas que envolvem particulares se relacionam à venda de loteamento irregular (03); perturbação do sossego alheio por estabelecimentos comerciais (02); usucapião coletivo em área particular (01) e prestação de contas por membro de associação de moradores (01).

Como já foi dito, a maioria das questões coletivas tem sido levada às promotorias por intermédio de agentes comunitários. Entretanto, o ponto inicial para a resolução de alguns tipos de problemas dessa natureza podem surgir durante a orientação sobre outras controvérsias: *"Já teve ocasião em que a mulher vem reclamar a sua separação e acaba comentando que existe falta de atendimento no posto de saúde"* (promotor de Vila Centenário).

Nenhuma das questões coletivas chegou a ser ajuizada; todas elas foram resolvidas através de "negociações", tanto com o poder público, quanto com os particulares. Segundo o coordenador das promotorias, em todas as questões coletivas que envolviam o poder público o retorno foi rápido e satisfatório. Indagado se isso poderia ser configurado como um receio do órgão público em relação ao MP, ele respondeu:

"Nos dois anos de existência das promotorias de justiça da comunidade não houve nenhum tipo de atrito com o poder público. Em alguns casos houve uma certa demora para o atendimento de nosso pedido, mas analisamos e chegamos à conclusão de que não era necessário promover um inquérito civil público com vistas à ação civil pública. Mas se houver necessidade de promover ações que vão ferir interesses de órgãos públicos, não há dúvida de que daremos prosseguimento. (...). Nosso trabalho é essencialmente de dar um retorno positivo à população, não tem nenhuma bandeira política, nem poderia ter. A nossa obrigação é ver cumprido o que determina a Constituição."

(Coordenador das promotorias)

Alguns casos que são levados às promotorias das comunidades extrapolam o seu campo de atuação. Nestas situações, o promotor procura orientar a pessoa e, dependendo do caso, até mesmo tentar solucionar o problema:

"Existem muitas situações que não são jurídicas. Nós tivemos um caso específico de uma pessoa que não tinha uma cadeira de rodas e que só ficava na cama. Ai, nós conseguimos obter uma cadeira de rodas com um órgão público. É claro que não é um caso jurídico, e o poder público não é obrigado a fornecer isso, não existe lei específica para isso, mas a gente tenta, dentro do possível, encontrar uma solução."

(Promotor de Justiça do Bairro Alto).

Segundo o promotor de Vila Sabará, também são levadas às promotorias questões que "são somente sociais mas têm cunho jurídico":

"Por exemplo, a pessoa que comunica que o filho está envolvido com drogas, está com uma dependência muito forte. Então, eu entro em contato com algum hospital público para que a pessoa seja internada. Na maioria dos casos em que isso ocorreu, nós conseguimos o internamento muito rápido. Essa, aparentemente, é tão somente uma questão social, mas vamos admitir que não se conseguisse o internamento. Aí, se for fazer uma análise mais aprofundada da própria Constituição e de outras leis, esse é um dever do Estado. Então, o MP faz a solicitação, se receber uma resposta negativa, ele poderá acionar a Justiça para que ela obrigue o órgão público a fornecer uma vaga para essa pessoa que está dependente, sob pena, inclusive, de óbito."

(Promotor de Justiça da Vila Sabará)

Somando-se todos os tipos de demandas que chegam às promotorias de justiça da comunidade, nos sete bairros atendidos pelo programa - inclusive aquelas que consistem em consultas ou simples encaminhamentos a outros órgãos públicos - o número de atendimentos, segundo o seu coordenador, chegaria a 5.000, até abril de 1997.

Considerações Finais

"(...) a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos. "

(Mauro Cappelletti; *Acesso à Justiça*)

No Brasil, apesar de contar-se com uma ampla gama de direitos assegurados legalmente, vive-se uma realidade em que poucas pessoas exercem, exigem ou apropriam-se dos direitos formalmente definidos, ou seja, os direitos que estão reconhecidos pela Constituição não têm uma tradução concreta no cotidiano de uma boa parte dos homens e mulheres que compõem a população brasileira.

Embora não se possa negar a importância dos avanços legislativos conquistados pela sociedade nas últimas décadas, também é verdade que esta mesma sociedade se mostra incapaz de fazer com que tais avanços tenham eficácia prática e que as leis sejam, de fato, aplicáveis em todas as esferas.

As demandas sociais da década de 1980 - marcada pela emergência de um sentimento de cidadania coletiva - resultaram na normatização dos direitos coletivos e difusos

pela Constituição Federal de 1988 e na ampliação de mecanismos para a sua defesa na esfera judicial. A postulação desses direitos, mesmo que esse fato não garanta a sua concretização, já constitui uma grande conquista. Contudo, no caso brasileiro, ocorre uma situação inusitada e diferenciada, sobretudo se comparada à dos países centrais: a conquista dos direitos sociais e coletivos não significa que os direitos individuais estejam plenamente assegurados e perfeitamente internalizados por uma parcela significativa da população²¹.

Nesse contexto, a questão do acesso à justiça adquire importância fundamental, na medida que as instituições do sistema de justiça desempenham um relevante papel para a eficácia da legislação ou, dito de outra forma, para a efetiva proteção dos direitos de cidadania. Entretanto, a esfera judicial permanece distante e inacessível a maior parte da população.

Como mencionado, há vários fatores que impedem o efetivo acesso à justiça. A histórica lacuna entre a sociedade e as instituições estatais responsáveis pela administração da Justiça não se explica apenas pelos obstáculos vinculados ao funcionamento do aparelho judicial, tais como morosidade,

²¹ Evidentemente, não se trata de defender que a consolidação dos direitos individuais deva ser, obrigatoriamente, anterior à afirmação dos direitos sociais e coletivos, mas é fato que a luta por estes últimos tipos de direito fica comprometida diante da fragilidade dos direitos individuais.

congestionamento e altos custos. Muitas vezes, a inexistência de uma procura efetiva por justiça, no âmbito do sistema estatal, explica-se pela falta de informação, pelo desconhecimento dos direitos elementares de cidadania.

Inúmeros esforços foram empregados com vistas a amenizar essa dupla problemática, seja por parte do Estado, seja através de iniciativas da sociedade civil. Uma das tentativas estatais para tornar a justiça mais acessível foi a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com vistas a acelerar e simplificar o processamento de litígios de menor valor econômico e, também, modificar o padrão de resolução de conflitos, com ênfase na conciliação entre as partes. Como afirma Junqueira, *"De acordo com as justificativas dessa proposta legislativa, a informalização da justiça, ao criar um canal para o tratamento de causas de pequeno valor econômico, preencheria a lacuna decorrente de um sistema judiciário lento, burocratizado e caro, que compelia o brasileiro, impedido de ter seus conflitos resolvidos pelo aparelho judicial, a utilizar recursos extra-legais de equacionamento da conflitualidade."* (op. cit.; 1993:96). Esses juizados representam um avanço inegável para a superação do problema de acesso à justiça, mas a proposta parece não ter força suficiente para atingir, efetivamente, as principais questões que emperram a relação entre a justiça

e a população, mesmo porque, dada a magnitude das necessidades, o número de institutos existentes é bastante insuficiente.

No âmbito da sociedade civil, encontram-se muitas iniciativas (Ver JUNQUEIRA, 1993 e CAMPILONGO, 1991) de assistência jurídica gratuita à população de baixa renda, objetivando facilitar o encaminhamento jurídico de seus problemas. O número elevado de demandas que chegam a essas assessorias, geralmente localizadas na própria comunidade, revela a carência da população em relação aos serviços jurídicos. São muitos os resultados positivos alcançados através do trabalho realizado por essas entidades, apesar de seus inúmeros problemas de funcionamento, relacionados sobretudo à incompatibilidade entre o ritmo do serviço prestado e o número elevado de demandas.

A criação das promotorias de justiça da comunidade - objeto deste trabalho - constitui uma tentativa, entre muitas outras, de proporcionar acesso à justiça à população com poucos recursos econômicos, sociais e culturais.

Como demonstrado, o trabalho realizado nas referidas promotorias não se restringe ao atendimento jurídico-formal, ou seja, não se limita à resolução de conflitos de natureza interindividual, mas dirige-se, também, a demandas de impacto social. À primeira vista, a combinação desses dois tipos de

atendimento - tutela de interesses individuais e/ou coletivos-, realizado por um órgão específico do sistema de justiça, causa estranheza, pois parece confundir o que seria, tradicionalmente, duas funções distintas: a função jurídica e a função política. Afinal, exigências de prestações positivas por parte do Estado - como acesso à saúde, à educação, saneamento básico etc - sempre constituíram reivindicações da sociedade civil. De toda forma, analisando-se o novo perfil institucional e as novas atribuições do Ministério Público brasileiro, percebe-se que esse tipo de iniciativa, embora polêmica, é uma possibilidade aberta pela própria Constituição do País. Afinal, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente a área de atuação do MP - vinculando-o estreitamente à efetivação dos direitos de cidadania -, conferindo-lhe legitimidade para ingressar com ações de caráter político como as citadas.

Na medida em que se trata de uma proposta advinda de uma instituição do Estado, pode-se argumentar que a ação das promotorias inibe o desenvolvimento de uma cidadania ativa, ou seja, impossibilita a criação de sujeitos autônomos e responsáveis por seus próprios interesses. Essa preocupação se torna mais acentuada ao se analisar o discurso de seus agentes, tal como foi feito nos segundo e terceiro capítulos desta dissertação. Nesses discursos, percebe-se que os promotores, ao sugerir a incapacidade da sociedade brasileira

em defender os seus próprios interesses, pretendem colocar-se na condição de "defensores do povo".

Entretanto, vista de outro ângulo, a experiência em questão tem proporcionado à população atendida, mesmo com limitações, um efetivo acesso à justiça, contribuindo, entre outras coisas, para a simplificação e a aceleração de mecanismos de resolução de conflitos.

Muito embora os promotores classifiquem os direitos individuais - que constituem o maior número de demandas nas promotorias de justiça da comunidade - como praticamente "direitos de rotina" e suspeitem de sua capacidade de provocar mudanças sociais, os depoimentos da população atendida revelam, contrariamente, que a afirmação desse tipo de direito constitui uma grande aquisição: o resgate de sua dignidade civil. Pessoas que não têm uma idéia exata acerca de seus direitos e, quando possuem, carecem dos meios necessários para defendê-los - tais como os serviços advocatícios -, experimentam, pela primeira vez, a possibilidade de fazer valer os seus direitos, de afirmar a sua cidadania.

As opiniões da população em relação ao sistema de justiça costumam ser bastantes negativas. A imagem global da justiça, no Brasil, é que ela é lenta, cara e pouco

confiável. Várias pesquisas²² indicam, contudo, que a fonte de parte da avaliação negativa que se faz da justiça decorre do desconhecimento generalizado acerca de suas atividades e dos canais de acesso disponíveis. Esse fato comprova, inclusive, que as instituições de justiça passam ao largo de serem reconhecidas por uma parcela significativa da população como as principais responsáveis pela regulação da vida social. Assim sendo, a iniciativa do Ministério Público do Paraná, enquanto órgão do Estado, poderia ser considerada como uma tentativa de consolidação do Estado de Direito, cuja garantia é a igualdade de todos perante a lei.

Finalmente, ainda que o ideal de cidadania cultivado pelos promotores seja questionável e que esse tipo de proposta possa ser considerada uma forma enviesada de construção da cidadania, o trabalho desses agentes nas promotorias de justiça da comunidade tem significado, até onde pôde ser observado, a materialização da garantia constitucional de que o Estado assegurará justiça ampla e eficaz à população. Evidentemente, nem todas as questões podem e devem ser encaminhadas ao espaço da Justiça estatal, sob pena de ocorrer, inclusive, um "engessamento" das relações sociais. Dito de outra forma, a realização de muitos interesses e expectativas dos indivíduos - singulares e/ou

²² Ver relatórios de pesquisa *Leis, Justiça e Cidadania*, 1997; *Justiça e Poder Judiciário - Brasil e Estados Unidos*, 1997; *O Paulistano e sua Cidade - Avaliação dos Serviços e Qualidade de Vida*, 1989.

coletivos - não pode e não deve se dar apenas nos limites do sistema formal de justiça, mas através de reivindicações e negociações no espaço da sociedade civil e seus variados canais de participação. Por outro lado, a frequente mediação de um agente do Estado na resolução de questões coletivas variadas constitui uma moeda de duas faces: tanto pode facilitar o encaminhamento do problema como, também, pode criar uma dependência pouco benéfica para a construção da cidadania. Entretanto, no caso brasileiro, em que a afirmação da cidadania pela via judicial jamais se consolidou, o efetivo acesso à justiça é algo a ser perseguido.

Anexos

Roteiro de entrevista

Promotores, advogados e estagiários

1. Qual o tipo de ligação que essa iniciativa do Ministério Público do Paraná possui com o novo formato constitucional do Ministério Público, com a ampliação de suas atribuições pela atual Constituição do País?
2. Quais as suas atividades na promotoria de justiça da comunidade?
3. Quais são os tipos de problema mais comuns?
4. Como são encaminhadas as questões que necessitam ser ajuizadas?
5. Aparecem muitos problemas cujo assunto extrapola a competência das promotorias?
6. Com relação aos direitos coletivos, quem normalmente traz esse tipo de controvérsia às promotorias da comunidade?
7. Como são encaminhadas as questões coletivas?
8. Como o(a) sr(a) avalia as agências estatais de prestação de justiça, tais como os juizados especiais cíveis e criminais?

Roteiro de entrevistaPopulação atendida nas promotorias de justiça da comunidade

1. Todas as pessoas têm direitos e deveres. O(a) sr(a) poderia citar três direitos que considera mais importantes?
2. O(a) sr(a) poderia citar três dos seus deveres?
3. Como o(a) sr(a) tomou conhecimento da promotoria de justiça da comunidade?
4. Antes de procurar a promotoria, o(a) sr(a) buscou ajuda em outra instituição para resolver o seu caso?
5. Se não existisse essa promotoria no seu bairro, em qual outro lugar o sr(a) procuraria resolver o seu caso?
6. Na sua opinião, quais são as dificuldades mais comuns que as pessoas encontram quando procuram a Justiça?
7. O que o(a) sr(a) achou do atendimento na promotoria?
8. O(a) sr(a) é membro ou filiado a algum partido político, sindicato, associação de pais e mestres, associação de moradores?

Roteiro de entrevistaLíderes comunitários

1. Eu gostaria que o(a) sr(a) contasse como ocorreu o seu envolvimento com o trabalho na promotoria de justiça da comunidade.

2. Quais atividades o(a) sr(a) desenvolve na promotoria?

3. Como o(a) sr(a) avalia o trabalho realizado na promotoria?

4. Na sua opinião, quais os benefícios que a promotoria trouxe para a comunidade, desde a sua implantação?

Bibliografia

- ARANTES, Rogério Bastos. "Ministério Público: da Legitimação pelo Procedimento à Legitimação pela Ação". Relatório de pesquisa, IDESP, Mimeo. São Paulo, 1994.
- _____. "Um Novo Ator Político". *Jornal O Estado de São Paulo*, pág. 2 A. São Paulo, 25/Abril/1997.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 5a. edição. Ed. Campus. Rio de Janeiro, 1996.
- CAMPILONGO, Celso. "Assistência Jurídica e Realidade Social: Apontamentos para uma Tipologia dos Serviços Legais". Seminário IUPERJ. Rio de Janeiro, 1991.
- _____. Seminário "O Judiciário e o Acesso à Justiça", in SADEK, Maria Tereza (org.). *O Judiciário em Debate*. Série Justiça. IDESP/Editora Sumaré. São Paulo, 1995.
- CAPPELLETTI, Mauro. "Acesso à Justiça", in *Revista do Ministério Público*. Ed. Revista dos Tribunais. Porto Alegre, 1995.

- _____ & GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Sérgio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1988.
- CARNEIRO, Sueli. Seminário "O Judiciário e o Acesso à Justiça", in SADEK, Maria Tereza (org.). *O Judiciário em Debate*. Série Justiça. IDESP/Editora Sumaré. São Paulo, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la Ciudadania en Brasil*. Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Ensayos. México, 1995.
- _____. Conferência "Direitos Civis e Cidadania", in Roberto Da Matta (org.). *Brasileiro Cidadão*. Rio de Janeiro, 1993.
- _____. Seminário "Cidadania e Acesso à Justiça". Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1997.
- CORRÊA, Mariza. *Morte em Família*. Edições Graal. Rio de Janeiro, 1983.
- DAGNINO, Evelina. "Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania", in DAGNINO, Evelina (org.). *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. Ed. Brasiliense. São Paulo, 1995.

- FALCÃO, Joaquim. "Cultura Jurídica e Democracia: A favor da Democratização do Judiciário", in LAMOUNIER, Bolívar (org.). *Direito, Cidadania e Participação*. Ed. T. A. Queiroz. São Paulo, 1981.
- FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. Ed. Ática. São Paulo, 1989.
- GRINOVER, Ada Pelegrini. *O Processo em Evolução*. Ed. Forense Universitária. Rio de Janeiro, 1996.
- _____ . Seminário "O Papel do Ministério Público entre as Instituições que compõem o Sistema Brasileiro de Justiça", in SADEK, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. Série Justiça. IDESP/Ed. Sumaré. São Paulo, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. "O Estado-Nação Europeu frente aos Desafios da Globalização: O Passado e o Futuro da Soberania e da Cidadania". Trad. de Antônio Sérgio Rocha. In *Novos Estudos CEBRAP*, no. 43. São Paulo, 1995.
- HIRSCHMAN, Albert O. *A Retórica da Intransigência: Perversidade, Futilidade, Ameaça*. Trad. de Tomás Rosa Bueno. Companhia das Letras. São Paulo, 1995.

- JELIN, Elisabeth. "Construir a Cidadania: Uma Visão desde Baixo", in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, no. 33, CEDEC. São Paulo, 1994.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *A Sociologia do Direito no Brasil - Introdução ao Debate Atual*. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro, 1993.
- _____. "Acesso à Justiça". Seminário UFRJ. Mimeo. Rio de Janeiro, 1996.
- KUNTZ, Rolf. "A Redescoberta da Igualdade como Condição de Justiça", in FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo, 1994.
- LAMOUNIER, Bolivar & FIGUEIREDO, Rubens. *As Cidades que dão Certo: Experiências Inovadoras na Administração Pública Brasileira*. MH Comunicação. Brasília, 1996.
- MACDOWELL, Maria Cecília. "Juizados Informais de Conciliação em São Paulo: Sugestões para Pesquisa Sócio-Jurídica", in *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, no. 51. São Paulo, 1989.
- MACEDO JR., Ronaldo Porto. "A Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro", in SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Série Justiça. IDESP/Ed. Sumaré. São Paulo, 1996.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*. Ed. Saraiva. São Paulo, 1990.
- MARQUES JR., Gessé. "Espaço do Fórum, Autoridade e Representação: Introdução a uma Pesquisa na Justiça", in SADEK, Maria Tereza (org.). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Série Justiça. IDESP/Ed. Sumaré. São Paulo, 1996.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Zahar Editores. São Paulo, 1967.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. Ed. Saraiva. São Paulo, 1993.
- NALINI, José Renato. "Organização e Funcionamento do Poder Judiciário", in SADEK, Maria Tereza (org.). *O Judiciário em Debate*. Série Justiça. IDESP/Ed. Sumaré. São Paulo, 1994.
- OLIVEIRA, Luciano. "Polícia e Classes Populares". In *Cadernos de Estudos Sociais*, no. 1. Recife, 1985.
- _____ & PEREIRA, Affonso. *Conflitos Coletivos e Acesso à Justiça*. Fundação Joaquim Nabuco. Recife, 1988.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. "Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos". Texto apresentado no XVII Congresso da IPSA (International Political Science Association). Mimeo. Seoul, 1997.

- PUTNAM, Robert. *Making Democracies Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. Princeton, 1993.
- QUIRINO, Célia & MONTES, Maria Lúcia. *Constituições Brasileiras & Cidadania*. Série Fundamentos, ed. Ática. São Paulo, 1987.
- REIS, Elisa. "On Citizenship". Texto apresentado no XVII Congresso da IPSA (International Political Science Association). Mimeo. Seoul, 1997.
- REIS, Fábio Wanderley. "Direitos Humanos e Sociologia do Poder", in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, no. 15, CEDEC. São Paulo, 1988.
- ROBERTS, Bryan. "A Dimensão Social da Cidadania". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 33. São Paulo, 1997.
- SADEK, Maria Tereza. "O Acesso à Justiça e o Sistema de Justiça: Observações Preliminares". Relatório de pesquisa. Mimeo. IDESP. São Paulo, 1994.
- SALES, Maria Teresa. *Trama das Desigualdades, Drama da Pobreza no Brasil*. Tese de Livre Docência. Depto. de Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP. Campinas, 1992.

- _____ . "Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 25. São Paulo, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Introdução à Sociologia da Administração da Justiça", in FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. Ed. Ática. São Paulo, 1989.
- SILVA, Cátia Aida Pereira da. "A Disputa pela Jurisprudência na Área da Infância: Promotores, Juízes e Adolescentes". XX Encontro Anual da ANPOCS. Mimeo. Caxambu, 1996.
- SMULOVITZ, Catalina. "Ciudadanos, Derechos y Política", in *Cuaderno de Estudios Políticos*, no. 7. Buenos Aires, 1997.
- TUCCI, Rogerio Lauria. *Manual do Juizado de Pequenas Causas*. Saraiva. São Paulo, 1985.
- VIEIRA, Lizst. *Cidadania e Globalização*. Ed. Record. Rio de Janeiro, 1997.
- WATANABE, Kazuo. "Novas Atribuições do Judiciário: Necessidade de sua Percepção e de Reformulação da Mentalidade", in *Revista Escola Paulista da Magistratura*, no. 1. São Paulo, 1996.

Documentos Oficiais

- Constituição da República Federativa do Brasil, publicada no Diário Oficial da União, no. 191-A, de 05 de Outubro de 1988.
- Estatuto das Promotorias de Justiça da Comunidade. Curitiba- Paraná, 1995.

Relatórios de Pesquisa

- *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. IDESP/Ed. Sumaré. São Paulo, 1996.
- *Justiça e Poder Judiciário - Tendências*. Encarte de Dados de Opinião Pública. Publicação CESOP-UNICAMP, ano IV, no. 3. Campinas, 1997.
- *Lei, Justiça e Cidadania - Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. CPDOC-FGV/ISER. Rio de Janeiro, 1997.
- *O Paulistano e sua Cidade - Avaliação dos Serviços e Qualidade de Vida*. Relatório IDESP. Mimeo. São Paulo, 1989.

- *Curitiba em Dados*. IPPUC(Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba). Curitiba, 1996.
- *Brasil em Números*. IBGE(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).Vol. 5. Rio de Janeiro, 1997.

Jornais e Revistas

- *Jornal O Estado de São Paulo*. Junho/1997, pág. 2A. São Paulo-SP.
- *Jornal Folha Popular*. 03/Junho/1995, pág. 12. Curitiba-PR.
- *Jornal Agora Paraná*. 06/Agosto/1995, pág. 08. Curitiba-PR.
- *Jornal Estado do Paraná*. 10/Julho/1995, pág. 02. Curitiba-PR.
- *Jornal Gazeta do Povo*. 03/Junho/1995, pág. 03. Curitiba-PR.
- *Revista Divulgação Paraná*, no. 5, 11/Junho/1995, pág. 15. Curitiba-PR.