

# Três parcerias do Ministério Público com ONGs: novos diálogos entre Estado e sociedade<sup>1</sup>

**Mario Luis Grangeia<sup>2</sup>**

## Resumo

O artigo investiga motivações, estratégias e resultados de três parcerias entre o Ministério Público (MP) e organizações não governamentais (ONGs) para efetivar direitos no Brasil. Inicialmente, analisa-se o ativismo do MP e das ONGs e os requisitos ao diálogo entre eles. Estudam-se, então, alianças do MP Federal com: o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD), pela acessibilidade aos edifícios públicos no Rio de Janeiro; a Escola de Gente, pela inclusão de alunos com deficiência no ensino regular; e a SaferNet, pelo combate à pedofilia e à discriminação na internet. Após considerações sobre os proponentes das alianças, suas dinâmicas, resultados e diferenciais das ONGs, são apontados, numa apropriação livre de modelo de Tilly, repertórios de interação entre MP e ONGs, como as proposições de ações, consultorias e termos de cooperação.

**Palavras-chave:** Cidadania. Ministério Público. ONG. Sociedade civil. Repertórios de interação.

## I. Introdução

Desde a década de 1980, processos como o fim de regimes autoritários na América Latina e no Leste Europeu e a proliferação de organizações civis geraram e refletiram mudanças no Estado, na sociedade e em suas relações. Tais

---

1 Este artigo resulta da pesquisa da dissertação *Em nome da cidadania: Ministério Público, ONGs e efetivação de direitos no Brasil*, orientada pela professora Elisa Reis no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Sou grato a ela e aos dois pareceristas de *Política & Sociedade*.

2 Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), analista de comunicação social do Ministério Público Federal. Doutorando e mestre em Sociologia (UFRJ), especialista em Sociologia Política e Cultura pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e bacharel em Comunicação Social/Jornalismo (UFRJ). E-mail: [mario.grangeia@gmail.com](mailto:mario.grangeia@gmail.com).

mudanças associam-se à solidariedade, princípio que rege a sociedade civil – Estado e mercado são regidos por autoridade e interesses – e ganhou espaço com atores fora de associações tradicionais, como os sindicatos e partidos, e em formatos como as organizações não governamentais (ONGs).

No Brasil, as ONGs proliferam na defesa de direitos e na execução de políticas, por meio de diálogos variados com o Estado. Com demandas sociais e por igualdade ou reconhecimento de diferenças, elas suscitam questões como as de Reis (2011, p. 12, tradução livre): “A quem prestam contas? Como fixam prioridades? Como interagem com Estado e mercado? Quais são os seus pleitos por legitimidade para afetar a agenda política?” Esse processo é paralelo à renovação do Ministério Público (MP) após a Constituição de 1988. De órgão em defesa do Executivo, ele tornou-se autônomo e advogado da sociedade, com mais recursos para tutelar direitos coletivos. O MP “encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania” (SADEK, 2000, p. 37).

Novos atores sociopolíticos no Brasil, o Ministério Público e as ONGs têm participado mais da agenda pública desde a Constituinte, assumindo papéis de relevo após a volta à democracia ter sido liderada por personagens familiares na política nacional. Sobram motivos, portanto, para ampliar a compreensão sobre o MP e as ONGs e sobre estímulos e limites de seus diálogos para efetivar direitos. Essa é a intenção deste artigo, que discute parcerias entre tais agentes e seus possíveis efeitos a partir da revisão da literatura e de três estudos de caso.

A próxima seção debate o ativismo do MP e das ONGs, examinando suas causas, como a ampliação de poderes do órgão estatal e a redemocratização, e seus efeitos, como a judicialização da política e a aproximação entre ONGs e Estado. Tais circunstâncias, como se verá, favorecem as uniões sob análise.

Na seção 3, a predisposição de MP e ONGs para se unirem é debatida com base na revisão de literatura e numa apropriação livre do modelo de ação coletiva de Tilly (1978), que tem quatro fatores: interesses, organização, mobilização e oportunidade. Criado para estudar a conversão de lutas pelo

poder político em revoluções, esse conceito se mostra útil neste estudo para examinar atuações conjuntas mesmo de agentes sem ímpeto revolucionário.

A seção 4 analisa três alianças do Ministério Público Federal (MPF) com ONGs a partir de documentos como autos judiciais, de entrevistas com quatro procuradoras da República e três dirigentes de ONGs, observações de reuniões e de outros eventos. Para reunir hipóteses sólidas sobre prós e contras de cada agente e seus enlaces em prol da cidadania, são focalizadas parcerias com razões, estratégias e resultados distintos, mas com o objetivo comum de interpelar descumpridores da lei que não contestaram as causas:

- *acessibilidade de edifícios públicos no Rio de Janeiro*: o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) processou a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro para tornarem acessíveis seus prédios na cidade. O MPF aderiu como coautor da ação e os réus foram condenados.
- *inclusão escolar de alunos com deficiência*: MPF e Escola de Gente cooperaram em capacitações e publicações para difundir a interpretação constitucional pela igualdade de condições de acesso e permanência na escola regular.
- *combate à pedofilia e à discriminação na internet*: MPF e SaferNet ampliaram a coleta de denúncias de crimes virtuais, identificaram divulgadores de pornografia infantojuvenil e estão capacitando centenas de professores.

A seção 5 foca quatro aspectos desse novo diálogo Estado-sociedade: autor da iniciativa (as ONGs nos três casos), dinâmica de interação (pela via judicial, extrajudicial ou ambas), diferencial da ONG (especialização técnica aliada ao comprometimento emocional) e possíveis resultados (condenação do poder público, eventos, publicações e repressão e prevenção de crimes).

A seção final retoma as demais para indicar repertórios de interação entre MP e ONGs e eleger questões oportunas para futuras pesquisas afins.

## 2. Ativismo do MP e das ONGs

A Constituição de 1988 foi um divisor de águas nas trajetórias do Ministério Público e das ONGs, pois (i) ampliou os direitos coletivos,

incorporando direitos sociais, universalizando o voto e garantindo direitos civis como a liberdade de expressão, (ii) redesenhou o MP, tornando-o independente e defensor dos direitos coletivos para além do combate aos crimes e (iii) abriu maior espaço para agentes da sociedade civil na esfera estatal. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (como saúde e assistência social), orçamentos participativos e audiências públicas deram corpo ao princípio da participação popular, que teve um de seus estímulos na descentralização de competências decidida pelos constituintes. Esses não apenas consolidaram instrumentos vinculados aos direitos políticos (eleições regulares, referendo, plebiscito) como adotaram o controle de constitucionalidade (via ações diretas de inconstitucionalidade), o que gerou novas formas de participação do Judiciário no Executivo e no Legislativo – a chamada “judicialização da política”.

O ativismo do MP e das ONGs associa-se, além das mudanças no texto constitucional, à ampliação dos poderes daquele órgão e à disposição dessas organizações para interagirem com o Estado.

## 2.1 Ampliação dos poderes do MP

O Ministério Público defende a sociedade e a lei em causas de interesse coletivo. Com estrutura simétrica à do Judiciário, ele divide-se nos MPs dos Estados e da União (com MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e do Distrito Federal e Territórios).<sup>3</sup> Seu papel de “defensor da sociedade” remonta ao Código de Processo Civil de 1973, que o incumbiu de “causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (C. P. C., art. 82, III). Para se fortalecerem, seus membros julgaram como de “interesse público” conflitos como desapropriações e acidentes de trabalho, migrando de interesses estatais para os da sociedade (ARANTES, 2002).

Outras leis favoreceram a defesa da coletividade pelo MP. A primeira Lei Orgânica Nacional (1981) uniformizou estrutura e atribuições do órgão e introduziu os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/1981) inovou

---

<sup>3</sup> Sem estrutura própria, o Ministério Público Eleitoral atua junto à Justiça Eleitoral por meio de integrantes designados entre os quadros dos MPs dos Estados e do MP Federal.

na regulamentação dos direitos coletivos ao legitimar o MP como defensor dos direitos a um meio ambiente saudável e ao conferir-lhe uma nova arma: a ação de responsabilidade civil e criminal. Os instrumentos mais usados na tutela coletiva vieram com a Lei 7.347/85: a ação civil pública e o inquérito civil público, voltados à defesa de direitos irrenunciáveis, como educação e saúde.<sup>4</sup> Fora da Justiça, o MP dispõe dos termos de ajustamento de conduta e recomendações (alertas sobre ato ilícito que pode causar futuro processo).

A Constituição manteve ou reforçou tais mudanças legais e dotou o MP de garantias iguais às dos magistrados: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade da remuneração. A ação civil pública passou a defender “outros interesses difusos e coletivos” (Constituição, art. 129) e, na área criminal, o MP assumiu a exclusividade da ação penal pública, pedindo apurações às polícias, sobre as quais passou a exercer controle externo.

A nova fórmula constitucional do Ministério Público será, talvez, o caso mais eloquente da operação intelectual do constituinte, que democratiza a sociedade a partir de uma reinterpretação da nossa história republicana, pois a ele – um ente público – confia a representação da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ao convertê-lo em instituição acessível às demandas da sociedade. (WERNECK VIANNA, 2008, p. 100)

Werneck Vianna *et al.* (1999) articulam a participação do Judiciário (e, portanto, do MP) em decisões do Executivo e do Legislativo a mudanças na Justiça, no MP e no olhar da sociedade civil, “que, depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social, vem procurando encontrar no Judiciário um lugar substitutivo [...] para as suas expectativas de direitos e de aquisição de cidadania” (*idem*, p. 42).<sup>5</sup>

O MP é cada vez mais estudado como um ator político relevante. Casagrande (2008) atribui-lhe papel-chave na judicialização da política, pois sua intervenção, especialmente com a ação civil pública, dá outra dimensão à

4 *Outras instituições estatais e civis podem propor a ação civil pública, mas apenas o MP conduz o inquérito civil, requisitando informações e documentos com vistas às apurações.*

5 *A judicialização da política tornou-se um objeto de pesquisa corrente no Brasil e no exterior. Os estudos costumam apreender o processo de modos distintos (WERNECK VIANNA et al., 1999): para uns autores, a invasão da política pelo direito ameaçaria a liberdade; para outros, a Justiça atuaria como guardiã de princípios e valores fundamentais.*

decisão judicial – sua capilaridade amplia a conquista e supera-se um desequilíbrio de forças com o poder público. Uma das cinco vitórias do MP no Judiciário estudadas por ele refere-se à ação contra o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) oriunda do pleito da ONG Nuances pela garantia dos direitos previdenciários para homossexuais, como o pedido de pensão e a inscrição de dependentes. Após a vitória do MPF, o réu recorreu e o Tribunal Regional Federal - 4ª Região ratificou que a relação do INSS com casais homossexuais deve ser igual à de uniões estáveis de heterossexuais. Esse caso ilustra bem os potenciais ganhos de parcerias entre o MP e ONGs.

Outros exemplos da articulação promissora entre o MP e a sociedade civil aparecem em conflitos ambientais. Ao estudar casos enfrentados pelo MPF no Rio de Janeiro, Soares (2007) notou que cerca de 76% deles derivam de denúncias de agentes externos e concluiu que tal perfil mais reativo do que ativo sinaliza sua permeabilidade a interesses e valores.<sup>6</sup> Segundo Losekann (2012), a sociedade civil tomara o MP como um “aliado influente”, cuja autoridade endossaria sua capacidade de confronto. Em seu estudo da judicialização de conflitos ambientais no Espírito Santo, sete associações declararam ter relações formais ou informais com o MP.

## 2.2 Aproximação entre ONGs e Estado

O termo “ONGs”, que designava entidades consultoras da Organização das Nações Unidas nos anos 1940 (LANDIM, 2002), vem se referindo a uma gama heterogênea de entidades com dois traços que parecem consensuais – são autogovernadas e privadas – e quatro polêmicos: são “sem fins lucrativos” ou “não para fins lucrativos” e incluem ou não as informais, profissionais (além das voluntárias) e as baseadas em membros (KOSLINSKI, 2007).<sup>7</sup>

A raiz das ONGs brasileiras está nos “centros de educação popular” criados na década de 1960, que ganharam autonomia ao atuar além da assessoria a movimentos de defesa de marginalizados no período militar. No começo, as

6 Na amostra de 84 casos de 1991 a 2006 (SOARES, 2007, p. 82), os principais denunciantes foram: o Executivo (34,5%), MP (22,6%), indivíduos e associações de moradores (16,7%) e ONGs e Legislativo (5,9%, cada).

7 Na definição usada aqui e no Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ), elas são: sem fins lucrativos; voluntárias ou profissionais; e sem filiação compulsória.

ONGs ficaram “de costas para o Estado” (LANDIM, 2002, p. 227) devido a seus laços com a Igreja Católica, que apoiou a organização da sociedade por opositores do regime, e com entidades estrangeiras que eram uma fonte de recursos importante. Elas tinham receios como o de cooptação política, com a incorporação ao Estado de representantes politicamente mais ativos.

Com a redemocratização, as ONGs perderam tal aversão e buscaram influenciar políticas públicas por canais formais e informais de participação. Muitas investiram em atividades como cogestão, propostas de políticas e controles (LANDIM, 2008). Eventos como a criação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), a Conferência do Meio Ambiente Rio-92 e a Campanha Nacional contra a Fome e a Miséria deram maior visibilidade às entidades.

Uma nova visão do Estado em relação às ONGs também favoreceu essa aproximação. Na década de 1990, a sociedade civil passou a se responsabilizar mais por políticas, ajudando o Estado e controlando seus gastos. A Lei 9.790/1999 criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), título para se celebrar convênios com o Estado dado pela União mediante requisitos como transparência. Esse interesse estatal na sociedade civil tem sido vinculado por autores como Dagnino (2004) e Medeiros (2008) à adesão do governo à agenda neoliberal, de redução da ação estatal em algumas áreas e menor regulação e controle nas esferas social e econômica.

As organizações criadas por atores civis mudaram as relações com o sistema político-institucional no Brasil. A representação se ampliou devido à emergência de instituições participativas, afinal tanto os próprios atores passaram a se denominar representantes da sociedade civil como o Estado começou a lidar institucionalmente com uma representação “oficial” da sociedade. Segundo Gurza Lavallo et al. (2006), as organizações civis têm papel ativo na reconfiguração da representação nos circuitos tradicionais e nos espaços abertos pelas inovações institucionais participativas. Para eles, entretanto, “inexistem critérios de legitimidade cristalizados para cimentar a relevância histórica adquirida por novas práticas, canais e atores envolvidos em tarefas de representação política” (GURZA LAVALLE et al., 2006, p. 57).

Avritzer (2007) sugere preocupar-se menos com a legitimidade dessas novas formas de representação e mais com sua sobreposição num sistema

político regido por múltiplas soberanias: “O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil” (Idem, p. 459). Daí a relevância de se avançar na compreensão das relações das ONGs – e sua legitimação – com instituições estatais como o MP. Ao estudar os espaços ocupados por essas organizações nos últimos 20 anos, Pinto (2006) frisa sua capacidade de incluir no campo político temas a que os partidos têm resistido, como os direitos das mulheres, e rejeita, tal como o autor deste artigo, a visão das ONGs como substitutas daquelas agremiações, do Estado e dos movimentos sociais. A dependência de recursos é a maior razão para o acesso das ONGs a canais formais e informais de participação e suas relações de *accountability*, segundo o *survey* com trezentas ONGs analisado por Koslinski (2007). A autora frisa ainda que as ONGs influenciam em órgãos governamentais tanto por atividades “extra” institucionais como por canais institucionalizados.

Nem todas as ONGs apresentam as mesmas chances de acesso a esses canais e a relação entre a dependência de recursos, bem com de outros fatores, e a participação ou acesso das ONGs é mediada pelas possibilidades permitidas pelo desenho institucional desses canais ou pelas estratégias adotadas pelas ONGs a partir da percepção dessas possibilidades. (KOSLINSKI, 2007, p. 201)

Essa conclusão é válida para diálogos com o Executivo ou conselhos gestores de políticas públicas, mas também em relação ao MP, que seria “uma variação nas estruturas de oportunidade política doméstica dos contextos em que as ONGs operam” (Idem, p. 201). Este texto retratará enlaces com o MP como uma nova estratégia de participação.

### **3. Abertura ao diálogo**

Como e por que o MP se aliaria a ONGs? Quais são os estímulos e riscos dessas alianças?

Como cada um tem uma expertise, uma convergência pode agregar pontos fortes e minimizar os fracos. Enquanto promotores e procuradores têm amplo saber jurídico (passam por concursos disputados), dirigentes de ONGs especializam-se em suas causas e abordam questões técnicas com desenvoltura.



Nas entrevistas, a complementaridade de saberes foi citada por todos como o maior atrativo

O MP e as ONGs possuem agendas em comum, entre as quais Macedo Jr. (1999) cita a relativa autonomia frente ao Estado e ao setor privado tradicional, o interesse na efetivação de direitos e a resolução harmônica dos conflitos sociais, além da tutela dos direitos e da cidadania dos excluídos. Esse traço forjaria alianças entre o MP e um grupo de ONGs:

Há muitas razões e vantagens para que isso ocorra. Dentre elas caberia destacar: 1) a diminuição dos custos e riscos, no caso das ONGs dedicadas à defesa de direitos, para as demandas judiciais patrocinadas pelo Ministério Público e para as investigações preliminares, em especial em razão da existência do inquérito civil [...]; 2) a vantagem das ONGs poderem se dedicar a encaminhar denúncias ao Ministério Público, que assim passa a contar com eficaz mecanismo de informação sobre violação a tais direitos; 3) a possibilidade de medidas judiciais e extrajudiciais tomadas pelo Ministério Público terem seus efeitos simbólicos e pedagógicos substancialmente ampliados por meio das conexões e influências de ONGs com a mídia. (MACEDO JR., 1999, p. 257)

Possíveis desvantagens podem ser buscadas no receio de as ONGs se aproximarem do Estado segundo Sanyal (1997): cooptação (como “braço do Estado”), burocratização (ficando pesadas e ineficazes como o Estado), corrupção (afetando sua legitimidade social) e perda da inovação (devido à dependência estatal). Pressupondo que a cooperação com o MP seria apenas uma das linhas de ação da ONG – o que não se deduziria de parceiras do Executivo –, descartam-se os riscos de burocratização e perda da inovação.

Os temores de corrupção e cooptação não podem ser afastados, mas seus requisitos não condizem com o MP. Em relação à cooptação, não parece haver como subordinar agentes da sociedade e suprimir sua voz.

Para avaliar os ganhos e perdas da interação para o MP, uma chave explicativa é dada por Bonelli (2002), para quem a maior mudança no órgão refere-se às visões de “profissional” e de “político” e a disputas internas sobre a linha que separa tais campos. Embora a autora tenha focalizado discursos sobre a ideologia profissional de procuradores de Justiça do MP do Estado de São Paulo até a década de 1990, suas conclusões têm alcance maior:

As clivagens vividas na sociabilidade dos membros da instituição, em meados da década de 90, refletem o grau de tensão em torno da definição sobre que concepção de profissionalismo predominaria no grupo. Hoje, destaca-se aquela que acentua a diferença da profissão em relação à política, preservando-a em um patamar distinto do dos demais contendores. Outro conteúdo questiona a política das profissões, que busca caracterizar-se como antipolítica. (BONELLI, 2002, p. 191)

Essa percepção da relação entre a profissão e a política pode gerar resistências no MP à aliança com entidades com agenda própria, como as ONGs. Membros avessos à atuação política (oposta à profissional) seriam menos dispostos a tais parcerias. Outra análise útil para essa finalidade é a tipologia de Silva (2001) de “promotor de gabinete” *versus* “promotor de fato”.<sup>8</sup> Os promotores do segundo tipo estariam mais propensos a interagir com agentes da sociedade civil.

As propostas de Macedo Jr. (1999), Sanyal (1997), Bonelli (2002) e Silva (2001) ajudam a identificar interesses em parcerias, mas essas não prescindem de uma legislação sobre um direito não respeitado e, preferencialmente, uma interpretação comum sobre ela.

Outros requisitos ao diálogo referem-se a traços-chave para as ONGs evitarem os riscos de irrelevância ou cooptação segundo Pearce (1997): as fontes de legitimidade, ligadas à efetividade como organizações, e as relações de *accountability*, firmadas com doadores, Estado e beneficiários. As entrevistas para os estudos de caso sugerem que a legitimidade e a *accountability* são também requisitos para o MP firmar e manter parcerias com entidades civis.

Embora ONGs possam propor ações civis públicas tal como o MP, o monopólio deste sobre o inquérito civil público, cobrando esclarecimentos de agentes públicos e privados, torna a parceria atraente às ONGs mesmo fora da Justiça (na via judicial, os interesses numa interação são mais claros). Enquan-

---

8 “Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais. [...] Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não governamentais e agindo como articulador político.” (SILVA, 2001, p. 91, grifos nossos)

to o MP pode solicitar dados com base na autoridade conferida pela lei, cada ONG é capaz de se aprofundar na causa em que se especializou.

Ao estudar a transformação de lutas pelo poder político em revoluções, Tilly (1978) criou um modelo de ação coletiva que deriva de quatro fatores – interesses, organização, mobilização e oportunidade – e, ao notar que, com o passar do tempo, as formas de ação coletiva mudam, adotou o conceito de “repertórios”, que será apropriado de modo livre aqui.

Quando analisou como esses repertórios se transformam, Tilly (1978) identificou variáveis como (i) padrões de direitos e justiça prevaletentes, (ii) rotinas diárias da população, (iii) organização interna da população, (iv) vivência acumulada na ação coletiva e (v) padrão de repressão. Tais fatores permitem entender como formas predominantes de ação coletiva litigiosa mudaram no Ocidente em função de processos como a industrialização, a expansão das cidades, a formação de Estados nacionais poderosos e a difusão do capitalismo.

A noção de repertório em Tilly (1978) é exemplificada por Tarrow (2009) na análise das velhas e novas formas de confronto na Europa Ocidental e na América do Norte. Em quadrantes formados pelos eixos “âmbito de ação” (local x nacional) e “orientação em relação aos detentores de poder” (autonomia x patronagem), estão os velhos repertórios, como festival, apreensão de grãos e invasão de campos, e os novos, como comício eleitoral, invasão de assembleias e greve. Como se verá, a ideia de repertório também se aplica aos diálogos entre MP e ONGs.

#### **4. Três estudos de caso**

Nova modalidade de relação entre Estado e sociedade civil, o diálogo do MP com ONGs merece ser analisado tanto na perspectiva teórica como na prática. Esta seção estuda três parcerias entre o MP Federal e ONGs para efetivar direitos: pela inclusão de pessoas com deficiência (casos 1 e 2) e no combate à pedofilia e à discriminação na internet (caso 3). O objetivo é, sem almejar generalizações, indicar oportunidades e limites dessas alianças, que ainda são exemplos isolados devido inclusive às desconfianças mútuas.

Os estudos de caso usaram quatro fontes de evidência indicadas por Yin (2005): documentos, registros em arquivos, entrevistas e observação direta (as outras seriam a observação participante e artefatos físicos). Autos judiciais, peças de investigação e outros documentos foram analisados à luz de entrevistas com quatro procuradoras e três dirigentes de ONGs e de observações de reuniões e eventos afins. A estrutura comum às entrevistas incluía avaliações sobre a união entre MP e ONGs em tese e na prática, pontos fortes e fracos de cada instituição, motivos da cooperação, legislação mobilizada e os resultados da interlocução.

#### 4.1 Acessibilidade dos edifícios públicos no Rio de Janeiro

Com o decreto federal 5.296/2004, a chamada “lei da acessibilidade”, todos os prédios de uso público no Brasil deveriam ser acessíveis até junho de 2007. Tão logo esse prazo expirou, o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD), fundado em 1998 por uma ex-titular da antiga Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), processou União, Estado e Município do Rio de Janeiro para cumprirem a lei e adaptarem seus edifícios na cidade em até 180 dias.

Dois meses depois, a 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro determinou em liminar (ordem válida até a sentença) que os réus fizessem as adaptações em um ano, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil por caso. A juíza decidiu também que cada réu faria relatório com os prédios ainda não acessíveis, cronograma de obras de adaptação e as licitações em curso, “já que o prazo previsto no Decreto para as adaptações de 30 meses é suficiente para a previsão de custos e contratação por licitação”. A União e o Estado tinham pedido mais tempo para se manifestar sobre o processo, enquanto o Município alegara limitação orçamentária e falta de provas na ação civil pública da ONG. Uma audiência dali a três meses (13/11/2007) reapreciaria o teor daquela liminar.

##### *a) Interação: MPF torna-se coautor de ação do IBDD*

Como o MPF/RJ conduzia um inquérito civil sobre o tema, a Justiça avisou-lhe da liminar e da futura audiência e pediu “que o MPF informe os avanços obtidos, bem como os impasses surgidos e atue junto ao juízo na busca de um acordo para a questão que atenda o interesse de toda a sociedade”

(liminar, 6/8/2007). Um mês depois, a procuradora responsável pela apuração reuniu-se com dirigentes do IBDD para tratar do inquérito e do processo (segundo as duas partes, a ONG pedira uma reunião antes, mas ela ocorreu apenas depois da liminar). Participaram ainda dois profissionais do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/RJ), cujo manual seria útil à avaliação da acessibilidade. Segundo a procuradora,

Sem a liminar, teria contestação, provavelmente nem teria audiência por ser matéria de direito. Poderia haver sentença – e provavelmente seria procedente porque não há como questionar esse direito –, mas não teria tido esse bom encaminhamento de audiências dos réus com os autores. A partir daí, os representantes do Estado, União e Município tinham como demandar os órgãos: tem um prazo, uma audiência para mostrar o que está sendo feito. (Procuradora RJ1, entrevista em jan./2010)

A liminar foi confirmada na audiência de novembro de 2007 e o MPF tornou-se coautor da ação. O IBDD expôs relatório de vistoria do CREA/RJ nos edifícios e disse carecer de dados e recursos para a lista sistematizada prevista na liminar. Já os réus definiram áreas prioritárias para a adaptação, privilegiando locais de maior acesso, e comprometeram-se a apresentar, até janeiro de 2008, um estudo da acessibilidade dos bens públicos nessas áreas.

Em três audiências em 2008, os réus informaram à Justiça as medidas adotadas. Como o Município trazia mais dificuldades, a juíza ordenou que, após empossado em 2009, o novo prefeito fosse comunicado da “existência da presente demanda, [...], solicitando que a garantia dos direitos dos portadores de deficiência seja efetivada, no território do Município do Rio de Janeiro, como *prioridade de política pública*” (grifo nosso).

#### *b) Resultados: União, Estado e Município condenados*

Em abril de 2009, a sentença confirmou a liminar: os prédios públicos deveriam estar acessíveis em um ano, sujeitos a multa diária de R\$ 10 mil, e as obras deveriam ser relatadas em reuniões trimestrais, entre maio de 2009 e março de 2010, com o MPF e um engenheiro perito nomeado pela Justiça. Na primeira reunião, os réus diziam estarem divulgando a sentença a seus vários órgãos. Na última, um mês antes do fim do prazo e assistida por este autor, o Município disse que pediria à Justiça mais 60 dias para levantar as medidas para atendê-la, alegando a troca de gestão em 2009. A União não levou

papéis, justificando que as respostas dos órgãos viriam junto ao fim do prazo, e o Estado apresentou dados de várias secretarias e fundações que estariam em obras e indicou um arquiteto para acompanhar as perícias.

Um ano após a sentença, MPF, IBDD e MP Estadual (somado ao processo por ter atribuição sobre atos do Estado e do Município) pediram a comprovação do cumprimento da ordem judicial, vistorias e a multa diária de R\$ 10 mil por prédio. Meses depois, em janeiro de 2011, cobraram a execução de multa de cerca de R\$ 5 bilhões, relativos a 26 edifícios da União, 533 do Estado e 1.393 do Município indicados pelos próprios réus. O pedido não foi julgado ao longo daquele ano e do seguinte, mas a parceria foi vista como muito vitoriosa pela procuradora:

Eu estava tratando [a questão] administrativamente. O Ministério Público não teria proposto a ação quando o IBDD propôs, mas foi importante. O IBDD teve coragem de propor sem elementos maiores, unindo União, Estado e Município e argumentando que o decreto deveria ser cumprido. No meu caso, estava colhendo elementos, querendo que a União cumprisse, pois Estado e Município nem estavam [em foco]. Mas acho que o IBDD foi um grande impulso ao Ministério Público. Foi uma parceria muito interessante e produtiva. (Procuradora RJ1, entrevista em jan./2010)

O autor da ação do IBDD frisou o diferencial do MP, que “tem essa força que muitas vezes muitos advogados sozinhos não tem, de acesso ao juiz, aos autos, ao cartório, [...] de ‘estar investido de autoridade’, que faz diferença não só no nosso sistema judiciário, mas no nosso país mesmo” (entrevista com Advogado IBDD, janeiro de 2010). Daí a importância da convergência de olhares:

Houve três fatores muito interessantes. Um: uma juíza muito comprometida no início, uma pessoa interessada em conhecer, aprender e aplicar a lei de uma forma correta e estreita. Teve o Ministério Público atuante, interessado, inclusive com a realização de várias reuniões. E teve essa estrutura de advocacia nossa, com conhecimento, com a expertise para iniciar e dar seguimento. (Advogado IBDD, entrevista em jan./2010)

Essa vantagem também é citada pela procuradora: “Muitas coisas que eles não poderiam obter nós obtivemos como prova” (Procuradora RJ1 em entrevista, janeiro de 2010). Tal união de forças foi decisiva à defesa do direito à acessibilidade.

## 4.2 Inclusão escolar de alunos com deficiência

Em que instituição matricular alunos com deficiência? Educadores, pais e até especialistas na inclusão de pessoas com deficiência se dividem: instituições como as Sociedades Pestalozzi e Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) defendem escolas e turmas exclusivas para esses alunos; outras, como a Escola de Gente, advogam a educação inclusiva, em consonância com o Decreto Federal 3.956/2001, que ratificou a Convenção da Guatemala (1999), contrária a toda discriminação baseada na deficiência.

### *a) Interação: eventos e inquérito aproximam MPF e Escola de Gente*

A Escola de Gente aliou-se a uma procuradora da República em São Paulo logo após a fundação, em 2002. Num evento sobre educação inclusiva, a procuradora chamou a atenção da fundadora da ONG ao tratar a inclusão como um direito da criança que poderia levar à Justiça quem o violasse (entrevistas Procuradora SP1 e dirigente Escola de Gente, fevereiro de 2010). Ainda naquele ano, elas criaram o “Encontro da Mídia Legal”, com debates e oficinas sobre inclusão com alunos de direito, jornalismo e ciências sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Na 1ª edição, nove dos 17 debatedores eram membros do Ministério Público da União, que abordaram a inclusão na comunicação, educação, trabalho, espaço social e saúde para 400 pessoas. Já nas oficinas, 15 jovens discutiram esse direito em notícias e anúncios – suas análises e comentários da fundadora da ONG e da procuradora constam no primeiro dos Manuais da Mídia Legal (o 2º foca o direito à educação na diversidade).

O MPF, segundo a procuradora, nunca julgou a ida a eventos desse gênero como um papel institucional, mas como “trabalho voluntário”, o que não suspendia o fluxo de procedimentos aos gabinetes, como nas saídas por “trabalho efetivo” (Procuradora SP1, fevereiro de 2010). Enquanto ela prestava consultoria informal à Escola de Gente, onde foi conselheira, a superintendente da ONG esclarecia questões sobre inclusão ao MP, inclusive à Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

Ainda em 2002, a procuradora abriu um inquérito civil para apurar o acesso de alunos com deficiência ao ensino regular, visto como um direito inalienável, dado que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (Constituição, art. 205) e é crime frustrar sem justa causa a matrícula do aluno com deficiência (Lei 7.853/89, art. 8). A investigação era feita junto com o MP-SP, mas a dificuldade própria à atuação conjunta levou a uma divisão, cabendo ao MPF investigar o Ministério da Educação (MEC) e instituições de ensino superior, enquanto promotores focariam as escolas.

O inquérito ouviu especialistas das Universidades de São Paulo (USP) e de Campinas (Unicamp), MEC e entidades como Escola de Gente, Conectas, Grupo 25 e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Ao concluir que uma criança com deficiência é uma criança com direito a ensino fundamental obrigatório, o foco se tornou o modo de respeitar esse direito: pela educação inclusiva? A resposta dependeria da interpretação do trecho da Constituição que garante “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (art. 208, III).

Por que a criança com deficiência está mencionada de maneira desgarrada na Constituição? Aqui está garantido o atendimento educacional especializado, de que nem sempre a criança precisa. Então, o que é especial? São recursos, instrumentos, apoios de que algumas crianças necessitam. Demonstramos que as crianças têm direito ao ensino fundamental e ao atendimento especializado como apoio, não para substituir o ensino fundamental. [...] Isso foi uma revolução geral. (Procuradora SP 1, entrevista em fev./2010)

O “preferencialmente” da Carta teria se referido a recursos extras, e não substitutivos, como o ensino da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e do código Braille. Tal leitura foi multiplicada pela dirigente da Escola de Gente: “Eu tinha o discurso em prol da inclusão, mas não percebia que contava com a lei a favor” (Procuradora SP1 em entrevista, fevereiro de 2010). Na mudança do governo federal, em 2003, partidários da educação inclusiva como ela mobilizaram-se para influir na Secretaria de Educação Especial, do Ministério da Educação (MEC). O *lobby* pela educação inclusiva foi bem-sucedido e aquela leitura do artigo 208 da Constituição passou a ser a diretriz governamental.



## *b) Resultados: eventos e publicações especializadas*

Como o inquérito civil atestou, com a ajuda de professores e ONGs, que a União não orientava sobre o acesso de alunos com deficiência à escola, a procuradora redigiu, com uma promotora e uma professora da Unicamp, a cartilha “O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular” (Brasil, 2004), editada pelo MPF e distribuída pelo MEC. Considerada pelas autoras uma conquista da educação inclusiva, a cartilha contrariou a Federação Nacional de APAEs por suas “ameaças e retaliações” sobre a continuidade dos serviços de suas afiliadas, então convocadas a uma mobilização. Em reação, uma nota de esclarecimento em defesa da cartilha foi subscrita por 23 instituições, como a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF), a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), a Secretaria de Educação Especial do MEC, três seccionais paulistas da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-SP) e a Escola de Gente.

Em 2007, defensores e adversários da educação inclusiva tiveram outro embate, a partir da consultoria da Escola de Gente à TV Globo sobre como tratar a inclusão de uma menina com Síndrome de Down na novela “Páginas da Vida”. Embora ela retratasse a discriminação esclarecendo que ela tinha os direitos de toda criança, quando se focalizou seu acesso à escola, adotou-se outra visão: a mãe matriculou-a numa escola especializada, após encarar resistências nas comuns. A ONG rompeu com a TV e liderou um manifesto de repúdio, enquanto a procuradora aliada incluiu o caso em seu inquérito e recomendou, com o então procurador regional dos direitos do cidadão, que a TV mostrasse que recusar matrícula de aluno com deficiência é ilegal. A Globo não atendeu, mas, como contrapartida, exibiu vinhetas da campanha “É criminoso discriminar”, da parceria entre a ONG e a Escola Superior do MPU.

Tal campanha resultara do Seminário Latino-Americano Mídia Legal, que a Escola de Gente organizou para a ESMPU em outubro de 2006, no Rio de Janeiro, com líderes de mais de 20 organizações civis e de nove MPs sul-americanos. Assinada pelos participantes, a carta “É criminoso discriminar” defendia a adoção de “uma agenda social que contemple a discriminação como forma grave de violação de direitos humanos”.

A “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” (Brasil, 2008), a cartilha de 2004 e a ratificação, em 2008, da convenção da ONU relativa aos direitos das pessoas com deficiência justificaram o fim do inquérito. Desde então, o MPF recomendou ao MEC retirar de seu site documentos oficiais sem a perspectiva da inclusão (a manutenção de um levou a procuradora a buscar na Justiça sua retirada). Outro efeito da investigação foram as recomendações – e uma ação – para instituições de ensino superior em São Paulo terem instalações acessíveis.

Sem ir à Justiça, MPF e Escola de Gente defenderam e divulgaram a educação inclusiva, formando jovens disseminadores com os Encontros da Mídia Legal e outros eventos e com publicações como os manuais de cada encontro e a carta “É criminoso discriminar”, usada para a campanha na TV.

### 4.3 Combate à pedofilia e à discriminação na internet

As redes sociais na internet tornaram-se canal para práticas ilegais como a difusão de pornografia infantojuvenil e conteúdo de discriminação. Para reprimir esses usos no Orkut, rede social do Google, a ONG SaferNet, fundada em Salvador por profissionais de direito e informática, denunciou o Google Brasil S.A. e Orkut LLC ao MPF/SP em fevereiro de 2006, listando comunidades virtuais de pedofilia, racismo, rinha de galo, apologia a linchamentos e venda de remédios. A queixa levou o MPF a reunir-se com o diretor do Google no Brasil, que disse que buscava um acordo e colaboraria, apesar de os dados estarem nos Estados Unidos.

Com o acordo, o Google preservaria provas de crimes, visando as apurações, e alertaria usuários do Orkut no país sobre crimes cibernéticos. Enquanto negociava, o MPF pediu à Justiça a quebra de sigilo de dados de dez comunidades para processar os criminosos. O relatório da SaferNet foi lido então como um promissor ponto de partida para novas investigações – por isso, antes de qualquer acordo com o Google, foi firmada, em março de 2006, uma cooperação entre o MPF em São Paulo e a SaferNet.

#### *a) Interação: MPF e SaferNet assinam termos de cooperação*

O termo entre MPF/SP e SaferNet visava “unir esforços para prevenir e combater a pornografia infantil, a prática de racismo e outras formas de

discriminação, instrumentalizadas via Internet”. Queixas sobre esses crimes foram centralizadas num site da SaferNet, que lamentava que apenas 81 das 5.475 denúncias de pornografia infantil à Polícia Federal em 2004 tinham gerado inquéritos. Um ano antes, o Brasil tinha sido a quarta maior sede de sites de pornografia infantil, segundo a ONG italiana Telefono Arcobaleno.

Outras unidades do MPF e o MP-RJ assinaram termos de cooperação similares. Em cinco meses, o MPF/SP pedira à Justiça 52 quebras de sigilo de dados de usuários do Orkut (apurava-se mais de 100 comunidades e perfis com pornografia infantil e discriminações a grupos como negros e judeus). Como o Google não atendia às quebras de sigilo, alegando que apenas sua matriz tinha os dados, o MPF moveu em outubro de 2006 uma ação civil pública para a empresa identificar os usuários investigados e pagar R\$ 130 milhões por danos morais coletivos ao desobedecer à Justiça (o valor correspondia a 1% da receita bruta do grupo Google em 2005). Em liminar, o MPF pedia multa de R\$ 200 mil por cada decisão judicial descumprida.

A multa foi fixada em R\$ 50 mil por desobediência, mas a decisão foi suspensa pelo Tribunal Regional Federal-3ª Região. Um ano após o início do processo, as denúncias do convênio com a SaferNet totalizavam 46 mil e os pedidos de quebra de sigilo no Orkut chegavam a 233 (158 de pornografia infantil e 75 de racismo). Em 2008, o embate entre MPF/SaferNet e Google acabou, tendo sido assinado um termo de ajustamento de conduta mediado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pedofilia, instalada no Senado em março daquele ano. Em um mês, a resistência do Google em ajudar a reprimir crimes no Orkut levou os senadores a quebrarem o sigilo de álbuns de fotos de acesso restrito. Segundo uma procuradora do grupo do MPF/SP, “se não houvesse a CPI da Pedofilia, acho que esse acordo sairia depois de muito mais tempo” (Procuradora SP2 em entrevista, fevereiro de 2010). O Google comprometeu-se a notificar logo os casos de pornografia infantil detectados no Orkut, preservar dados necessários às investigações por seis meses e ceder ao MPF e à polícia mediante autorização judicial e, sobretudo, cumprir a lei brasileira em casos de crimes cibernéticos originados no Brasil.

### *b) Resultados: repressão, nova lei e prevenção*

Em um ano do acordo com o Google, o MPF recebeu 1.926 indícios de pornografia infantil no Orkut e pediu 1.287 quebras de sigilo telemático. Já a

SaferNet fechou o primeiro semestre de 2009 com 25.212 denúncias de pornografia infantil *on-line* e os provedores removeram cerca de 40% das páginas denunciadas por indícios de crime ou violação a termo de uso.

As denúncias de crimes, pedidos de quebra de sigilo e inquéritos não pararam de crescer. No início de 2010, o Grupo de Combate a Crimes Cibernéticos do MPF/SP, segundo sua coordenadora, chegava a ter de 1.500 a 2 mil denúncias para processar a partir das notícias enviadas pelo Google. Internamente, esse trabalho é visto como “voluntário”, pois é acumulado com as outras tarefas de um procurador da área criminal. Se antes uma apuração acabava em até seis meses, hoje esse é o tempo mínimo:

Os crimes não deixavam de ser combatidos por uma ineficiência do Ministério Público Federal, mas porque as notícias de crimes não chegavam nem à SaferNet nem ao Ministério Público. Se você tem um álbum fechado no Orkut, para tirar do ar basta um clique. Se não preserva essa prova, não tem como provar o crime. (Procuradora SP 2, entrevista em fev./2010)

O maior sucesso da aliança entre o MPF e a SaferNet – com apoio do Google – foi a Operação Turko, de maio de 2009, quando a Polícia Federal fez 92 buscas e apreensões em 21 Estados contra usuários do Orkut que restringiam o acesso a álbuns com fotos de pornografia infantojuvenil. Dez investigados foram presos em flagrante com esse tipo de conteúdo.

A prisão em flagrante deve-se à lei redigida pela CPI da Pedofilia com ajuda da SaferNet e de procuradores. Aprovada em novembro de 2008, a lei ampliou as penas para produção e distribuição de pornografia infantil e tornou crime o assédio e o aliciamento *on-line* e a posse de imagens sexuais de crianças e jovens, que rende três a seis anos de prisão e multa. Para uma procuradora do MPF/RJ que combate esses crimes, “o principal avanço se deve à CPI da Pedofilia, pois antes a legislação era bem precária” (entrevista Procuradora RJ 2, abril de 2010). A nova lei e os meios para apurar crimes *on-line* são temas de cursos dados por especialistas da SaferNet para autoridades.

Dada a crescente dificuldade em reprimir crimes virtuais em função da mobilidade no acesso à rede (via celular, por exemplo), os especialistas creem

que tão necessário quanto a punição dos crimes é preveni-los com a conscientização de crianças e jovens, que podem enviar por diversão fotos usadas para crimes. Essa percepção ensejou outra parceria: as oficinas para educadores sobre o uso da internet, dadas pela SaferNet e por membros do MP (esses abordam questões jurídicas). Em cidades como São Paulo, Cuiabá e João Pessoa, coordenadores pedagógicos e tecnológicos de escolas públicas e privadas se atualizam e recebem materiais para usar em aula.

Na oficina no Rio de Janeiro em maio de 2010, o público estava muito curioso sobre como tratar da questão com os alunos. Foram usados dados de pesquisas da SaferNet sobre hábitos de navegação na internet – exemplo da atualização constante valorizada por duas procuradoras aliadas da ONG (entrevistas Procuradoras RJ 2 e SP 2, fevereiro/abril de 2010).

As prisões de pedófilos, a mudança da lei e as oficinas de prevenção são resultados tangíveis dessa parceria entre o MP e uma ONG, que nem sempre fluiu como se esperava. Em novembro de 2010, o MPF/SP rescindiu o termo de cooperação para a SaferNet centralizar denúncias, pois ela não teria “condições satisfatórias para atender à demanda de processamento e análise das notificações”. Esse desfecho não desmerece as conquistas do diálogo entre o MPF e a SaferNet – ainda parceiros no acordo com o Google e nas oficinas –, mas evidencia dificuldades dessa aproximação (a SaferNet atribui a rescisão a omissões e inconsistências graves do laudo do MPF/SP).

## **5. Considerações sobre as parcerias**

As parcerias estudadas distinguem-se pelas motivações, dinâmicas, resultados e diferencial das ONGs para o MP – aspecto que merece análise devido à heterogeneidade dessas entidades. Esta seção examina esses traços, que estão resumidos no quadro a seguir.

Casos estudados	Iniciativa da interlocução	Modos de interação	Vantagem da ONG	Resultados da parceria
Acessibilidade de prédios públicos (MPF + IBDD)	ONG (tentativa frustrada de reunião) + Justiça (MPF coautor da ação)	Via Judiciário	Colhe dados sobre prédios sem acessibilidade	Poder público condenado a cumprir lei
Inclusão escolar de crianças com deficiência (MPF + Escola de Gente)	ONG (busca parceria em evento) e, depois, MPF (auxílio em inquérito)	Atuação fora do Judiciário	Consultoria sobre educação inclusiva	Eventos, publicações e resistências de alguns grupos
Combate à pedofilia e à discriminação na web (MPF + SaferNet)	ONG (denúncias sobre comunidades e perfis criminosos do Orkut)	Extrajudicial + via Justiça	Centraliza queixas sobre violações de direitos humanos	Criminosos presos, nova lei e prevenção

**Quadro I** – Quadro-resumo das parcerias estudadas

## 5.1 Iniciativa da interlocução

O primeiro passo para a cooperação partiu das ONGs, por mais que a interação tenha se mostrado logo oportuna para o MP. Tal percepção suscita hipóteses de explicação não excludentes: (i) autocrítica/estratégia das ONGs: embora especializadas nas causas, dialogam com o MP por seus diferenciais (conhecimento jurídico, instrumentos para através e fora da Justiça etc.); (ii) insulamento do MP (membros dedicados apenas à rotina nos gabinetes); (iii) ceticismo no MP (hesitação em interagir com ONGs de origem, missão ou financiamento desconhecidos). A partir da pesquisa de campo, essas seriam as hipóteses mais prováveis para a ideia da aliança partir das ONGs.

Outras análises corroboram tais propostas: Soares (2007) e Losekann (2012) exemplificam a autocrítica e estratégia de entidades civis de defesa do meio ambiente. “Se o grau de uso da ação civil pública por parte das associações é pequeno as parcerias estabelecidas entre MP e sociedade civil são notáveis, configurando uma estratégia clara de ação nas suas lutas por justiça ambiental.” (LOSEKANN, 2012, p. 22) Já a referida tipologia de Silva (2001) de “promotor de gabinete” *vs.* “promotor de fatos” e as distintas percepções sobre atuação política e profissional (Bonelli, 2002) sugerem sinais de insulamento e ceticismo no MP. Sadek (2000) distingue dois perfis na mesma linha:

uns membros defendem um MP mais sujeito a mecanismos tradicionais de controle, enquanto outros preferem um órgão com vocação para a defesa dos interesses da sociedade.

Em debates tanto internos quanto extravasados para fora dos muros da instituição é possível distinguir ao menos duas correntes: uma que defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição. (SADEK, 2000, p. 33)

Qualquer avaliação do MP reflete, segundo Sadek, o choque exposto por Tocqueville sobre como conciliar a liberdade e a igualdade ou “como compatibilizar o respeito às garantias individuais e ao devido processo legal, de um lado, e as exigências de políticas positivas, visando à correção de desigualdades, de outro” (Idem, p. 35). Em suma, parcerias entre o MP e ONGs pela efetivação de direitos requerem o envolvimento de “promotores de fato”, políticos ou mais próximos à busca da igualdade que da liberdade.

## 5.2 Modos de interação e vantagens das ONGs

A convergência entre o MP e as ONGs pode ter, *grosso modo*, três rumos: via Judiciário; fora dele; e em ambos, como os três casos mostram. Enquanto o Judiciário não foi uma opção preferencial nas articulações com a Escola de Gente e a SaferNet, o processo do IBDD ilustra o crescimento das ações de associações civis, como expõem Werneck Vianna e Burgos (2002).

Além de uma visão em comum da legislação sobre o direito violado, as parcerias do MP com ONGs dependem das fontes de legitimidade dessas entidades e de suas relações de *accountability*, duas questões centrais para as ONGs segundo Pearce (1997). Em outras palavras, elas devem se mostrar efetivas em suas ações e transparentes com seus públicos para atrair o MP.

No caso do IBDD, da Escola de Gente e da SaferNet, a especialização de seus profissionais – na inclusão de pessoas com deficiência e na defesa de direitos na internet – desponta como uma vantagem para membros do MP. As ONGs difeririam ainda por sua mão de obra comprometida à causa, a “paixão do tema”, nas palavras de uma procuradora (entrevista Procuradora SP 1, fevereiro de 2010). A junção entre envolvimento emocional e conhecimento

técnico rende ganhos não vistos no MPF. Os estudos de caso atestam, portanto, que os papéis do MP e das ONGs são complementares, em consonância com Werneck Vianna e Burgos (2002), e não excludentes – hipótese na qual haveria o risco de substituição da sociedade civil na defesa de seus direitos.

### **5.3 Resultados da parceria**

Aspecto menos sujeito a comparações em função das singularidades dos casos, os efeitos das parcerias entre MP e ONGs permitem traçar um painel de possíveis resultados, como a condenação do poder público (1º caso), eventos e publicações (2º) e até a repressão e prevenção de crimes (3º).

Os estudos de caso atestam duas vantagens nesses diálogos indicadas por Macedo Jr. (1999): a redução dos custos e dos riscos na investigação e na judicialização, bem como a conexão útil a informante (ONG) e informado (MP). Sobre a terceira vantagem (maior repercussão dados os contatos das ONGs com a mídia), esta pesquisa não foi capaz de aceitá-la nem rejeitá-la.

Dados os pontos fortes e fracos do MP e das ONGs, uma interação formal ou informal entre eles pode ser lida, a partir dos três casos, como uma nova opção de estratégia de participação, conforme se antecipou. A procuradora do caso sobre acessibilidade, apesar de satisfeita com a aliança com o IBDD, é comedida quanto ao seu alcance: “Vamos conseguir nos principais setores [a acessibilidade], mas em todos só a longo prazo, a partir do momento em que for entendido como uma política pública” (entrevista Procuradora RJ1, janeiro de 2010). Um ano após ser entrevistada, ela entrou na Justiça com a ONG e o MP Estadual para a sentença ser executada, dada a permanência de 1.952 edifícios públicos sem acessibilidade no Rio de Janeiro (26 deles da União, 533 do Estado e 1.393 do Município).

Seja qual for a proporção desses edifícios públicos no total, merecem atenção o avanço da acessibilidade e a verificação dos prédios não acessíveis após a união entre o MPF e o IBDD. Já o combate e a prevenção da pedofilia e da discriminação na internet tiveram claro aumento após a iniciativa da SaferNet. O segundo caso não expõe relação similar de causa e efeito: as matrículas de alunos com deficiência no ensino regular cresceram desde que o MEC foi alvo do inquérito que uniu o MPF e a Escola de Gente, mas são vários os estímulos

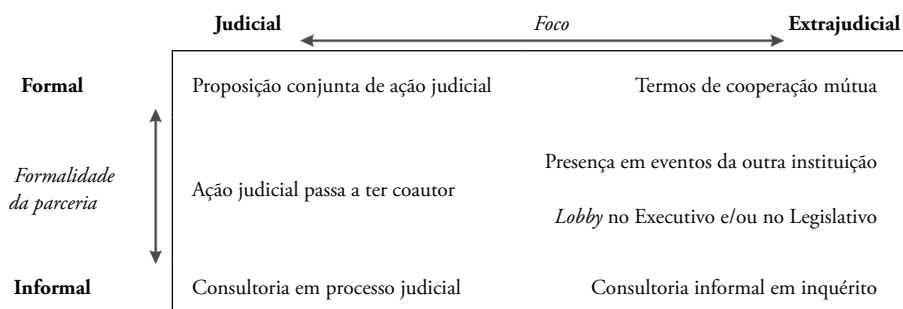


à educação inclusiva. Há, porém, efeitos intangíveis da parceria do MPF com a ONG na maior divulgação da causa.

Nos três casos, as evidências da efetivação de direitos articulam-se, em maior ou menor grau, com as alianças institucionais que as precederam. Tal percepção era uma hipótese que foi corroborada pelos estudos de casos. A conclusão amplia este diálogo da literatura com as considerações sobre os casos, identificando alguns repertórios de interação entre o MP e as ONGs.

## 6. Conclusão

As parcerias do MP com ONGs podem ser vistas como exemplos de repertórios de interação, numa apropriação livre do conceito criado por Tilly (1978) para analisar as formas assumidas pela ação coletiva. Não se trata de um ponto de partida do estudo, mas de chegada, pois tal abordagem mostrou-se pertinente após a análise das três parcerias. O repertório inclui alternativas que variam devagar e parecem óbvias e naturais aos envolvidos (cf. Tarrow, 2009):



**Quadro 2** – Repertórios de interação entre o Ministério Público e ONGs

Dois aspectos centrais às dinâmicas e efeitos das alianças – foco (judicial ou extrajudicial) e formalização – mostraram-se decisivos na sistematização de dados acima. Com base nos estudos de caso, foram indicados repertórios como as consultorias, proposições de ações e termos de cooperação mútua. Conforme se frisou, Tilly (1978) atribui a mudança dos repertórios a algumas variáveis: padrões prevaletentes de direitos e justiça (a lei descumprida, nos

casos deste estudo); rotinas diárias e organização interna; experiência prévia com a ação coletiva (sucessos e fracassos em outras interlocuções); e repressão.

Porquanto Tilly (1978) tenha se dedicado às alternativas de confronto político, é muito fértil aplicar o conceito de repertório às coalizões políticas, que incluiriam novos atores sociopolíticos como o MP e as ONGs. As alianças analisadas, dentro e fora do Judiciário, forneceram alguns exemplos de repertórios de interação entre aqueles atores e, em outra proporção, entre o Estado e a sociedade civil. A avaliação desses repertórios lançou luz igualmente a possíveis obstáculos a esses diálogos, como o insulamento e o ceticismo de uma das partes – o órgão estatal, nesse caso –, o personalismo, a necessidade de legitimação das ONGs, além de suas relações de accountability.

Os estudos evidenciou ainda uma natureza “anfíbia” do MP e das ONGs na relação público-privado: enquanto o MP é estatal, mas interpela órgãos governamentais, as ONGs são privadas, mas cada vez mais se dedicam a papéis que eram tradicionalmente do Estado. Nesse contexto, a perspectiva de uma convergência mostra-se, mais do que uma aposta de alguns de seus membros, uma nova realidade, ainda que circunscrita a casos isolados. O leque de parcerias estudadas prova que o MP e ONGs podem ter um papel de relevo e complementar na efetivação de direitos. Resta saber se o diálogo entre eles terá maior alcance.

## Referências

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

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BONELLI, M. da G. **Profissionalismo e política no mundo do Direito**: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: EdUFSCar: Sumaré, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>>. Acesso em: mar. de 2011.

BRASIL. Ministério Público Federal. **O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular de ensino**. Fundação Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva (Org.). 2. ed. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2004.

CASAGRANDE, C. **Ministério Público e a judicialização da política**: estudos de caso. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FaCes/Universidad de Venezuela, 2004, p. 95-111.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.

KOSLINSKI, M. **Um estudo sobre ONGs e suas relações de accountability**. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

LANDIM, L. “Experiência militante”: histórias das assim chamadas ONGs. **Lusotopie**, Paris, 2002/1, p. 215-239, 1º semestre 2002.

\_\_\_\_\_. Thirty years and recent dilemmas: NGOs and Third Sector in Brazil (and Latin America). In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD SECTOR RESEARCH, 8th, 2008, Barcelona. **ISTR Conference Working Papers Series: The Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research**. Barcelona: ISTR, v. VI, 2008. Disponível em: <[http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/working\\_papers\\_barcelona/xlandim.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.istr.org/resource/resmgr/working_papers_barcelona/xlandim.pdf)>. Acesso em: mar. 2010.

LOSEKANN, C. Estratégias e vínculos da sociedade civil no processo de judicialização dos conflitos socioambientais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia, SP. **Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs**. Águas de Lindóia, SP, ANPOCS, 2012. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=8032&Itemid=76](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8032&Itemid=76)>.

MACEDO JR., R. P. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político; O quarto poder e o terceiro setor: o Ministério Público e as organizações não governamentais sem fins lucrativos – estratégias para o futuro. In: VIGLIAR, J., MACEDO JR., R. P. (Coord.) **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 103-114; 248-263.

MEDEIROS, R. de S. **Between conflict and cooperation**: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Boston, 2008.

PEARCE, J. Between Co-option and Irrelevance? Latin American NGOs in the 1990s. In: HULME, David; EDWARDS, Michael (Org.). **NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?** London: Macmillan Press, 1997, p. 257-274.

PINTO, C. R. J. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados**, v. 49, n.3, p. 651-670, 2006.

REIS, E. Contemporary Challenges to Equality. **desiguALdades.net Working Paper Series**, n. 2, Berlin: desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2011.

SADEK, M. T. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (Org.) **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 2000.

SANYAL, B. NGO's self-defeating quest for autonomy. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 554, p. 21-32, 1997. SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus. 1988.

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

SOARES, J. L. de O. **Ministério Público, meio ambiente e sociedade**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – PPGSA/IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

TARROW, S. **O poder em movimento**: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

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

WERNECK VIANNA, L., CARVALHO, M. A. R. de, PALÁCIOS, M. & BURGOS, M. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, L. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, R. G. et al. (Org.) **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs. p. 91-109. 2008.

WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M. B. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA, Luiz (Org.). **A democracia e os três poderes**. Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj; Belo Horizonte: UFMG, 2002.

WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M. B. **Entre princípios e regras**: cinco estudos de caso de ação civil pública. Caderno Cedex. Rio de Janeiro, p. 1-47. 2005.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em: 19.12.2011

Aprovado em: 22.12.2012

## Three partnerships among Public Ministry and nongovernmental organizations (NGOs): new interactions between state and society

### **Abstract**

The article examines the motivations, strategies and outcomes of three partnerships between Public Ministry (PM) and nongovernmental organizations (NGOs) to enforce rights in Brazil. Firstly, it analyzes the activism of PM and NGOs and the requirements to their dialogue. Next, case studies focus alliances of Federal PM with: Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD), for the accessibility of public buildings in Rio de Janeiro; Escola de Gente, for the inclusion of students with disabilities in regular schools; and SaferNet, for the combat against pedophilia and discrimination on the Internet. After examining the proponents of the alliances, their dynamics, outcomes and NGO's differentials, it is identified, freely inspired in Tilly's model, repertoires of interaction between PM and NGOs, such as bringing of lawsuits, consultancies and cooperation terms.

**Keywords:** Citizenship. Public Ministry. NGO. Civil society. Repertoires of interaction.

