

# Ministério Público e ONGs em parceria pela acessibilidade e pela educação inclusiva

Mario Luis Grangeia Ramos

Analista de Comunicação Social do Ministério Público da União (MPU). Doutorando e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED/UFRJ).

**Resumo:** Análise dos motivos, estratégias e resultados de duas alianças entre o Ministério Público Federal (MPF) e organizações não governamentais (ONGs) pela inclusão das pessoas com deficiência. Procuradoras da República no Rio de Janeiro e em São Paulo formaram parcerias com o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) e a Escola de Gente para defender, dentro e fora do Judiciário, o direito de todos à acessibilidade e ao ensino regular. Os estudos de caso sucedem debate sobre três desafios duradouros da cidadania no Brasil – baixo civismo, patrimonialismo e cooptação política – e dois processos históricos recentes: a chamada “judicialização da política” e o fortalecimento da sociedade civil, que propiciaram novas condições para se buscar a efetivação de direitos.

**Palavras-chave:** Cidadania. Inclusão. Ministério Público. Sociedade civil. Pessoas com deficiência.

**Abstract:** Analysis of the motives, strategies and results of two alliances between Federal Public Ministry and nongovernmental organizations (NGOs) for the inclusion of people with disabilities. Federal prosecutors in Rio de Janeiro and São Paulo have partnered with the Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD) and Escola de Gente to defend, through and out of the courts, the right of all to accessibility and to regular education.

The case studies follow a brief debate about three lasting challenges of citizenship in Brazil – low civism, patrimonialism and political cooptation – and two recent historical processes: the so-called “judicialization of politics” and the strengthening of civil society, which brought new conditions to seek enforcing rights.

**Keywords:** Citizenship. Inclusion. Public Ministry. Civil society. People with disabilities.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Desafios da cidadania no Brasil. 3 Judicialização da política e fortalecimento da sociedade civil. 3.1 Ministério Público e judicialização da política. 3.2 Aproximação entre ONGs e Estado. 4 Parcerias em prol das pessoas com deficiência. 4.1 Acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro. 4.1.1 Interação: MPF torna-se coautor de ação do IBDD. 4.1.2 Resultados: União, estado e município condenados. 4.2 Inclusão escolar de alunos com deficiência. 4.2.1 Interação: eventos e inquérito aproximam MPF e Escola de Gente. 4.2.2 Resultados: publicações especializadas e resistências. 5 Ministério Público e ONGs juntos pela efetivação de direitos. 6 Conclusão.

## 1 Introdução

Nas últimas três décadas, mudanças sociais e políticas como o fim de vários regimes autoritários transformaram as relações Estado–sociedade. A sociedade civil tornou-se mais atuante, articulada e reivindicativa de direitos, serviços e controle de ações estatais e do mercado, como se verifica na crescente defesa de interesses das organizações não governamentais (ONGs) junto ao Executivo, Legislativo e Judiciário. No Brasil, as interações Estado–sociedade tomaram um novo rumo com o fim do regime militar, em 1985, e a Constituição de 1988, que ampliou direitos, descentralizou políticas públicas e criou canais de participação popular. Mudanças como essas tornaram o Estado mais atraente para atender demandas de ativistas com causas pela igualdade ou pelo reconhecimento de diferenças, como relativas a negros, mulheres e pessoas com deficiência.

Este texto focaliza duas aproximações entre o Ministério Público e ONGs para efetivar direitos de pessoas com deficiência. Para identificar oportunidades e limites dessas alianças, este texto contrasta dois estudos de casos de parcerias com diferentes motivações, estratégias – dentro ou fora do Judiciário – e resultados. Os diálogos ocorreram entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência (IBDD), numa defesa do direito à acessibilidade, e com a Escola de Gente, advogada da educação inclusiva, que une alunos com e sem deficiência nas mesmas turmas.

Os dois diálogos são contrastados à luz de análises de autores brasileiros e estrangeiros que ampliam a compreensão sobre alguns obstáculos e estímulos à efetivação de direitos. O tópico 2 aborda aspectos das relações entre sociedade e Estado no Brasil que são desafios à consolidação da cidadania: baixo civismo, patrimonialismo e cooptação política. O tópico 3 articula os fortalecimentos do Judiciário (a judicialização da política) e da sociedade civil, que refletem a disposição de instituições jurídicas e cidadãos de participar das decisões públicas.

O tópico 4 descreve e analisa interações do MPF com o IBDD e a Escola de Gente. No primeiro caso, a ONG propôs ação para o cumprimento, no Rio de Janeiro, do decreto pela acessibilidade dos prédios públicos. O MPF aderiu depois como coautor, e a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro foram condenados a tornar seus prédios acessíveis. Já a Escola de Gente difunde fora da Justiça a interpretação constitucional em prol da plena igualdade de condições de acesso e permanência no ensino regular. Em aliança com procuradores, ela multiplica a ideia da educação inclusiva por meio de capacitações de jovens e publicações especializadas. Para os estudos de caso, foram feitas entrevistas com duas procuradoras da República e três dirigentes das ONGs, leituras de documentos da Justiça e do MPF e observações de reuniões e de outros eventos.

O tópico 5 debate como esses agentes podem atuar juntos para reduzir a distância entre a lei e a realidade, particularmente no combate à discriminação.

A conclusão resume o argumento, sumarizando ideias expostas ao longo do texto, e tece considerações sobre diálogos entre o Ministério Público e ONGs em prol da efetivação de direitos – não apenas de pessoas com deficiência – e sobre questões oportunas a futuros estudos.

## **2 Desafios da cidadania no Brasil**

A cidadania tem duas faces: é um *status*, sendo o cidadão um indivíduo com direitos e deveres firmados pelo Estado, e uma identidade, pois gera uma sensação de pertencimento a uma comunidade nacional. No conceito já clássico de Marshall (1967), a cidadania desenvolve-se linearmente, com a incorporação de direitos civis (liberdades individuais, como ir e vir, e acesso à justiça), políticos (direito a votar e assumir cargo público) e sociais (como à saúde, educação e assistência social). A ampliação da cidadania varia em cada processo histórico e território nacional por estar articulada à burocratização da autoridade pública, ou seja, à formação do Estado (BENDIX, 1996), e por refletir um conjunto singular de práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais (TURNER, 2000).

O percurso da cidadania visto por Marshall entre os ingleses foi invertido no Brasil. Aqui, os direitos sociais vieram primeiro, fixados na legislação trabalhista e previdenciária num momento em que o governo autoritário de Getúlio Vargas (1937-1945) limitava direitos civis, como liberdade de pensamento e de organização, e suprimia direitos políticos. O voto cresceu mais em outro regime ditatorial (1964-1985), enquanto muitos direitos civis ainda hoje são inacessíveis à boa parte da população. Entre os efeitos relevantes dessa trajetória da cidadania, Carvalho (2007) frisa a valorização do Poder Executivo, o descrédito do Legislativo e a visão corporativista dos interesses coletivos. Para ele, o avanço da democracia tornaria mais provável a revisão desses aspectos.

Turner (2000) propõe uma tipologia – cidadania ativa ou passiva, orientada à esfera pública ou privada – que pode ser aplicada ao exame da incorporação de direitos no Brasil. De um lado,

nota-se que esse processo é definido “de cima para baixo” (forma passiva), em oposição à conquista de direitos em revoluções como a francesa e a inglesa (ativa); de outro, há uma valorização moral da esfera privada em detrimento do espaço público, como atestam as teses sobre o personalismo e o insolidarismo, referidas logo adiante. Turner vincula a cidadania não apenas ao conteúdo e às formas dos direitos e deveres, mas às forças sociais responsáveis por eles e aos arranjos sociais pelos quais os benefícios são distribuídos a cada setor da sociedade. Em meio a tais forças e arranjos sociais, surgem esforços no Ministério Público e em ONGs de efetivar direitos, como no combate à discriminação.

Várias gerações de cientistas sociais vêm buscando explicar a histórica dificuldade de efetivação das leis no Brasil. Nessa literatura, alguns desafios à cidadania são caros a este estudo, pois são tidos como males à formação de instituições fortes e de coesão social. Esses obstáculos são o baixo engajamento cívico – discutido aqui a partir do personalismo, do apoliticismo e do insolidarismo, que se articulam entre si –, o patrimonialismo e a cooptação política.

O baixo civismo é um desafio da cidadania na medida em que, como atestam autores como Putnam (1996), o alcance da participação cívica afeta a confiança e, assim, o desempenho da democracia. O brasileiro teria herdado do português a tendência a ver relações sociais em termos pessoais e familiares, o que Holanda (1991) definiu como personalismo. Esse desejo de estabelecer intimidade, que se opõe à manifestação normal do respeito em outros povos, teria dificultado a distinção nítida entre as esferas pública e privada, o que afetaria a eficiência da burocracia e nossa adaptação à democracia.

Duarte (1966) julga o personalismo mais prejudicial do que Holanda (1991), pois atingiria o próprio Estado, e não apenas sua organização democrática. Segundo Duarte, o brasileiro seria tão apolítico e anárquico por não sentir o Estado ligado a seu destino nem ao mundo dos seus ideais e sentimentos. A incompreensão do poder do Estado como órgão em defesa do interesse público gerou, para

Vianna (1987), um espírito insolidarista responsável pela distância entre o direito escrito, elaborado pelas elites, e o costumeiro, familiar às massas. Esse insolidarismo seria marcado pela despreocupação com o interesse coletivo e pela falta de espírito público e do bem comum, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva e pela ausência de instituições corporativas em defesa do interesse local.

Tais diagnósticos apontam um baixo civismo com riscos como a tibieza das instituições, falta de coesão social e desinteresse pela vida pública. A análise da interação entre Estado e sociedade no Brasil também não prescinde do conceito weberiano de patrimonialismo como um tipo de dominação política tradicional sem divisões claras entre o público e o privado. Segundo Faoro (2001, p. 824), ele resiste às mudanças

concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia.

Schwartzman (1988) vê essa estrutura inibir a racionalidade técnica plena e fomentar a ligação de rotinas burocráticas com influências pessoais e políticas.

Tradicionalmente, o Estado brasileiro ampliou-se sem abrir canais para a sociedade civil participar nas decisões públicas, o que a tornou fraca e pouco articulada. Essa assimetria entre Estado e sociedade mostrou-se terreno fértil à cooptação política, na qual se incorporam ao Estado representantes politicamente mais ativos de alguns setores, visando mais subordiná-los e suprimir sua voz do que dar benesses da máquina pública, como no patrimonialismo.

Uma vez revisados tais desafios da cidadania, cabe debater como Ministério Público e ONGs fortaleceram-se e podem atuar juntos pela efetivação de direitos.

### **3 Judicialização da política e fortalecimento da sociedade civil**

Três novidades da Constituição de 1988 são particularmente relevantes aqui: a ampliação dos direitos civis, políticos e, principalmente, sociais, aproveitada no pleito de interesses coletivos; a abertura de espaço para ONGs atuarem na esfera estatal, desde a fiscalização de contas públicas até a denúncia de irregularidades; e o redesenho do Ministério Público. A Constituição retirou a instituição do Executivo, tornando-a autônoma dos três poderes, e confiou-lhe a tutela de direitos coletivos, para além do tradicional papel de persecução criminal. Para isso, dispõe da ação civil pública, também facultada a agentes da sociedade civil, que ainda recorrem pouco a ela, como avalia o diretor do Instituto Pólis:

Poucas vezes nós lançamos mão de uma ação civil pública para questionar uma política, uma alocação de recursos. Há instrumentos à nossa disposição que nós não usamos. Se essa omissão expressa o entendimento de que nós recusamos a disputa democrática do plano do Judiciário, eu diria que isso é um erro. Se isso expressa, ainda, uma inexperiência nossa em exercer cidadania nesse espaço, então nós temos que nos capacitar para isso (CACCIA BAVA apud SOCZEK, 2007, p. 168).

Embora a via judicial não seja a mais usada pelas ONGs, há cada vez mais organizações filiadas à Associação Brasileira das ONGs (ABONG) cadastradas na rubrica “justiça e promoção de direitos”: de 13, em 1996, passaram a 76, em 2002 (SOCZEK, 2007). “Não passa despercebida a relevância que a atuação legal, nos moldes legais, como é este caso, tenha aumentado significativamente, ainda que esteja aquém das possibilidades existentes” (SOCZEK, 2000, p. 173). A Constituição ainda abriu espaço para elas atuarem na execução de políticas. Desde 1988, o princípio da participação popular ganhou corpo nos conselhos gestores de políticas públicas, que definem atuações em áreas como saúde e assistência social.

Os novos instrumentos conferidos pela Constituição ao Ministério Público e às ONGs não bastam para responder como eles se fortaleceram. Daí a relevância de situá-los em processos vividos por ambos: a judicialização da política, que faz da Justiça uma arena de solução de conflitos sociais, e o fortalecimento da sociedade civil, visível na aproximação entre as ONGs e o Estado brasileiro.

### 3.1 Ministério Público e judicialização da política

A judicialização da política – a participação do Judiciário em decisões originalmente do Executivo e do Legislativo – é gerada pela ineficácia desses poderes em atender a demandas populares pela ampliação de direitos e do acesso à Justiça e pela reorganização do sistema judicial. No Brasil, ela não partiu de membros da Justiça ou do Ministério Público, mas da Constituinte, ainda que essa não fosse sua intenção (VIANNA, 2008).

Desde 1988, a judicialização da política teve duas fases (VIANNA et al., 1999): no início, frisou-se a democracia representativa, sobretudo com o favoritismo de presidenciáveis associados à mudança social, e a democracia participativa – vinculada na Carta à judicialização da política –, que se limitou a tentativas isoladas e frustradas de promotores e instituições civis de levarem demandas aos tribunais. A tendência se inverteu nos anos 1990, por mudanças na Justiça, no Ministério Público e no imaginário 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” (VIANNA et al., 1999, p. 42).

Uma relação criativa entre o Ministério Público e a legislação é notada por Vianna e Burgos (2005), que identificam novos argumentos baseados na ótica do cidadão, via Direito Constitucional e outras fontes do Direito, e que avaliam as decisões pelos efeitos imediatos e tangíveis e pela repercussão na sociedade civil. Segundo Casagrande (2008), a atuação do Ministério Público amplia o alcance da decisão, dada a sua capilaridade, e supera o

problema da chamada “paridade de armas”: “seus direitos são vocalizados de forma profissional e em igualdade de condições com o poder público” (CASAGRANDE, 2008, p. 273).

Um exemplo desses diferenciais é a vitória da ação civil pública do MPF contra o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) para garantir direitos previdenciários aos homossexuais, motivada por uma queixa da ONG Nuances (CASAGRANDE, 2008). Após a vitória inicial do Ministério Público, o INSS recorreu e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região ratificou que as relações do INSS com uniões estáveis heterossexuais e homossexuais devem ser iguais. O caso tanto ilustra o ativismo judicial em omissões do Executivo e do Legislativo ante a evolução dos costumes como evidencia potenciais da aliança entre o Ministério Público e ONGs. Para tanto, foi decisiva a garantia constitucional da independência da instituição, vista como o marco de sua nova identidade (SADEK, 1997; 2008; MACEDO JUNIOR, 1999; VIANNA, 2008).

Além do papel de fiscalizar a lei em prol da sociedade, e não mais do Estado, a Constituinte garantiu ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e direito a propor orçamento. Seus membros adquiriram prerrogativas iguais às do Judiciário: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Na área criminal, a instituição assumiu a exclusividade da ação penal pública, cobrando investigações às polícias, sobre as quais passou a exercer controle externo. Esse perfil foi consolidado pela Lei Complementar n. 75/1993 para o Ministério Público da União e, nos estados, pela lei orgânica de cada instituição<sup>1</sup>. A Constituição tanto conferiu garantias à independência do Ministério Público e do Judiciário, após mais de duas décadas de regime autoritário, como manteve o sistema de *checks and balances* (pesos e contrapesos) em suas cúpulas, em busca de um controle recíproco entre os

---

1 Como sustenta Mazzilli (2001, p. 166), “num Estado democrático, a independência do Ministério Público não deve ser vista como mera abstração legal ou ficção jurídica, mas sim como condição prática para o correto exercício de suas funções”. Frise-se que a vinculação a outro poder não implica déficit democrático, como se vê no exterior.

três poderes. Desse modo, presidente e governadores designam os chefes do Ministério Público da União e nos estados.

O fortalecimento do Ministério Público choca-se com o ritmo do Judiciário e da Polícia, que “podem tanto facilitar como dificultar ou mesmo impedir o andamento de uma investigação ou de uma ação” (SADEK, 2008, p. 119). Como muitas ações levam anos até a sentença, a defesa judicial de direitos difusos nem sempre se dá em tempo hábil, o que tem colaborado para o aumento da atuação extrajudicial do órgão, com as recomendações (alertas sobre um ato ilícito que, se não for corrigido, pode motivar um processo) e os termos de ajustamento de conduta (acordos para revisão de ilegalidades).

Como no exterior, o debate sobre a judicialização da política no Brasil restringe-se cada vez menos a agentes do Direito e da política. Julgamentos recentes no Supremo Tribunal Federal, como sobre pesquisas com células-tronco e a demarcação de terras indígenas em Roraima, em 2008, suscitaram críticas de setores da sociedade à Justiça. Entre elas, destacam-se a) a falta de legitimidade dos juízes nas decisões, pois não são investidos de poder pelo voto; b) a incapacidade técnica do Judiciário e do Ministério Público, que carecem de especialistas que subsidiem decisões; c) os riscos aos mercados, pois uma insegurança jurídica poderia inibir investimentos; e d) o desequilíbrio dos poderes, com o Judiciário assumindo papéis dos demais.

Entusiasta da judicialização da política, o jurista Mauro Cappelletti foi também um crítico da defesa judicial de interesses coletivos por órgãos como o Ministério Público, que seria inadequado à tarefa pelos seguintes traços: falta de dinamismo do promotor dada sua semelhança com o juiz; ligação histórica com o Executivo, réu em potencial; e falta de formação especializada e conhecimento técnico para defender novos direitos. Tais críticas repercutiram muito na comunidade jurídica brasileira (ARANTES, 2002; SILVA, 2001). Cappelletti sugeria três outros instrumentos: órgãos públicos “altamente especializados” na defesa de direitos coletivos; a ampliação do alcance da decisão do juiz até o limite

exigido à reparação do dano; e a extensão de legitimação para agir a indivíduos e associações privadas (ARANTES, 2002).

### 3.2 Aproximação entre ONGs e Estado

O conceito de sociedade civil voltou à agenda das ciências sociais menos de três décadas atrás, com o fim de regimes autoritários no Leste Europeu e na América Latina e o início de organizações civis dispostas a participar de decisões públicas. A revisão daquele conceito consolidou um modelo de divisão tripartite da realidade: Estado, mercado e sociedade civil, regidos pelos princípios da autoridade, interesses e solidariedade. Este princípio mudou a agenda pública e ganhou espaço com atores como organizações não governamentais, associações locais e conselhos comunitários.

A expressão ONGs, que designava entidades consultoras da Organização das Nações Unidas (ONU) no fim dos anos 1940 (LANDIM, 2002), popularizou-se, desde então, referindo-se a um amplo grupo de organizações. Apesar da dificuldade de delimitá-las, dois pontos parecem consensuais para Koslinski (2007): ONGs são autogovernadas, com estrutura própria, e da esfera privada, embora algumas recebam recursos públicos. Os pontos polêmicos são quatro: a distinção entre as “sem fins lucrativos” e “não para fins lucrativos”; a inclusão ou não das informais; das profissionais, além das voluntárias; e das baseadas em afiliações<sup>2</sup>.

As ONGs brasileiras remontam aos centros de educação popular, criados nos anos 1960 por opositores dos militares para assessorar movimentos sociais pelos marginalizados. A aliança inicial com setores da Igreja avessos ao regime e com organizações estrangeiras, fonte de recursos especialmente cara a ex-exilados, explica a postura das ONGs “de costas para o Estado” (LANDIM, 2002), o que afastaria vícios estatais como a cooptação política.

---

2 Na definição usada aqui e pelo Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Desigualdade (NIED), as ONGs são: sem fins lucrativos; não estatais; voluntárias ou profissionais; e sem filiação compulsória.

Desde a redemocratização, as organizações da sociedade civil passaram a ver o Estado como aliado, cujas políticas públicas seriam influenciáveis por canais formais e informais de participação. Nesse contexto, muitas ONGs investiram em atividades como cogestão, propostas de políticas e controles (LANDIM, 2008), e instituições estatais como o Ministério Público atraíram a atenção de ONGs e dos movimentos sociais, a exemplo de novos espaços para a sociedade na esfera pública, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos e audiências públicas. A visibilidade das ONGs foi ainda impulsionada por ocasiões como a criação da ABONG (1991), a Conferência do Meio Ambiente (1992) e a Campanha Nacional contra a Fome e a Miséria (1993).

A aproximação entre ONGs e o Estado não se deu apenas com passos delas, mas por uma nova visão de agentes estatais sobre seu papel e atuação. A Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público facilitou a celebração de convênios estatais com entidades reconhecidas por traços como transparência<sup>3</sup>. O interesse do Estado na relação com a sociedade civil foi associado por alguns autores à adesão do governo à agenda neoliberal, de redução da ação estatal em certas áreas e menor regulação e controle nas esferas social e econômica, como nas relações de trabalho e em serviços (DAGNINO, 2004; MEDEIROS, 2008).

Afinal, a busca de autonomia das ONGs ante o Estado ou o mercado favorece ou prejudica sua atuação? Segundo Sanyal (1997), essa busca é mais prejudicial, daí ele ter cunhado a ideia de “fetiche da autonomia”. Ele percebe quatro receios das ONGs em cooperar com instituições estatais: cooptação (tornando-se “braço do Estado”), burocratização (passando a ser pesadas e ineficazes como o Estado), corrupção (afetando legitimidade social) e perda da inovação (dada a dependência estatal)<sup>4</sup>.

---

3 A Lei n. 9.790/1999 definiu as OSCIPs como entidades privadas sem fins lucrativos e com objetivos sociais como a promoção gratuita da saúde e educação.

4 É expressivo que esses receios estejam implícitos num documento da Abong (2008, p. 5, item *d*), que afasta o risco de cooptação defendendo a valorização de “orga-

A partir de um *survey* do NIED/UFRJ com 300 ONGs, Koslinski (2007) aponta que a) a dependência de recursos é a variável mais constante para explicar o acesso das ONGs a canais formais e informais de participação e suas relações de *accountability* e b) as ONGs não influenciam órgãos governamentais apenas a partir de atividades “extra” institucionais, mas via canais institucionalizados. Embora Koslinski julgue a estrutura de oportunidade política doméstica no Brasil mais aberta à participação das ONGs,

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 tão pertinente para as interações com o Executivo ou conselhos gestores de políticas públicas como em relação ao Ministério Público. No que diz respeito a essa instituição, talvez ela represente “uma variação nas estruturas de oportunidade política doméstica dos contextos em que as ONGs operam” (KOSLINSKI, 2007, p. 201). Por isso, este artigo se propõe a retratar diálogos com o Ministério Público como uma nova forma de oportunidade política para as ONGs.

Na próxima seção, duas interlocuções entre Ministério Público e ONGs põem em perspectiva a judicialização da política e o fortalecimento da sociedade civil, que ampliam as chances de agentes estatais e civis combaterem a discriminação.

---

nizações autônomas não subordinadas em sua atuação aos limites da exigência de complementaridade em relação a políticas governamentais (autonomia esta que não impede as eventuais parcerias de organizações da sociedade civil com o Estado)”. A burocratização e a corrupção são refutadas adiante (ABONG, 2008, p. 6, itens g e f) e a capacidade de inovação é citada como diferencial das entidades não lucrativas, “que trabalham pelo reconhecimento de novos direitos, por vezes ainda não reconhecidos pelo Estado” (ABONG, 2008, item d).

## **4 Parcerias em prol das pessoas com deficiência**

Para participar mais das decisões públicas, as ONGs aproximam-se do Estado, como por meio do Ministério Público Federal (MPF), para defender direitos coletivos dentro ou fora da Justiça. Este tópico analisa motivos, dinâmicas e resultados das interações entre o MPF e as ONGs IBDD e Escola de Gente.

### **4.1 Acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro**

Até junho de 2007, todos os prédios de uso público no Brasil deveriam ter acessos livres para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Esse prazo de adaptação foi dado pelo Decreto Federal n. 5.296/2004, conhecido como “Lei da Acessibilidade”, mas muitas instituições públicas não se adaptaram mais de cinco anos depois. No Rio de Janeiro, o município, o estado e a União descumpriram o decreto e foram condenados pela Justiça Federal a tornar seus prédios na cidade acessíveis até maio de 2010. A sentença resultou de uma ação civil pública do Instituto Brasileiro dos Direitos da Pessoa com Deficiência. O IBDD processou os três níveis de governo para cumprirem o decreto em até 180 dias, sob pena de multa diária acima de R\$ 50 mil (Processo n. 2007.51.01.014989-6).

A ação foi propositadamente ajuizada no dia seguinte ao prazo dado para a lei ser cumprida. Segundo o autor da ação (em entrevista, em janeiro de 2010), o dia 4 de junho de 2007 foi escolhido para ser emblemático. Dois meses depois, a 6<sup>a</sup> Vara Federal do Rio de Janeiro, em decisão liminar, ordenou que os prédios federais, estaduais e municipais estivessem acessíveis em um ano, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil por prédio inacessível. No processo, a juíza notou que “não há uma negativa ou resistência ao direito dos portadores de deficiência de acesso aos prédios públicos federais, estaduais ou municipais” e considerou os argumentos dos réus como “predominantemente de ordem prática”. Outra audiência foi marcada dali a três meses para reapreciar a liminar:

Cada ente público deverá apresentar a sua listagem de prédios ainda não adaptados, com o cronograma de obras previstas para adaptá-los, bem como informações sobre 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 (liminar de 6 de agosto de 2007).

#### 4.1.1 Interação: MPF torna-se coautor de ação do IBDD

A liminar determinou ainda que o processo e o dia da audiência fossem noticiados ao Ministério Público Federal, ao qual se requereu um parecer, pois ele já conduzia um inquérito civil sobre a questão: “Solicito 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”. Um mês depois, dirigentes do IBDD e a procuradora responsável pelo inquérito reuniram-se para tratar deste e do processo aberto pela ONG – segundo as duas partes, a ONG pedira uma reunião antes, mas ela só ocorreu após a liminar. Estavam presentes ainda dois profissionais do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA/RJ), cujo manual de vistoria seria usado para avaliar a acessibilidade de cada imóvel. Para a procuradora (em entrevista, em janeiro de 2010), a liminar foi decisiva nessa trajetória:

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: têm um prazo, uma audiência para mostrar o que está sendo feito.

A liminar foi reapreciada numa audiência em novembro de 2007 que reuniu MPF (a procuradora), IBDD (seu presidente e dois

advogados), a União, o estado e o município (cada réu com um procurador). A ata assinalou, entre outros fatos, que a ONG expôs um relatório do CREA/RJ com a vistoria dos prédios visitados e que ela disse carecer de dados e recursos para fazer uma lista sistematizada nos termos da liminar. Ficou consignado que os réus definiram áreas prioritárias à adaptação, privilegiando locais de maior acesso do público, e comprometeram-se a apresentar, até janeiro de 2008, um estudo dos bens públicos e condição de acessibilidade nas áreas prioritárias. Por fim, a juíza tomou duas decisões que merecem destaque: deferiu a intervenção do MPF no processo, tornando-o coautor da ação civil pública, e confirmou a liminar já concedida.

Em outras audiências (fevereiro, junho e novembro de 2008), os réus informaram à Justiça as medidas adotadas para cumprir a liminar. Na segunda audiência, foi suspensa a cobrança da multa, que a liminar estabelecera para começar em agosto daquele ano. Também se previu uma reunião três meses depois no MPF para a entrega do cronograma de obras de acessibilidade plena das escolas do município e do projeto da rede de saúde.

Entre os réus, o município trouxe maiores dificuldades ao MPF e ao CREA para a agilização dos procedimentos, de modo que a juíza ordenou, em novembro de 2008, que, após a posse do novo prefeito, fosse

expedido mandado de informação narrando a existência da presente demanda, bem como de todo o processado até a presente data, 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*. [g.n.]

Tal ordem judicial é uma contundente evidência da judicialização da política já referida, pois essa priorização apenas caberia ao Executivo, que define as políticas públicas, ou ao Legislativo, que as avaliza por meio da votação do orçamento governamental.

#### 4.1.2 Resultados: União, estado e município condenados

Os autores e réus reapresentaram-se à Justiça em 28 de abril de 2009 para ouvir a sentença. Inicialmente, foi rejeitada a arguição da União de ausência de interesse de agir (sustentação de que o processo seria desnecessário porque não se resistiu à pretensão). A alegação de ilegitimidade do IBDD como autor da ação também foi refutada, pois sua natureza jurídica de associação lhe facultaria a proposição de ações civis públicas. A exemplo da liminar, a sentença nota a ausência de “negativa ou resistência ao direito dos portadores de deficiência de acesso aos prédios públicos federais, estaduais ou municipais”.

Os portadores de qualquer deficiência têm direito de acesso aos prédios públicos, conforme Constituição Federal e farta legislação a respeito, sendo, não obstante, a maior dificuldade no caso presente a forma de materialização do direito, uma vez que envolve a contratação de obras de engenharia mediante licitação, bem como em face de limitações orçamentárias. Não obstante a alegação da União de ausência de meios para a realização das obras ora requeridas, tenho que o prazo ora concedido é suficiente para que as autoridades públicas promovam as devidas previsões orçamentárias para dar cumprimento à legislação (sentença, 28 de abril de 2009).

Em seguida, a juíza confirmou a liminar e determinou que os prédios públicos no Rio de Janeiro estivessem acessíveis em até um ano a pessoas com deficiência física, nos termos do Decreto n. 5.296/2004, sob pena de multa diária de R\$ 10 mil por prédio público inacessível. Ainda foram previstas reuniões trimestrais de acompanhamento das obras dos réus com o MPF e a nomeação de um engenheiro como perito para ir a essas reuniões e às obras. A procuradora, em entrevista, atribuiu a sentença à coragem da ONG que teve como aliada:

Eu estava tratando [o caso] 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. Mas acho que o IBDD foi um grande impulso ao Ministério Público. Foi uma parceria muito interessante e produtiva.

O advogado do IBDD autor da ação, em entrevista realizada em janeiro de 2010, enfatiza a importância da convergência das disposições da ONG, do Ministério Público e do Judiciário:

Nesse processo, 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.

Os réus recorreram da sentença e pediram a suspensão do efeito da decisão até o julgamento dos recursos, mas não foram atendidos. As reuniões de acompanhamento ocorreram no MPF em maio, agosto e novembro de 2009 e março de 2010. Na primeira delas, o procurador do Estado anunciou um futuro ofício ao Gabinete Civil sobre o teor da sentença e do prazo (28.4.2010) para implementar a acessibilidade nos prédios estaduais na cidade. A advogada da União informou que ofício similar seria enviado às consultorias jurídicas dos ministérios nos estados. O procurador do município declarou que, num ofício às secretarias municipais, alertou sobre as datas das reuniões no MPF. Nas reuniões seguintes, os réus apresentariam novos documentos.

Na última reunião, acompanhada por este autor com o aval da procuradora, o município pediu prazo para levantar as medidas adotadas para cumprir a sentença, alegando a mudança de gestão em 2009. Estimou necessidade de 60 dias para o estudo, ao que a procuradora do MPF disse que deveria levar o pedido à Justiça.

A União não levou documentos, justificando que as respostas dos órgãos deveriam vir mais próximas ao fim do prazo da sentença. Já o Estado entregou documentos de várias secretarias e fundações que estariam se adequando à lei e indicou um arquiteto para acompanhar perícias. Ao final, lembrou-se que o Tribunal Regional Federal da 2ª Região ainda julgaria os recursos dos réus e que aquela ação civil pública não abrangia fundações e autarquias, que são pessoas jurídicas próprias, como o IBAMA ou o Instituto Estadual do Ambiente.

Em 29 de abril de 2010, IBDD, MPF e MP estadual – incluído no processo por fiscalizar atos do estado e do município – pediram à 6ª Vara Federal a comprovação do cumprimento da sentença de um ano antes, algumas vistorias e a multa diária de R\$ 10 mil por edifício inacessível<sup>5</sup>. Em janeiro de 2011, novo pedido à Justiça cobrou a execução de multa de cerca de R\$ 5 bilhões, relativos a 26 prédios inacessíveis da União, 533 do estado e 1.393 do município, indicados em relatórios dos réus.

O pedido não tinha sido julgado até outubro de 2012, mas tanto a ONG como a procuradora consideraram a união de forças decisiva à defesa do direito à acessibilidade. Para o advogado do IBDD, em entrevista, o Ministério Público

tem essa força que muitas vezes muitos advogados sozinhos não têm, de acesso ao juiz, aos autos, ao cartório. É aquela questão de “estar investido de autoridade”, que faz diferença não só no nosso sistema judiciário, mas no nosso país mesmo.

Essa vantagem também foi citada pela procuradora, na entrevista: “Muitas coisas que eles não poderiam obter nós obtivemos como prova”. Mas ela ainda atribui todo o mérito ao IBDD.

---

5 A tramitação desse processo (2010.51.01.007108-0) pode ser acompanhada pelo *site* <[www.jfrj.jus.br](http://www.jfrj.jus.br)>.

## 4.2 Inclusão escolar de alunos com deficiência

Pode uma escola recusar-se a matricular crianças com deficiência? Nos últimos anos, essa questão vem dividindo educadores e pais e até especialistas na assistência e/ou pleito de direitos de pessoas com deficiência. Uns, como as Sociedades Pestalozzi e Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES), querem que essas crianças frequentem salas de aula exclusivas; outros sustentam que toda escola deve atender a crianças com e sem deficiência. Entre os advogados da educação inclusiva, estão membros do Ministério Público e a ONG Escola de Gente, que há anos se uniram pela causa, como se verá adiante.

O censo de 2000 registrou 5,8% das crianças de 7 a 14 anos (cerca de 1,6 milhão) com alguma deficiência, sendo que 88,6% delas tinham atendimento escolar. Cavalcante (2006) contrastou esses dados com as matrículas de crianças com deficiência naquele ano segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP): 382.215, sendo cerca de 300 mil na educação especial e as outras em escolas regulares. “Apesar da diferença entre os indicadores – originada pelos critérios usados por uma e por outra instituição –, dá para imaginar que ainda são muitos os excluídos da sala de aula” (CAVALCANTE, 2006, p. 11). Cinco anos depois (2005), o INEP contabilizava 640.317 matrículas de crianças com deficiência.

### 4.2.1. Interação: eventos e inquérito aproximam MPF e Escola de Gente

A Escola de Gente iniciou a parceria com uma procuradora da República em São Paulo logo após ser fundada, em 2002. Num encontro sobre inclusão no ensino um ano antes, a procuradora, que começava a pesquisar o tema, chamou a atenção da jornalista fundadora da ONG ao abordar a inclusão como um direito da criança assegurado pelo Estado e que poderia levar à Justiça quem o desrespeitasse. Meses depois, elas se uniram para criar o projeto “1º Encontro da Mídia Legal – Universitários pela Inclusão”, com debates e *workshops* para discutir a sociedade inclusiva com

alunos de Direito, Jornalismo e Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Na 1ª edição, de agosto a outubro de 2002, 9 dos 17 debatedores eram membros do MPF, MP do Trabalho ou MP do Distrito Federal. À época, o apoio do MPF ao evento incluiu a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, cuja titular participou da abertura. Reunindo 400 pessoas, os cinco debates abordaram o direito à inclusão na comunicação, educação, trabalho, espaço social e saúde. Após os debates, 15 jovens faziam *workshops* em que discutiram notícias e propagandas – as análises deles e os comentários escritos pela fundadora da ONG e a procuradora constam no Manual da Mídia Legal, que recentemente chegou ao 6º volume como resultado de cada um dos encontros. No segundo ano, seu tema foi o “direito à educação na diversidade” (ESCOLA DE GENTE, 2003).

As participações de procuradores nesse evento e em outros nunca foram vistas no MPF como parte de sua atuação institucional, segundo aquela procuradora. Consideradas “trabalho voluntário”, tais atividades não suspendiam o fluxo de procedimentos para os gabinetes, como nos deslocamentos avalizados em função de um “trabalho efetivo”. Assim como a procuradora oferecia consultoria informal à ONG, na qual chegou a assumir o cargo de conselheira, a superintendente da Escola de Gente atendia a consultas do MPF sobre questões afins à inclusão. Com o tempo, a militante veio a encontrar parceiros entre outros procuradores e na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

Entre suas atividades oficiais, a procuradora em São Paulo abriu, ainda em 2002, um inquérito civil público para apurar a efetivação do direito de acesso de crianças com deficiência às classes e escolas comuns do ensino regular. O inquérito pressupunha que o acesso às classes comuns é um direito inalienável, pois a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” (art. 205 da Constituição) e é crime frustrar sem justa causa a matrícula do aluno com deficiência (art. 8º da Lei n. 7.853/1989). Inicialmente, essa apuração foi compartilhada com o Ministério Público estadual, mas a dificuldade de assinar em conjunto os documentos expedi-

dos levou a um desmembramento, em que coube ao MPF apurar o acesso à sala de aula junto ao Ministério da Educação (MEC) e às instituições de ensino superior, enquanto promotores de Justiça investigariam o cumprimento da lei nas escolas.

No inquérito, a procuradora ouviu especialistas das Universidades de São Paulo (USP) e de Campinas (UNICAMP), Ministério da Educação e organizações como Escola de Gente, Conectas, Grupo 25 e APAE. A partir daí, concluiu que uma criança com deficiência é, antes de tudo, uma criança com direito a ensino fundamental obrigatório. Mas como respeitar esse direito, pela educação inclusiva ou não? A resposta depende da leitura do trecho da Constituição que garante “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (art. 208, III), como explica a procuradora (em entrevista realizada em fevereiro de 2010):

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.

Nessa interpretação, o “preferencialmente” da Carta refere-se a recursos extras, que complementam o curso comum sem substituí-lo, como o ensino da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), código Braille e outros recursos de informática. Essa leitura da Constituição foi logo difundida pela dirigente da Escola de Gente: “Eu tinha o discurso a favor da inclusão, mas não percebia que contava com a lei a favor” (em entrevista, em fevereiro de 2010). Com a mudança de governo, em 2003, partidários da educação inclusiva como ela mobilizaram-se para influenciar na composição da Secretaria de Educação Especial, do Ministério da Educação. Almejavam que aquela interpretação constitucional prevalecesse e a política educacional se orientasse para a inclusão. O *lobby* do

grupo foi bem-sucedido e a educação inclusiva foi adotada como diretriz do Ministério da Educação.

#### 4.2.2 Resultados: publicações especializadas e resistências

A articulação entre MPF e Escola de Gente em defesa da educação inclusiva vem-se caracterizando pela divulgação dessa causa sem levá-la ao Judiciário. Além de formar jovens multiplicadores do conceito de sociedade inclusiva, por meio dos Encontros da Mídia Legal, a parceria rendeu publicações especializadas em educação inclusiva.

Meses após a instauração do inquérito civil, o MPF constatou, com a colaboração de professores e ONGs, que a União não orientava sobre como garantir o acesso de crianças com deficiência à escola. Por isso, a procuradora redigiu, com uma promotora do Distrito Federal e uma professora da UNICAMP, a cartilha “O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular” (BRASIL, 2004), editada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) e com a apresentação da secretária de Educação Especial, do Ministério da Educação, que a apoiou e distribuiu. Considerada pelas autoras uma conquista para a educação inclusiva, a cartilha contrariou a Federação Nacional das APAES, que convocou suas filiadas a uma mobilização nacional, pois o texto trazia “ameaças e retaliações sobre a continuidade” aos seus serviços.

Em reação à resistência das APAES, uma nota de esclarecimento foi subscrita por 23 instituições públicas e privadas favoráveis à cartilha, como a PFDC e a ESMPU, a Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação, três seccionais paulistas da Ordem dos Advogados do Brasil e a Escola de Gente. A nota diz que “a cartilha aponta para um novo sentido do ensino especializado e orienta os interessados a ajustarem seus propósitos e ações, para atender a seus alunos e assistidos nestes novos tempos”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A nota de esclarecimento pode ser lida no *site* <<http://saci.org.br/?modulo=akemi&parmetro=16108>>.

No início de 2007, houve outro embate entre defensores e rivais da educação inclusiva. A Escola de Gente dava consultoria à TV Globo sobre como abordar a inclusão de uma menina com Síndrome de Down numa novela. Embora a trama tenha retratado a discriminação esclarecendo que ela tinha os direitos de toda criança, quando se focalizou seu acesso à escola, adotou-se a visão contrária à educação inclusiva: a mãe matriculou-a numa instituição especializada, após encarar resistências em escolas comuns. A ONG rompeu com a TV e fez um manifesto de repúdio. Já a procuradora em São Paulo inseriu o caso no escopo do inquérito que conduzia e, junto com o então procurador regional dos direitos do cidadão, recomendou ao diretor da novela que mostrasse também que recusar matrículas de crianças com deficiência é ilegal. A TV não atendeu ao MPF, mas negociou que, em contrapartida, exibiria vinhetas com mensagens da campanha “É criminoso discriminar” – resultado, aliás, da parceria da ONG com a ESMPU.

Após quatro Encontros da Mídia Legal, a Escola de Gente propôs à ESMPU um Seminário Latino-Americano Mídia Legal para, em torno do combate à discriminação, abrir um canal entre representantes da sociedade civil e dos Ministérios Públicos sul-americanos. O evento, no Rio de Janeiro, em outubro de 2006, gerou a carta “É criminoso discriminar”, assinada por mais de 20 organizações civis e apoiada por ministérios públicos de nove países. Segundo a carta, “são necessárias a construção e a implementação de uma agenda social que contemple a discriminação como forma grave de violação de direitos humanos”. A carta ainda embasou, no fim de 2007, a citada campanha na TV Globo.

A edição da “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” pelo Ministério da Educação, em 2008, foi considerada um avanço pela Escola de Gente e pela procuradora em São Paulo. A nova política e a cartilha de 2004, além da ratificação pelo Brasil da convenção da ONU sobre direitos das pessoas com deficiência, justificaram o encerramento do inquérito do MPF. A partir dele, também se recomendara ao MEC que retirasse do *site* documentos oficiais sem a perspectiva da inclu-

são (a manutenção de um deles motivou a procuradora a entrar na Justiça para ser atendida). Outro fruto da investigação foram as recomendações – e uma ação – para instituições de ensino superior em São Paulo garantirem a acessibilidade em suas instalações.

## **5 Ministério Público e ONGs juntos pela efetivação de direitos**

O que Ministério Público e ONGs podem ganhar ou perder atuando juntos? Não há como fugir da apreensão mais trivial: cada um possui uma *expertise*, logo, uma interação tende a agregar pontos fortes e até minimizar fraquezas. Enquanto promotores e procuradores têm amplo saber jurídico (haja vista sua aprovação em concursos disputados), ativistas de ONGs especializam-se em certas causas, como educação e minorias, e abordam questões técnicas com familiaridade. Nas entrevistas, a complementaridade de saberes foi citada por todos como a maior motivação para essas aproximações. Além da mão de obra especializada na inclusão de pessoas com deficiência, IBDD e Escola de Gente difeririam a princípio do Ministério Público por ter profissionais comprometidos à causa, a “paixão do tema”, segundo uma procuradora, em entrevista. Esse envolvimento emocional aliado ao conhecimento técnico rende muitas vantagens.

Entre os pontos comuns nas agendas do Ministério Público e das ONGs, Macedo Junior (1999) cita a relativa autonomia ante o Estado e o 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, a qual explica, segundo o sociólogo e promotor, as alianças entre ONGs e a instituição:

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 JUNIOR, 1999, p. 257).

Os dois estudos de caso acima corroboram as vantagens da redução dos custos e riscos na investigação e na judicialização, bem como da conexão útil ao informante (ONG) e informado (Ministério Público). A suposta repercussão maior devido aos contatos entre ONGs e mídia não foi atestada nem negada aqui.

Desvantagens desse diálogo podem ser buscadas nos receios das ONGs em aliar-se ao Estado, segundo Sanyal (1997): cooptação, burocratização, corrupção e perda da inovação. Como a aliança com o Ministério Público seria apenas uma das atuações da ONG—o que não se deduziria de parcerias do Executivo, por exemplo—, descartam-se os riscos de burocratização e perda da inovação, que tendem a ser mínimos. Os temores de corrupção e cooptação não podem ser afastados, mas os requisitos para esses problemas não condizem com a estrutura do Ministério Público. Se, como diz Schwartzman (1988, p. 37), “a cooptação política tende a predominar em contextos em que estruturas governamentais fortes e bem estabelecidas antecedem historicamente os esforços de mobilização política de grupos sociais”, o fortalecimento paralelo do Ministério Público e da sociedade civil contraria essa hipótese.

Para avaliar os ganhos e as perdas do diálogo na ótica do Ministério Público, uma chave explicativa é dada por Bonelli (2002), para quem a maior mudança nessa instituição refere-se às definições do que é profissional ou político e às disputas internas sobre onde passar a linha que separa esses campos:

As clivagens vividas na sociabilidade dos membros da instituição, em meados da década de 1990, 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).

Tal diferença de visão pode gerar resistências no Ministério Público quanto a aliar-se a grupos da sociedade civil com agenda própria, como as ONGs. Promotores avessos a uma atuação política (em oposição à profissional) seriam menos suscetíveis. A tipologia de “promotor de gabinete” *vs.* “promotor de fato” (SILVA, 2001) também permite identificar os mais dispostos a dialogar com ONGs:

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).

A renovação institucional do Ministério Público, de acordo com Sadek (2000), não se deu sem uma divisão em seu interior. Enquanto uns defendem uma instituição mais sujeita aos mecanismos tradicionais de controle, outros preferem um órgão vocacionado à 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).

Segundo Sadek, qualquer avaliação do Ministério Público reflete o choque exposto por Tocqueville de como conciliar a liberdade e a igualdade ou, em outras palavras, “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” (SADEK, 2000, p. 35). Numa dessas avaliações, Macedo Junior (1999) constata que, ainda que tenha fixado formalmente o novo perfil do Ministério Público, a Constituição não garantiu a implantação de sua vocação proativa. Para ele, sinais de empenho e vontade política de implementação dessa identidade institucional contrastam, em outros momentos, com fortes pressões corporativas e a falta de vontade institucional e de seus líderes. O resultado desse movimento é

uma situação esquizofrênica, meio moderna, meio tradicional, meio agente, meio opinativa (ou parecerista), meio advogado, meio juiz, algumas vezes envolvida com os problemas concretos da sociedade, outras vezes alheia a estes sob o manto da neutralidade e distanciamento (MACEDO JUNIOR, 1999, p. 255).

Nos casos estudados, os diálogos ocorreram de modos distintos (*v.* Quadro 1): pela via judicial, movendo uma ação contra um descumprimento da lei, e fora da Justiça, cobrando o respeito à lei por meio de instrumentos do Ministério Público como recomendações, por exemplo. Para essas alianças, foi necessária uma visão comum da legislação sobre um direito desrespeitado. Há ONGs que protocolam denúncias no Ministério Público com perspectivas distintas deste, num contraste que pode inibir a parceria entre eles.

**Quadro 1 - Resumo das parcerias**

Casos estudados	Iniciativa da interlocução	Modos de interação	Diferencial 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 não acessíveis	Poder Público condenado a cumprir lei

Inclusão escolar de alunos com deficiência (MPF + Escola de Gente)	ONG (busca cooperação em evento) e, depois, Ministério Público (para consultoria em inquérito)	Fora do Judiciário	Consultoria sobre educação inclusiva	Eventos e publicações
--------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------	--------------------------------------	-----------------------

Outro requisito da aliança refere-se à legitimidade e *accountability*, duas questões centrais das ONGs para Pearce (1997). As fontes de legitimidade, associadas à sua efetividade como organizações, e as relações de *accountability*, estabelecidas com doadores, Estado e beneficiários, seriam decisivas para, segundo Pearce, as ONGs evitarem os riscos da irrelevância ou da cooptação, e, de acordo com as entrevistas, para o Ministério Público tê-las como parceiras.

Diante dos pontos fortes e fracos de Ministério Público e ONGs, uma interação entre eles, seja formal ou informal, pode ser lida, conforme mostram os dois casos, como uma nova oportunidade política, como se refere Koslinski (2007) quanto às estratégias de participação. A procuradora em busca da acessibilidade, em sua entrevista, em janeiro de 2010, mostra-se satisfeita com a aliança, mas é comedida quanto ao alcance da conquista: “Vamos conseguir nos principais setores, mas em todos só a longo prazo, a partir do momento em que for entendido como uma política pública”. Um ano após ser ouvida para esta pesquisa, a procuradora entrou na Justiça com o IBDD e o MP-RJ pela execução da sentença, informando, conforme já citado, o total de edifícios então sem acessibilidade: 26 da União, 533 do estado e 1.393 do município.

Ainda que não se conheça aqui a proporção dessas construções no total de prédios públicos na cidade, é significativo que se tenha tanto uma recente ampliação da acessibilidade como um controle sobre o que não é acessível. Quanto à educação inclusiva, não há a mesma relação de causa e consequência entre a parceria institucional e a efetivação do direito. Desde que o MEC foi alvo do inquérito civil que uniu o MPF e a Escola de Gente, houve um aumento de matrículas de alunos com deficiência na escola regular, mas são

múltiplos os fatores responsáveis pelo avanço da educação inclusiva— com destaque para a diretriz do Ministério da Educação (BRASIL, 2008). Mesmo assim, não se podem ignorar os efeitos intangíveis da articulação entre o MPF e a ONG para a maior divulgação da causa.

Como este trabalho buscou dialogar os estudos de caso com a literatura sobre o Ministério Público e as ONGs, a conclusão consolidará ideias com vistas na ampliação da compreensão desse tipo de relação entre Estado e sociedade e sua possível contribuição para o combate à discriminação.

## **6 Conclusão**

A revisão da literatura e a pesquisa de campo e documental para os estudos de caso permitiram reunir algumas considerações sobre a capacidade de Ministério Público e ONGs atuarem em conjunto pela inclusão de pessoas com deficiência. Quais as oportunidades em jogo nesses diálogos e quais os seus limites na efetivação de direitos como à acessibilidade e ao ensino regular?

Como visto, a cidadania varia de acordo com as práticas jurídicas, políticas, econômicas e culturais, logo, sua consolidação enfrenta desafios próprios a cada processo histórico e território nacional. No Brasil, a transposição de direitos do papel para o cotidiano é afetada por traços duradouros da relação entre o Estado e a sociedade, como o patrimonialismo, a cooptação política e o baixo engajamento cívico. Por mais que frações do Ministério Público e das ONGs atuem na contramão desses aspectos, traços tradicionais e modernos convivem (BENDIX, 1996), como ilustra o personalismo na união entre a Escola de Gente e a procuradora em São Paulo, para quem o diálogo depende mais dos laços pessoais do que institucionais. Os discursos do Ministério Público e das ONGs em prol de uma cidadania ativa (“de baixo para cima”) e pública contrastam com a cidadania no país (passiva e privada, na tipologia de TURNER, 2000).

A demanda pela cidadania constitui o denominador comum entre Ministério Público e ONGs, entre a judicialização da política e o ativismo da sociedade civil. Nos anos 1990, com o declínio

da aversão das organizações civis em associar-se com o Estado e a valorização de mecanismos de democracia participativa, integrantes do Ministério Público e de ONGs envolveram-se mais em tarefas assumidas tradicionalmente pelo Executivo e pelo Legislativo. Para as ONGs, riscos como corrupção, cooptação e irrelevância são inerentes à interação com instituições estatais (SANYAL, 1997; HULME; EDWARDS, 1997; PEARCE, 1997). Já o Ministério Público, uma dessas instituições, teve seus poderes ampliados desde a Constituição de 1988, em especial para defender direitos coletivos, mas é alvo de críticas como a falta de dinamismo e de formação especializada e conhecimento técnico (ARANTES, 2002; SILVA, 2001). Diante dos pontos fortes e fracos dessas instituições, um diálogo entre elas, seja num canal formal ou informal, pode ser lido, como mostram os dois casos, como uma nova oportunidade política em relação às estratégias de participação (KOSLINSKI, 2007).

Embora os estudos de caso apresentados não corroborem a visão de uma “esquizofrenia” no Ministério Público expressa por um de seus quadros (MACEDO JUNIOR, 1999), nota-se a coexistência a que ele se refere entre engajamento e alheamento diante de certos problemas sociais, embora este estudo tenha focalizado apenas a primeira vertente. Apesar de a esquizofrenia não ser uma categoria sociológica de análise, cabe considerar pertinente essa observação. Investido de poder para atuar como “advogado da sociedade”, o Ministério Público ainda tem certa ciclotimia na defesa de direitos difusos. Nessa área, da chamada “tutela coletiva”, percebe-se que os resultados das investigações e processos dependem mais da proatividade do promotor ou procurador do que de uma sólida vocação institucional – na área criminal, essa qualidade sobressai menos, pois a apuração de ilegalidades caberia principalmente à polícia. Essa constatação exemplifica a importância que um indivíduo assume dentro das instituições.

Outra questão que merece ser mais explorada refere-se à identificação de critérios de legitimação para as ONGs aproximarem-se de instituições estatais, tal como alertado por Pearce (1997). A literatura sobre a legitimação dos atores da sociedade civil é vasta

e inclui autores como Avritzer (2007) e Gurza Lavalle; Houtzager e Castello (2006), para quem as organizações civis renovaram as relações com o sistema político institucional, ampliando a representação na nossa democracia.

A efetivação da acessibilidade dos prédios públicos no Rio de Janeiro, a partir do diálogo entre IBDD e MPF, é um reflexo da judicialização da política. O despacho da juíza definindo o cumprimento do Decreto n. 5.296/2004 como “prioridade de política pública” ilustra a transformação do Judiciário num espaço privilegiado de resolução de conflitos sociais, incitado muitas vezes pelo Ministério Público ou por agentes da sociedade civil. Já a união com a Escola de Gente contribuiu – mesmo sem ser determinante – à formação de resistências de alguns grupos à educação inclusiva. É interessante que, diante dos opositores alinhados pela publicação da cartilha do MPF e pela descontinuidade da consultoria da Escola de Gente a uma novela de TV, procuradores e ONG tenham sido solidários entre si, seja com uma nota pública, seja com uma recomendação para a novela esclarecer sobre um direito.

A tipologia de “promotor de gabinete” *vs.* “promotor de fato” (SILVA, 2001) e as visões distintas da vocação do Ministério Público (BONELLI, 2002; SADEK, 2000), como demonstradas, sugerem três hipóteses para a iniciativa de o diálogo partir das ONGs: a) insulamento da instituição (membros focados apenas nos documentos nos gabinetes), b) ceticismo de procuradores (hesita-se em interagir com ONGs de origem, missão ou financiamento desconhecidos) e c) autocrítica ou estratégia das ONGs – ainda que especializadas nas causas, elas buscam apoio do Ministério Público por seus diferenciais (saber jurídico, instrumentos para atuar dentro e fora da Justiça etc.), como exemplifica Soares (2007) em relação à defesa ambiental.

Embora tanto o Ministério Público como ONGs e outras entidades possam mover ações civis públicas, a atribuição do órgão estatal de conduzir o inquérito civil público, requerendo esclarecimentos de agentes públicos e privados, torna a parceria atraente para as organizações mesmo fora do Judiciário. Logo, enquanto promo-

tores podem cobrar informações com base na autoridade conferida pela lei, as ONGs são capazes de reunir dados sobre a causa em que se especializaram. A iniciativa do IBDD em propor a ação ilustra ainda o aumento das ações de associações civis (VIANNA; BURGOS, 2002), em que pese as considerações de que o instrumento é subaproveitado por elas (SOCZEK, 2007).

Se os caminhos que interligam as práticas de um povo e os textos de suas leis são tão múltiplos, este texto analisou tão somente alguns desses fluxos. É certo que os estudos de caso inibem generalizações, mas propiciam lições de parcerias que hoje ainda são exemplos raros devido, até mesmo, às desconfianças mútuas. Nesse sentido, as alianças do MPF com o IBDD e a Escola de Gente explicitam meios distintos de combate à discriminação. Suas estratégias e efeitos, como a condenação dos três níveis de governo e alguns eventos e publicações, mostram o potencial desse tipo de cooperação entre esses atores estatais e civis.

## **Referências**

ABONG. *Uma regulação de acesso e utilização de recursos públicos para organizações sem fins lucrativos no Brasil*. São Paulo: ABONG, 2008. Disponível em <[www.abong.org.br/lutas\\_e\\_acoes.php?id=49&it=52](http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=49&it=52)>. Acesso em: jul. 2011.

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

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

BENDIX, Reinhard. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.

BONELLI, Maria da Glória. *Profissionalismo e política no mundo do direito: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado*. São Carlos: Ufscar: Sumaré, 2002.

BRASIL. IBGE. *As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005*. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 162 p.

———. *Censo demográfico 2000*. Dados da população com deficiência. 2000. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/deficiencia\\_Censo2000.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/deficiencia_Censo2000.pdf)>.

———. Ministério da Educação. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>>. Acesso em: mar. 2011.

———. 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.

BRASIL. 6ª Vara Federal do Rio De Janeiro. 2007. 06/08, *IBDD e Ministério Público Federal v. União, Estado e Município do Rio de Janeiro*, liminar, 2007.51.01.014989-6.

———. 6ª Vara Federal do Rio De Janeiro. 2009. 28/04, *IBDD e Ministério Público Federal v. União, Estado e Município do Rio de Janeiro*, sentença, 2007.51.01.014989-6.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

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

CAVALCANTE, Meire. Caminhos da inclusão. *Nova Escola: inclusão*. São Paulo: Edição especial, p. 8-15, set. 2006.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.

DAGNINO, Evelina. 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.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Nacional, 1966.

ESCOLA DE GENTE. *Manual da Mídia Legal 2 – Comunicadores pela Educação*. Rio de Janeiro: WVA, 2003.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter H.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua nova*, São Paulo, CEDEC, v. 67, p. 49-103, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

HULME, David; EDWARDS, Michael (Ed.). *NGOs, states and donors: too close for comfort?* London: Macmillan Press, 1997.

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

LANDIM, Leilah. Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs. *Lusotopie*, p. 215-239, 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, 8. Barcelona, 2008. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <[www.istr.org/conferencias/barcelona/WPVolume/xLandim.pdf](http://www.istr.org/conferencias/barcelona/WPVolume/xLandim.pdf)>. Acesso em: mar. 2010.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. 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, José Marcelo Menezes; MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas. 1999. p. 103-114; 248-263.

MACIEL, Débora Alves. *Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo*. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH, Universidade de São Paulo. 2002.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDEIROS, Rogério de Souza. *Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil*. PhD Thesis: Boston University, 2008.

PEARCE, Jenny. 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.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

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

\_\_\_\_\_. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild/ANPOCS, 2008. p. 110-129.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1997.

SANYAL, Bishwapriya. NGO's self-defeating quest for autonomy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 554, p. 21-32, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

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

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

SOCZEK, Daniel. *ONGs e democracia: metamorfoses de um paradigma em construção*. Curitiba: Juruá, 2007.

TURNER, Bryan. Contemporary problems in the theory of citizenship. In: TURNER, B. (Ed.). *Citizenship and social theory*. London: Sage, 2000. p. 1-18.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na Carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild/ANPOCS, 2008. p. 91-109.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *Caderno Cedes*, Rio de Janeiro, 2005, 47 p.

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

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas no Brasil*. v. 1. Belo Horizonte: Itatiaia; S. Paulo: USP; Niterói: UFF, 1987.