

CLIO NUDEL RADOMYSLER

Acesso à justiça e transformação social: tensões na luta contra a discriminação

Dissertação de mestrado

Orientador: Prof. Conrado Hübner Mendes

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2019

CLIO NUDEL RADOMYSLER

Acesso à justiça e transformação social: tensões na luta contra a discriminação

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Prof. Conrado Hübner Mendes.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2019

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Radomysler, Clio Nudel

Acesso à justiça e transformação social: tensões na luta contra a discriminação ; Clio Nudel Radomysler ; orientador Conrado Hübner Mendes – São Paulo, 2019.

200

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Sistemas estruturais de discriminação. 2. Acesso à justiça. 3. Grupos historicamente discriminados. 4. Ministério Público. 5. Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. I. Mendes, Conrado Hübner, orient. II. Título.

RADOMYSLER, Clio Nudel. *Acesso à Justiça e transformação social: tensões na luta contra a discriminação*. 2019. 200 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Ao longo da graduação e dos três anos de mestrado, eu tive a oportunidade de conviver e dialogar com pessoas que foram fundamentais para a construção dessa dissertação. Além das contribuições para a elaboração deste trabalho, são pessoas que me fazem acreditar que é possível transformar o Direito, o ensino e a pesquisa, para que sejam espaços mais colaborativos, democráticos e voltados para a construção de uma sociedade menos desigual.

Agradeço ao meu orientador, o professor Conrado Hübner Mendes, que acompanhou a minha trajetória de perto, desde o último ano da graduação. O apoio para minhas escolhas de pesquisa, as oportunidades oferecidas, e os apontamentos sempre precisos e construtivos fizeram toda diferença para o meu crescimento, principalmente para que eu pudesse desenvolver minha confiança como pesquisadora.

Agradeço também às duas professoras da banca de qualificação, Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer e Gislene Aparecida dos Santos, pela leitura atenta e pelos valiosos comentários. Espero seguir o exemplo de vocês, como professoras que conseguem unir rigor acadêmico com afetividade e horizontalidade.

Agradeço profundamente aos integrantes do Ministério Público de São Paulo com quem tive a oportunidade de conversar nesses últimos anos. Aprendi muito com cada um de vocês. A colaboração de toda a equipe da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social foi fundamental para que essa pesquisa pudesse ser construída. Às oficiais da Promotoria, muito obrigada pela paciência e ajuda com o sistema informacional do MP. Agradeço especialmente ao promotor Eduardo Ferreira Valério por toda a confiança e pelos vários aprendizados sobre a atuação dos profissionais do Direito nas instituições jurídicas.

Representando todos com quem convivi durante dois anos de estágio na Defensoria Pública de São Paulo, gostaria de agradecer a duas defensoras que foram muito importantes para a minha compreensão sobre o papel do sistema de justiça na luta contra desigualdades: Vanessa Alves Vieira e Fernanda Balera.

Durante o mestrado, fiz parte da criação e da coordenação de um grupo de extensão que foi fundamental para a minha reflexão sobre a discriminação e a cultura jurídica: o Núcleo Direito, Discriminação e Diversidade (DDD). O DDD busca inserir o tema da discriminação na grade curricular das faculdades de Direito e repensar a metodologia de

ensino, para que a sala de aula seja um espaço verdadeiramente inclusivo. Muito obrigada a todos que participaram do grupo.

Gostaria de agradecer especialmente a três mulheres muito inteligentes e corajosas, que coordenaram o DDD comigo e que se tornaram grande amigas: Luiza Correa, Cecília Almeida e Juliana Chan. Gostaria também de agradecer à Juliana pela transcrição das entrevistas e à Luiza, minha primeira orientadora em 2011, pelos comentários muito importantes para este trabalho e por continuar sempre me orientando.

Apresentei uma versão preliminar deste trabalho para o grupo de pesquisa Constituição, Política e Instituições, coordenado pelos professores Conrado Hübner Mendes e Virgílio Afonso da Silva, na Faculdade de Direito da USP. Agradeço a todos seus integrantes, especialmente Livia Guimarães e Milene Santos, pelas contribuições para a minha dissertação, pela convivência e pela troca de experiências, que tornou essa trajetória muito mais rica.

Nesses três anos de mestrado, trabalhei na coordenação acadêmica do Programa de Pós-Graduação Lato Sensu GVlaw e como pesquisadora do Centro de Ensino, Pesquisa e Inovação (CEPI) da FGV Direito SP. Agradeço a Maria Cecília Asperti, Karina Denari, Iagê Miola, Luciana Ribas, e a todas as pessoas incríveis com quem convivi no GVlaw. As inúmeras conversas sobre o papel da pesquisa e do ensino no Direito fizeram toda diferença para a minha formação.

Para representar os membros do CEPI, gostaria de agradecer especialmente à Marina Feferbaum por ser uma grande inspiração para mim, um modelo de profissional, e uma pessoa que espero ter sempre por perto. Agradeço também ao Alexandre Pacheco, pelos ótimos comentários a este trabalho, pelo incentivo, e pelas conversas, sempre cheias de aprendizados. Ana Paula Camelo, Guilherme Klafke e Theófilo Aquino, muito obrigada por todo apoio no dia-a-dia e especialmente com relação ao meu mestrado.

Durante a graduação, participei de grupos de extensão que formaram minha visão sobre o acesso à justiça: o Departamento Jurídico XI de Agosto, o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU-USP) e o Coletivo Feminista Dandara. Agradeço por serem espaços onde os alunos podem romper os muros da faculdade e repensar o papel do Direito.

Participei também de projetos que contribuem para o aprimoramento da pesquisa na área do Direito e que foram essenciais na minha formação: a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), o Programa de Educação Tutorial (PET) - Sociologia Jurídica, o Núcleo de

Antropologia do Direito (NADIR), o Grupo de Estudos Estado, Direito e Racismo, e o Grupo de Pesquisa e Estudos de Inclusão na Academia (GPEIA). Obrigada pela oportunidade.

No PET, realizei uma iniciação científica orientada pela professora Lilia Moritz Schwarcz. A sua orientação representou um divisor de águas na minha formação, contribuindo muito para eu escolher a carreira acadêmica e para a minha forma de compreender o papel de uma pesquisadora. Agradeço por ser uma grande inspiração e referência para mim. À professora Mariângela Magalhães, obrigada por toda abertura desde o primeiro ano da graduação.

Aos amigos que foram muito importantes nesses três anos – Vivi e Ciça (agradeço as duas pelos comentários), Adriano, Surrailly, Ju Ferraz, Raissa, Ju Pasqua, Gi Izidoro (obrigada pelas transcrições), Nat Lobo, Lucas Bergamini, Aninha, Bel, Mari, Lau Pappalardo, Debi, Elisa, Gi, Tomito, Lelo, Alê, Lela, De, Ca, Thati, Ilana, Kutner, Luna, Didi e Olivia - muito obrigada por todo o apoio e pela possibilidade de compartilhar essa trajetória com vocês.

Agradeço também à minha família mais próxima: Ronny, Diana, Gui, Edu, Lia, Tamy e Eny. Não tenho palavras para descrever o quanto vocês ajudaram nesse processo, cada um do seu jeito. Gostaria de agradecer especialmente ao Gui, meu irmão gêmeo, que, com sua objetividade, lógica e habilidades no Excel, contribuiu muito para esse trabalho. Adorei contar com sua presença na banca de qualificação.

Por fim, gostaria de agradecer e dedicar esse trabalho ao meu pai. Nossa parceria foi muito especial para mim durante todo esse percurso. Além de ser meu leitor mais atento, um grande revisor e comentador de todas as minhas pesquisas, sempre me incentiva e está ao meu lado, independente do desafio. Essa dissertação é fruto de horas de trabalho juntos. Poder compartilhar com você todos os aprendizados que tive durante esses últimos anos deixou todo esse caminho muito mais leve e significativo.

RESUMO

RADOMYSLER, Clio Nudel. *Acesso à justiça e transformação social: tensões na luta contra a discriminação*. 2019. 200 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

O principal objetivo desta pesquisa foi refletir sobre o papel das instituições jurídicas na luta contra sistemas estruturais de discriminação. Identifiquei quatro tensões vivenciadas por profissionais do sistema de justiça no enfrentamento da discriminação: entre solucionar conflitos pontuais e realizar transformações sociais de caráter estrutural (pontual/estrutural); entre utilizar instrumentos de repressão e realizar medidas de prevenção de violações de direito (repressão/prevenção); entre direcionar estruturas internas para um conceito universal de cidadãos e definir práticas institucionais para grupos específicos de maior vulnerabilidade social (universal/específico); e entre uma visão tecnicista do profissional do Direito, voltada para a defesa do ordenamento jurídico, e uma atuação que busca promover impacto social a partir do diálogo com a sociedade civil (Estado/sociedade). O acesso à justiça por grupos historicamente discriminados depende da maior compreensão do modo como essas tensões emergem no cotidiano das instituições jurídicas. A metodologia do trabalho foi a realização de uma etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do Ministério Público de São Paulo entre setembro de 2017 e setembro de 2018, composta por um mapeamento das denúncias recebidas desde 2010 e pela análise de 32 casos relevantes no tema da discriminação. Os objetivos específicos foram identificar como a PJDHIS lida com as quatro tensões mencionadas acima e analisar potencialidades e desafios de sua atuação. Cada situação de discriminação suscita questões relevantes sobre a atuação da Promotoria. Nos casos de comentários discriminatórios na internet e outros meios de comunicação, um importante desafio é definir critérios para a liberdade de expressão e responsabilizar plataformas das redes sociais. A reprodução de estereótipos negativos sem abordar diretamente grupos discriminados implica na questão da ausência de intencionalidade discriminatória e exige que se promovam medidas de sensibilização. Os casos de tratamentos discriminatórios em espaços públicos ou privados exigem estratégias para dar uma dimensão coletiva a casos interpessoais. Quando a questão é a ausência de grupos discriminados em certos setores sociais, a PJDHIS enfrenta o desafio de sensibilizar diferentes atores para a importância da realização de ações afirmativas. A atribuição de monitoramento de políticas públicas exigiu uma grande capacidade de articulação com órgãos de governo para o reconhecimento de necessidades específicas de grupos discriminados. Apesar das inúmeras dificuldades e desafios, a PJDHIS possui uma sensibilidade inovadora no âmbito das instituições do sistema de justiça. A análise das quatro tensões revelou que a Promotoria objetiva provocar transformações relevantes na sociedade, busca realizar medidas de prevenção, reconhece especificidades dos grupos discriminados em suas práticas e acredita na importância do constante diálogo com diferentes saberes e atores sociais. A pesquisa identificou caminhos relevantes para um novo paradigma de acesso à justiça. Em uma sociedade profundamente desigual como a brasileira, é fundamental que as instituições jurídicas estejam atentas à realidade dos sistemas estruturais de discriminação, que perpetuam a situação de grupos menos favorecidos.

Palavras-chave: Sistemas estruturais de discriminação. Acesso à justiça. Grupos historicamente discriminados. Ministério Público. Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social.

ABSTRACT

RADOMYSLER, Clio Nudel. *Access to Justice and Social Change: tensions in the fight against discrimination*. 2019. 200 p. Dissertation (Master of Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2019.

The main objective of this research is to reflect on the role of judicial institutions in the fight against structural systems of discrimination. I identified four tensions experienced by professionals of the justice system when facing discrimination: between solving a particular case and achieving social change of a structural nature (particular/structural); between utilizing instruments of repression and promoting measures to prevent the violation of rights (repression/prevention); between defining organizational structures for a universal concept of citizen and directing institutional practices towards specific groups socially more vulnerable (universal/specific); and between viewing the legal profession as a technician defending the judicial order, and acting in a way to accomplish social impact through dialogue with the civil society (State/society). The access to justice by historically discriminated groups depends on a better understanding of the ways in which these tensions emerge in the daily routine of judicial institutions. This paper's main methodology was the realization of an ethnography of the *Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do Ministério Público de São Paulo* between September 2017 and September 2018, comprised of the mapping of complaints received since 2010 and of the analysis of 32 relevant cases on the theme of discrimination. The specific objectives were to identify how the PJDHIS deals with the four tensions mentioned above and to analyze potentialities and challenges of its actions. Each occurrence of discrimination generates relevant questions about the procedures employed by the PJDHIS. In cases about discriminatory comments on the internet and other communication media, an important challenge is to define the criteria for the freedom of speech and to hold social media platforms accountable. The reproduction of negative stereotypes without directly naming discriminated groups implies the question of the absence of discriminatory intentions and requires the promotion of sensitization measures. Complaints of discriminatory treatment in public and private spaces demand strategies to give a collective dimension to interpersonal cases. When the issue is the absence of discriminated groups in certain social sectors, the PJDHIS faces the challenge of sensitizing different actors to the importance of promoting affirmative actions. The attribution of monitoring public policies requires a great capacity to communicate with government agencies to identify specific needs of discriminated groups. Despite the many difficulties and challenges, the PJDHIS displays an innovative sensitivity among the institutions of the justice system. The analysis of the four tensions has shown that the *Promotoria* aims at provoking relevant changes on society, promotes prevention measures, recognizes the specificities of discriminated groups in its procedures and believes in the importance of a constant dialogue with different social actors and ideas. The research identified relevant paths to a new paradigm for the access to justice. In a deeply unequal society like Brazil's it is essential that the judicial institutions be aware of the reality of structural systems of discrimination that perpetuate the situation of disadvantaged groups.

Keywords: Structural systems of discrimination. Access to justice. Historically discriminated groups. *Ministério Público. Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social.*

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-------|
| Tabela 1 – Tensões sobre acesso à justiça | p. 30 |
| Tabela 2 – Mapeamento da atuação institucional | p. 38 |
| Tabela 3 – Comentários ou conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais | p. 39 |
| Tabela 4 – A reprodução de estereótipos no imaginário social | p. 40 |
| Tabela 5 – Tratamento diferenciado em espaços públicos e privados | p. 40 |
| Tabela 6 – Ações Afirmativas e concursos públicos | p. 41 |
| Tabela 7 – Políticas públicas e grupos historicamente discriminados | p. 42 |
| Tabela 8 – Quantidade de promotores por Promotoria Especializada do MP-SP | p. 47 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-------|
| Figura 1 – Organograma dos órgãos do Ministério Público de São Paulo (MP-SP) ... | p. 45 |
| Figura 2 – Organograma dos instrumentos da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social | p. 53 |
| Figura 3 – Linha do tempo e rotatividade dos promotores da PJDHIS | p. 59 |
| Figura 4 – Mapa do primeiro andar da sede do MP-SP na Rua Riachuelo | p. 64 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-------|
| Gráfico 1 – Quantidade de casos da PJDHIS por ano | p. 48 |
| Gráfico 2 – Quantidade de casos da PJDHIS por tema | p. 49 |
| Gráfico 3 – Quantidade de casos da PJDHIS por tema e ano | p. 50 |
| Gráfico 4 – Quantidade de instrumentos individuais e coletivos da PJDHIS | p. 54 |
| Gráfico 5 – Quantidade de casos da PJDHIS por tema e natureza do instrumento | p. 55 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AC | Ação Civil |
| CA | Centro Acadêmico |
| CAO-Cível | Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva |
| CIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CNCD/LGBT | Conselho Nacional de Combate à Discriminação |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CNPCP | Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária |
| Conar | Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária |
| Conare | Comitê Nacional de Refugiados |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPTM | Companhia Paulista de Trens Metropolitanos |
| CSMP | Conselho Superior do Ministério Público |
| Decradi | Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância |
| DPME | Departamento de Perícias Médicas do Estado |
| EMTU | Empresa Metropolitana de Transportes de São Paulo |
| FA | Folha de Atendimento |
| FMUSP | Faculdade de Medicina da USP |
| GAECO | Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado |
| GAEIS | Grupo de Atuação Especial de Inclusão Social |
| GECAP | Grupo Especial de Combate aos Crimes Ambientais e de Parcelamento Irregular do Solo |
| GECEP | Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial |
| GEDEC | Grupo de Atuação Especial de Repressão à Formação de Cartel à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos |
| GEDUC | Grupo de Atuação Especial de Educação |
| GEVID | Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica |
| IBOPE | Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística |
| IC | Inquérito Civil |
| IMC | Índice de massa corporal |
| INCA | Instituto Nacional de Câncer |
| MP-SP | Ministério Público-São Paulo |
| NAT | Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial |
| NF | Notícia do Fato |
| PAA | Procedimento Administrativo de Acompanhamento |

| | |
|--------|--|
| PAF | Procedimento Administrativo de Fiscalização |
| PANI | Procedimento Administrativo de Natureza Individual |
| PJDHIS | Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social |
| PGJ | Procurador Geral de Justiça |
| PI | Peça de Informação |
| PPIC | Procedimento Preparatório de Inquérito Civil |
| SAP | Secretaria de Administração Penitenciária |
| SEMPLA | Secretaria Municipal de Planejamento |
| SIS-MP | Sistema de registro do MP |
| SMADS | Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social |
| SMDHC | Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania |
| SMPIR | Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial |
| SPAC | Clube Atlético São Paulo |
| SPFW | São Paulo Fashion Week |
| SSP | Secretaria de Segurança Pública |
| TAC | Termo de Ajustamento de Conduta |
| TJ-SP | Tribunal de Justiça de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA, TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E DISCRIMINAÇÃO | 23 |
| 1.1. Tensões no combate à discriminação pelo sistema de justiça | 28 |
| 1.2. A escolha da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social..... | 31 |
| 1.3. Metodologia: uma etnografia no Ministério Público de São Paulo | 35 |
| 1.3.1. Mapeamento da atuação institucional..... | 36 |
| 1.3.2. Análise qualitativa de casos relevantes..... | 38 |
| 1.3.3. Entrevistas semiestruturadas com integrantes da instituição | 42 |
| 1.4. O percurso da dissertação | 44 |
| 2. UM PANORAMA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DIREITOS HUMANOS DA INCLUSÃO SOCIAL | 45 |
| 2.1. Atuação externa | 47 |
| 2.2. Funcionamento interno | 57 |
| 3. POTENCIALIDADES E DESAFIOS NO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO | 67 |
| 3.1. Comentários ou conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais..... | 69 |
| 3.2. A reprodução de estereótipos no imaginário social..... | 81 |
| 3.3. Tratamento diferenciado em espaços públicos e privados..... | 87 |
| 3.4. Ações afirmativas e concursos públicos | 103 |
| 3.5. Políticas públicas e grupos historicamente discriminados..... | 114 |
| 4. ENFRENTANDO AS TENSÕES NA BUSCA POR IGUALDADE..... | 127 |
| 4.1. Atuação pontual ou estrutural: “não queremos apenas enxugar gelo” | 127 |
| 4.2. Instrumentos de repressão ou prevenção: “ingressar no judiciário já é uma derrota”..... | 138 |
| 4.3. Práticas internas universais ou específicas: “você tem que redirecionar a própria razão de ser da instituição”..... | 147 |
| 4.4. Estado ou sociedade: “o diálogo em uma instituição dona da verdade” | 158 |
| 5. CAMINHOS PARA UM NOVO PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA..... | 169 |
| 6. REFERÊNCIAS..... | 185 |
| 7. ANEXOS..... | 197 |
| Roteiro de entrevista | 197 |

1. INTRODUÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA, TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E DISCRIMINAÇÃO

Tratar atos racistas como isolados revela-nos um dos efeitos mais nefastos do racismo: a ocultação e a negação de seu caráter processual e sistêmico. Com isso, o racismo aparece encantadoramente como tendo origem no sujeito que pratica o ato racista e não como um elemento estruturante das relações sociais. (...) Esse tipo de abordagem equivale a tratar apenas o sintoma sem pensar na doença. (ALMEIDA, S. 2014)

O principal objetivo desta pesquisa é refletir sobre o papel do sistema de justiça na luta contra a discriminação estrutural na sociedade brasileira. A compreensão de que a discriminação está presente como elemento estruturante das relações sociais foi uma descoberta que marcou profundamente minha trajetória acadêmica e pessoal.

A discriminação é um fenômeno complexo, que ocorre de diferentes maneiras e pode envolver diversos atores sociais. Conforme aponta Silvio de Almeida, na citação acima, não podemos circunscrever o conceito de discriminação a atos isolados, realizados intencionalmente por pessoas fora do comum.

As pesquisas nesse campo de estudos têm demonstrado a persistência da discriminação na “normalidade” das dinâmicas sociais, e sua reprodução nas práticas cotidianas de atores e instituições sociais. Determinados atos, ainda que isolados, são identificados como manifestações de sistemas de discriminação que estruturam a sociedade.

O termo discriminação estrutural se refere às normas e práticas nos principais setores sociais que produzem resultados desvantajosos para certos grupos. Demonstra que o funcionamento “normal” dos sistemas culturais, econômicos e políticos de uma sociedade, em suas características estruturais mais amplas, pode gerar resultados desiguais para diferentes grupos, que se mantêm, de forma injustificada, em condições inferiores de acesso aos bens sociais (ALTMAN, 2016).

Cabe ressaltar que a um sistema estrutural de discriminação corresponde também um sistema estrutural de privilégio: indivíduos são sistematicamente privilegiados em diversos setores sociais apenas por pertencerem a determinados grupos.

Conforme Silvio de Almeida (2018), o racismo é um importante exemplo de sistema estrutural de discriminação na sociedade brasileira: não se trata de um ato discriminatório isolado ou de um conjunto de atos, mas de um processo em que condições

de subalternidade e de privilégio entre grupos raciais se reproduzem no âmbito da política, da economia e das relações cotidianas.

Importante também apontar que os sistemas estruturais de discriminação não operam de forma unitária. Apesar de apresentarem especificidades, eles se interseccionam e se constroem reciprocamente, dando forma a desigualdades sociais complexas em cada contexto específico. O modo como esses sistemas se interseccionam e afetam as experiências de vida de uma mulher negra e uma mulher branca é muito diferente, por exemplo¹.

A compreensão de que existem sistemas estruturais de discriminação trouxe, para mim, um novo olhar sobre a responsabilidade dos atores sociais, incluindo a minha própria, na luta antidiscriminatória.

Se a discriminação e o privilégio fazem parte da normalidade das relações sociais – uma vez que são reproduzidos de forma constante e generalizada por organizações e indivíduos – a responsabilidade pela sua manutenção envolve a todos, de forma ampla e abrangente, e independe da intencionalidade discriminatória.

Conforme Lia Schucman (2014), por conta da estrutura racista da sociedade, não existe “um racismo *on* e um racismo *off*”, isto é, a possibilidade de adquirir uma atitude completamente não racista. É necessária uma postura ativa e constante, tanto no nível institucional quanto individual, para combater esse problema social. A imagem do “nadar contra a corrente” ilustra bem o esforço necessário na luta contra esses sistemas.

No âmbito desta pesquisa, podemos diferenciar três frentes da luta antidiscriminatória²:

- a) Frente individual: a partir de estereótipos e preconceitos, são produzidos e reproduzidos os sentimentos e crenças sobre a inferioridade ou indesejabilidade de certos grupos sociais. Esses significados discriminatórios são incorporados muitas vezes de forma inconsciente pelos indivíduos. Cada indivíduo deve passar por um processo de desidentificação desses significados e ter uma postura ativa para desconstruir preconceitos e estereótipos em seus espaços de poder e atuação;

¹ Sobre o conceito de interseccionalidade, ver Crenshaw (2002). Sobre como o racismo e o machismo se articulam e determinam formas específicas de discriminação contra mulheres negras, ver Gonzalez (1984), Bairos (1995) e Carneiro (2003).

² Essas frentes se relacionam aos três fatores indicados por Devah Pager e Hana Shepherd (2008) que podem instigar ou mediar expressões da discriminação: os fatores intrapsíquicos, os fatores organizacionais e os fatores estruturais.

- b) Frente organizacional/institucional: existem normas e procedimentos que geram desigualdades com relação a acesso, gestão e resultados das práticas de qualquer tipo de organização, reproduzindo padrões de discriminação. São necessárias diferentes iniciativas de combate à discriminação em organizações, como ações afirmativas na contratação de funcionários, capacitações sobre o tema e a criação de órgãos ou cargos específicos para abordar questões de diversidade e inclusão;
- c) Frente estrutural: por conta de processos históricos e políticos, normas e práticas nos principais setores sociais produzem resultados desvantajosos para certos grupos, de forma contínua e cumulativa, que são sistematicamente desfavorecidos no acesso a bens sociais. Nessa frente é necessário perceber de que forma os diferentes setores sociais se articulam para a reprodução dessas desigualdades estruturais. Além de medidas individuais e institucionais, torna-se imperativo realizar mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas.

O uso do termo *estrutural* não significa dizer que o racismo seja uma condição incontornável. Pelo contrário, nos leva a olhar de uma forma mais complexa para os fatores da discriminação e para as formas de seu enfrentamento (ALMEIDA, S. 2018). A frente estrutural concebe indivíduos e instituições como parte integrante e ativa de um sistema de discriminação que perpassa vários campos, incluindo o Direito.

Essa concepção da discriminação, portanto, demanda uma nova perspectiva sobre o papel das instituições do sistema de justiça para a transformação social. Parece natural entender o acesso à justiça como um mecanismo de promoção da igualdade. No entanto, o reconhecimento de que as instituições jurídicas devem enfrentar sistemas estruturais de discriminação – como o machismo, o racismo e a heteronormatividade – reflete uma mudança fundamental na dimensão do conceito de acesso à justiça, que não é geralmente abordada pela agenda de pesquisa nesse tema.

O principal referencial teórico sobre o acesso à justiça é o chamado Projeto de Florença, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryan Garth na década de 1970. Esse projeto buscou fornecer um panorama dos estudos teóricos e reformas institucionais existentes em diversos países para garantir o acesso da população ao sistema de justiça. Podemos identificar, para os fins desse trabalho, três grandes contribuições desse estudo.

Em primeiro lugar, o Projeto Florença parte da concepção de que o acesso à justiça deve levar em conta duas finalidades básicas do sistema jurídico: deve ser igualmente acessível a todos; e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Cappelletti e Garth (1988) defendem a necessidade de um acesso efetivo e não apenas uma igualdade de acesso. A efetividade é definida, no estudo, como a completa igualdade de armas das partes em um conflito.

Outra contribuição importante do Projeto de Florença foi a identificação de obstáculos sociais, econômicos e culturais ao acesso à justiça e de reformas institucionais para enfrentá-los, realizadas em diferentes países. O Projeto descreve três “ondas” (movimentos) de reformas: a garantia de assistência judiciária para os pobres; a representação jurídica dos interesses difusos e coletivos; e a busca por mecanismos de informalização dos procedimentos judiciais, valorização da autonomia das partes e solução alternativa de conflitos, como a mediação e a arbitragem.

Por fim, o estudo questiona o monopólio estatal da administração da justiça. O “novo enfoque sobre acesso à justiça”, que surge a partir da terceira onda de reformas institucionais, reconhece fontes não estatais na produção do Direito, e inclui uma progressiva diversificação judicial e não judicial, administrativa e não governamental dos modos de buscar a resolução de conflitos.

Essas três contribuições – a defesa de um acesso à justiça efetivo, a identificação de diferentes reformas institucionais e a compreensão de que é insuficiente considerar apenas o acesso ao aparato jurídico oficial – são fundamentais. Nesse sentido,

Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12-13)

Apesar de enfatizar a função social do acesso à justiça e sua efetividade, as mudanças propostas por essa agenda de pesquisa se voltaram mais para universalidade do acesso, para a paridade de armas nos conflitos e para a sua celeridade, do que para o enfrentamento de problemas estruturais da sociedade.

Além disso, o tema da discriminação esteve distante das agendas de pesquisa sobre acesso à justiça. No Projeto de Florença, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (1988), o foco da análise é muito mais direcionado a uma justiça redistributiva, de promoção do

acesso à justiça para “pessoas comuns”, do que a uma justiça de reconhecimento, que observe as demandas de grupos historicamente discriminados.

Podemos afirmar que esse distanciamento é particularmente relevante no contexto brasileiro. Nos países que inspiraram a formulação da metáfora das “ondas”, as reformas institucionais obedeceram a um arranjo mais ou menos sequencial, equivalentes às gerações de direitos conquistados no âmbito do estado de bem-estar social.

No Brasil, contudo, o quadro é diverso: as três ondas emergiram praticamente juntas na década de 1980. A Constituição de 1988 previu ao mesmo tempo diferentes reformas para ampliação do acesso à justiça – como a assistência jurídica integral e gratuita, instrumentos de tutela coletiva e procedimentos de informalização e desburocratização do Judiciário.

O foco da discussão sobre direitos coletivos e difusos no Brasil não foi o conjunto das reivindicações das “minorias” étnico-raciais e sexuais, como na metáfora da segunda onda de Cappelletti e Garth. A preocupação dos estudos e políticas de acesso à justiça era sobretudo com a necessidade de se expandirem para a população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso, em razão da histórica marginalização socioeconômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-1964 (JUNQUEIRA, 1996, p. 390).

Conforme Boaventura de Souza Santos, “é evidente que o sistema judicial não pode resolver todos os problemas causados pelas múltiplas injustiças sociais. Mas tem que assumir a sua quota-parte de responsabilidade na resolução” (SANTOS, B. 2011, p. 40). Boaventura defende que a definição de acesso à justiça deve desenvolver-se num quadro conceitual amplo de revolução democrática da justiça, que por sua vez só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução ainda mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade.

Fora desse contexto, a configuração do acesso à justiça permanece limitada para a transformação social. Volta-se mais para a universalização do acesso e a construção de mecanismos de pacificação de conflitos do que para combater de fato as desigualdades na distribuição dos recursos sociais, políticos, econômicos e culturais (SANTOS, B. 2011).

Esta pesquisa pretende contribuir para a construção de uma concepção de acesso à justiça voltada para o enfrentamento de sistemas estruturais de discriminação na sociedade brasileira. No âmbito desse objetivo surgem inúmeras questões.

O papel do sistema de justiça deve ser o apaziguamento de conflitos ou a transformação de estruturas sociais discriminatórias, que pode provocar um acirramento dos confrontos entre grupos sociais? As instituições jurídicas possuem instrumentos capazes de combater estereótipos enraizados no imaginário social e processos históricos de desigualdades de oportunidades? Se o próprio sistema de justiça contribui para a manutenção de sistemas estruturais de discriminação, é suficiente pensar em reformas institucionais? Os profissionais do Direito possuem as competências e sensibilidades necessárias para enfrentar sistemas estruturais de discriminação? Qual deve ser sua relação com grupos historicamente discriminados?

Essas questões se relacionam a quatro tensões que identifiquei como fundamentais para a compreensão do papel do sistema de justiça no combate a sistemas estruturais de discriminação. As quatro tensões foram utilizadas como categorias de análise nessa pesquisa.

1.1. Tensões no combate à discriminação pelo sistema de justiça

Ao longo da graduação, eu tive a oportunidade de realizar três pesquisas sobre o papel do sistema de justiça no combate à discriminação a partir de diferentes perspectivas. Em 2011, analisei a participação de organizações do movimento negro no Supremo Tribunal Federal (STF). A partir de entrevistas com representantes de entidades da sociedade civil e da leitura de ações judiciais, identifiquei possibilidades e limites do STF na promoção da igualdade racial³.

Nessa pesquisa, uma das principais dificuldades apontadas pelos entrevistados foi o pouco conhecimento sobre o tema revelado pelos ministros do STF. Dentre as causas indicadas destacam-se a ausência de formação sobre relações raciais nas faculdades de Direito e a falta de representantes de grupos discriminados na composição do Tribunal.

Por conta dessa constatação, em duas pesquisas seguintes busquei investigar como os próprios profissionais do Direito enxergavam o seu papel na luta contra a discriminação. Identifiquei os órgãos internos de algumas instituições do sistema de justiça, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, destinados especificamente para a defesa de grupos discriminados.

Realizei então, em 2013, uma iniciação científica sobre o Núcleo de Combate a Discriminação, Racismo e Preconceito da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP), onde tive a oportunidade de estagiar durante o ano de 2015. O meu trabalho de

³ Ver Radomysler (2013).

conclusão de curso, feito também em 2015, foi uma etnografia do Grupo de Trabalho da Igualdade Racial Joel Rufino dos Santos do Ministério Público de São Paulo (MP-SP)⁴.

A partir desses estudos, constatei inúmeras tensões que os profissionais do Direito enfrentam ao lidar com grupos historicamente discriminados. Para uma melhor compreensão dessas tensões, foi possível organizá-las e classificá-las em 4 tensões principais: entre uma atuação pontual e estrutural; entre instrumentos de repressão e de prevenção; entre práticas institucionais universais e específicas; e entre Estado e sociedade.

Primeiro, há uma tensão entre priorizar a resolução de conflitos pontuais e buscar grandes impactos sociais. De um lado, o principal papel do sistema de justiça seria a pacificação social por meio da solução de conflitos interpessoais. De outro, o conflito é percebido como uma manifestação intrínseca de problemas sociais mais complexos e estruturais. O objetivo do sistema de justiça seria combater esses problemas e promover uma sociedade mais justa e igualitária. Um debate importante no âmbito dessa tensão é a decisão entre priorizar demandas individuais e coletivas.

Segundo, há uma tensão entre o uso de instrumentos para a repressão de agentes responsáveis por violações de direitos, e a utilização de ferramentas preventivas, voltadas para a conscientização e a promoção de políticas públicas, como a educação em direitos e o monitoramento de serviços públicos. Nessa tensão há também uma discussão relevante sobre a escolha entre ingressar no judiciário e utilizar instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, como o Termo de Ajustamento de Condutas (TAC).

Terceiro, nas instituições do sistema de justiça, não há consenso sobre a necessidade de estruturas organizacionais e de práticas internas direcionadas a grupos específicos em maior vulnerabilidade social (ações afirmativas, coleta de dados, capacitação, criação de órgãos especializados), sendo priorizado um modelo organizacional universal, voltado para uma concepção abstrata de cidadão.

Por fim, há uma importante tensão relacionada ao perfil dos profissionais do sistema de justiça no combate à discriminação e como deve ser sua relação com a sociedade civil. Enquanto alguns enfatizam a importância de sua imparcialidade e de sua competência técnica para fiscalizar o cumprimento do ordenamento jurídico, em defesa do Estado, outros ressaltam a dimensão política de sua atuação e a importância do diálogo com a sociedade civil.

⁴ Ver Radomysler (2015) e Vieira e Radomysler (2015).

A Tabela 1 abaixo resume as discussões centrais relativas a cada uma das tensões identificadas: o papel das instituições do sistema de justiça, a efetividade dos seus instrumentos judiciais e extrajudiciais, a organização das suas estruturas internas e o perfil dos profissionais do Direito e sua relação com a sociedade civil⁵.

Tabela 1 – Tensões sobre acesso à justiça

| Tensões | Temas |
|----------------------|---|
| Pontual/Estrutural | Objetivo da atuação e resultados esperados |
| Repressão/Prevenção | Instrumentos disponíveis: judiciais e extrajudiciais |
| Universal/Específico | Estruturas institucionais e organização interna |
| Estado/Sociedade | Perfil dos profissionais do Direito e relação com a sociedade civil |

Fonte: elaborado pela autora.

As quatro tensões foram selecionadas e caracterizadas com o objetivo de discutir as principais questões relacionadas especificamente ao combate à discriminação pelo sistema de justiça, mas podem ser verificadas nos mais variados tipos de demandas, como as de saúde, moradia e educação.

Essas tensões não são vivenciadas da mesma forma pelos integrantes das instituições jurídicas. Conforme Sadek (2002), o sistema de justiça é composto pelas organizações estatais encarregadas de garantir os preceitos constitucionais, de aplicar a lei e de distribuir justiça. Envolve, portanto, diferentes instituições, como o Judiciário, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a Advocacia Geral da União e a Polícia Federal.

Cada instituição jurídica possui especificidades que condicionam as formas de lidar com as 4 tensões indicadas acima. Além disso, seus integrantes podem adotar perspectivas diversas, dependendo do órgão interno onde atuam, de suas competências e da situação particular que se apresenta.

A principal função dos juízes, por exemplo, é dar uma resposta para conflitos sociais, decidindo total ou parcialmente a favor de alguma das partes envolvidas no processo. Os integrantes do Judiciário, portanto, têm menos possibilidades para utilizar instrumentos preventivos, como a educação em direitos ou o acompanhamento de projetos

⁵ As tensões foram identificadas e classificadas a partir dos estudos empíricos realizados. No entanto, diferentes autores abordam questões relacionadas a essas tensões e auxiliaram na construção dessas categorias de análise. Sobre a tensão pontual/estrutural, ver, por exemplo, Falcão (1982), Campilongo (1991), Bagenstos (2006) e Lauris (2015). Discussões sobre litígio estrutural e litígio estratégico também perpassam aspectos relevantes dessa primeira tensão (Cardoso, 2019). Na tensão repressão/prevenção, estudos apontam desafios das ações judiciais no caso do racismo: Carneiro (2000), Pires (2014), Santos (2015) e Machado (2015). Na tensão universal/específico, cabe mencionar Scott (1990), Brah (2006), Fraser (2007), Rios (2008) e Debert (2012). Na tensão Estado/sociedade, especialmente Goulart (1988), Silva (2001), Arantes (2002) e Rodriguez (2013).

de leis. A Defensoria Pública e o Ministério Público, como órgãos da advocacia pública, com atribuição de defesa de direitos coletivos, possuem maior liberdade para agir de forma proativa, apresentando maiores oportunidades para a realização de estratégias voltadas para a prevenção de violações de direitos.

Assim, não se trata de propor uma solução para essas tensões. Há diferentes potencialidades e desafios em relação a cada perspectiva escolhida em seu contexto específico. As tensões abordam discussões fundamentais para a reflexão sobre o papel do sistema de justiça em sociedades profundamente desiguais e discriminatórias, como a brasileira. Entender como essas tensões emergem no cotidiano das instituições jurídicas pode contribuir para um grande avanço no debate sobre acesso à justiça para grupos discriminados.

1.2. A escolha da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social

A principal abordagem utilizada foi a realização de uma etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social (PJDHIS) do Ministério Público de São Paulo (MP-SP), durante setembro de 2017 e setembro de 2018.

A etnografia apresentou dois objetivos específicos:

- a) Analisar potencialidades e desafios da atuação da PJDHIS para o combate a sistemas estruturais de discriminação;
- b) Identificar de que forma a Promotoria lida com as quatro tensões indicadas acima: pontual/estrutural, repressão/prevenção, universal/específico, Estado/sociedade.

A escolha por investigar a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social justifica-se por diferentes razões. Em primeiro lugar, de acordo com suas atribuições e prerrogativas constitucionais, o Ministério Público é uma instituição do sistema de justiça que está apta a reconhecer e enfrentar dinâmicas de discriminação na sociedade brasileira.

Na Constituição de 1988 (CF/1988) houve uma ampla redefinição do perfil do Ministério Público como ator político no cenário nacional (SADEK, 1997). O MP adquire a responsabilidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/1988). Assim, a instituição passa a exercer, além da sua tradicional função de acusação penal, a defesa dos direitos difusos e coletivos (art. 129, CF/1988). A Constituição assegurou ainda a autonomia administrativa

do MP em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a independência funcional dos seus membros (art. 127, §1º e §2º).

Conforme Maria Tereza Sadek:

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 fortaleceu significativamente o sistema de justiça ao reforçar o papel do Ministério Público. Suas atribuições podem ser lidas como a composição e qualificação de um agente público encarregado de vigiar e exigir que as garantias e os princípios de uma democracia inclusiva sejam respeitados e perseguidos. Trata-se de um agente promotor de cidadania, em todas as suas dimensões – pode-se legitimamente sustentar que a instituição tornou-se principal fiadora da efetivação da igualdade. (SADEK, 2006, p. 151-152)

Em segundo lugar, a principal atribuição da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do MP-SP é justamente o enfrentamento de casos de discriminação que atinjam de forma significativa a sociedade brasileira.

Somente após o ano 2000 é possível identificar mudanças na estrutura e na regulação das instituições do sistema de justiça que direcionam sua atuação para o combate à discriminação e para a proteção de grupos historicamente estigmatizados. Essas alterações, entretanto, ainda são pequenas e pontuais, dependentes do empenho de integrantes da instituição, e variam de acordo com regiões e estados (VIEIRA e RADOMYSLER, 2015).

O fortalecimento do Ministério Público, direcionado à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não incluiu uma preocupação específica com as demandas de grupos mobilizados pela bandeira da discriminação. A Lei Orgânica Nacional do MP, de 1993, refere-se explicitamente apenas às áreas do meio ambiente, de patrimônio histórico e cultural e de defesa do consumidor.

Até 2009, a defesa dos interesses dos grupos discriminados, no maior Ministério Público Estadual do país, era realizada de forma fragmentada por diversos órgãos de execução⁶. A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social foi o primeiro órgão de execução do Ministério Público de São Paulo destinado ao combate a violações de direitos por práticas discriminatórias.

Por fim, em relação às quatro tensões analisadas na presente pesquisa – pontual/estrutural; repressão/prevenção; universal/específico; Estado/sociedade – a Promotoria possui características bastante particulares em comparação com os demais órgãos do sistema de justiça.

⁶ As questões relacionadas a grupos vulneráveis eram majoritariamente direcionadas para a Promotoria de Justiça e Cidadania, que tinha uma atribuição bastante ampla, incluindo a defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social.

A PJDHIS possui competência para atuar apenas em casos com interesse público relevante. Diferentemente da atribuição mais tradicional das instituições jurídicas, a Promotoria não tem como objetivo resolver conflitos interpessoais, mas condutas que afetam diretamente todo um grupo social e que geram graves danos para a sociedade.

Além disso, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social conta com instrumentos extrajudiciais – como o Termo de Ajustamento de Condutas (TAC) e o Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) – que permitem uma atuação menos voltada para a repressão de condutas discriminatórias, e mais direcionada para o monitoramento de políticas públicas e o estabelecimento de acordos com órgãos públicos e privados. De maneira mais informal e desburocratizada, a Promotoria pode tornar-se mediadora do diálogo entre diversos atores sociais para o desenvolvimento de múltiplas medidas de inclusão social.

A etnografia da PJDHIS vai, portanto, repensar e revelar como as instituições do sistema de justiça lidam com as 4 tensões identificadas acima. Além disso, as especificidades da PJDHIS trazem desafios particulares que são fundamentais para o debate sobre acesso à justiça no Brasil.

Conforme aponta Evorah Cardoso (2019, p. 561), o diagnóstico atual das entidades da sociedade civil atribui ao MP uma forte cultura punitivista, colocando-o como um grande responsável pelo encarceramento em massa da população jovem, negra e pobre, e também pela criminalização dos movimentos sociais, especialmente dos grupos que lutam pela terra (sem terra, moradia, indígenas, quilombolas).

Já em seu braço civil, que inclui a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, o diagnóstico é outro. Embora o MP tenha competência para atuação em casos de dimensão coletiva, que envolvam políticas públicas, e tenha criado núcleos especializados em diversos temas, na prática a percepção é a de que os seus membros estão atuando sem diálogo com movimentos sociais e ONGs. Eles acabam arrogando-se o papel de detentores da representatividade da sociedade civil, sem construir estratégias conjuntas (Cardoso, 2019, p. 561).

Evorah Cardoso (2019, p. 560) afirma ainda que, mesmo possuindo instrumentos e desenho institucional que possibilitariam sua atuação mais estrutural, o MP tende a trabalhar sob a lógica do caso a caso. A independência funcional e a ausência de um plano geral de prioridades institucionais fazem com que, no limite, cada promotor, diante da obrigatoriedade de responder a todas as demandas que lhe são distribuídas, sem muita

margem para seleção ou priorização, utilize as ferramentas de ação coletiva de forma pontual, não coordenada com os demais membros da instituição e sem uma estratégia de impacto social.

Dessa forma, a escolha da PJDHIS permitiu observar possíveis diferenças entre as atribuições e ferramentas previstas legalmente para o Ministério Público na Constituição Federal de 1988, decorrentes dos anseios sociais na época da democratização, e a sua atuação na prática 20 anos depois. Além disso, permitiu identificar desafios relacionados aos conflitos internos da própria instituição, em decorrência das disputas de perspectivas adotadas pelos seus integrantes.

Para Boaventura, é necessário refletir sobre mudanças no sistema de justiça que vão muito além de um programa de reformas institucionais: é a construção de um novo paradigma jurídico e judiciário, um repensar radical das concepções dominantes do Direito e da cultura jurídica (SANTOS, B. 2011, p. 39).

A presente pesquisa buscou colaborar para a construção desse novo paradigma jurídico, de forma a ampliar o papel das instituições do sistema de justiça no enfrentamento das estruturas sociais injustas que condicionam as posições sociais de diferentes grupos historicamente discriminados.

Ao conceber o acesso à justiça não como um programa de reformas, mas sim como uma revolução democrática da justiça, Boaventura identifica diferentes vetores dessa transformação: profundas reformas processuais, novos mecanismos e protagonismos no acesso ao direito e à justiça, nova organização e gestão judiciárias, revolução na formação profissional, novas concepções de independência judicial, uma relação mais transparente do poder judicial com o poder político e a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais, e uma cultura jurídica democrática e não corporativa (SANTOS B., 2011, p. 39).

A etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social possibilitou a compreensão de questões relevantes sobre esses diferentes vetores. Estas questões envolvem vantagens e desvantagens das estruturas organizacionais e dos instrumentos jurídicos utilizados pela Promotoria, a relação da instituição com a sociedade civil, bem como a formação dos profissionais do Direito no tema da discriminação. A etnografia também permitiu entender como os próprios integrantes da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social veem seu papel na defesa de grupos sociais discriminados.

1.3. Metodologia: uma etnografia no Ministério Público de São Paulo

A etnografia usa a lógica de contextos particulares como meio de iluminar as complexas inter-relações entre os elementos políticos, legais, históricos, sociais, econômicos e culturais (SCHEPPELE, 2004, p. 390). Permite uma maior proximidade com o contexto pesquisado e a vivência do fenômeno observado no próprio lugar de seu acontecimento e a familiaridade com a linguagem utilizada, com os significados compartilhados, as atitudes, os interesses e os comportamentos (PROENÇA, 2008).

A etnografia implica, necessariamente, uma relação social entre o pesquisador e os pesquisados. A inserção do pesquisador no campo, portanto, nunca é simples, e caracteriza-se pelo desenvolvimento de vínculos de aceitação e confiança mútua (JACCOUD, 2008). Houve uma grande abertura da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social para a realização deste trabalho.

A entrada no campo foi mais fácil pois realizei um trabalho acadêmico sobre o GT-Igualdade Racial no Ministério Público de São Paulo, liderado por um promotor titular da PJDHIS. A aceitação da presente pesquisa também decorre do perfil desse promotor, que considera relevante o diálogo entre a instituição e a academia.

Após a apresentação dos objetivos da pesquisa e a assinatura de um termo de consentimento pelos dois promotores titulares de direitos humanos da inclusão social, foi possível acompanhar o cotidiano da atuação dos integrantes do órgão, comparecendo ao menos um dia por semana na Promotoria e, quando possível, participando de ações específicas consideradas relevantes pelos seus membros, como reuniões, eventos e visitas externas.

Segundo Laura Beth Nielsen, como o próprio fenômeno do Direito é constituído por indivíduos, configurações organizacionais, instituições sociais e as interações entre eles, a plena compreensão do Direito exige pesquisas conduzidas usando abordagens múltiplas (NIELSEN, 2010, p. 972).

Além do acompanhamento do dia a dia de trabalho da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, para alcançar os objetivos do estudo, a etnografia foi composta por: a) um mapeamento de todas as denúncias realizadas na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social registradas no sistema informacional do MP-SP; b) uma análise qualitativa de 32 casos considerados relevantes pelos integrantes da PJDHIS no tema da discriminação; e c) entrevistas semiestruturadas com participantes da instituição.

Cabe mencionar também a leitura aprofundada de material bibliográfico interdisciplinar sobre os temas centrais do trabalho: *Acesso à Justiça, Ministério Público, e Discriminação*. Foram priorizadas leituras na área da Antropologia, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito. O principal enfoque desta pesquisa, entretanto, não foi realizar uma revisão da literatura nesses temas. O objetivo central foi organizar e analisar os dados empíricos coletados.

1.3.1. Mapeamento da atuação institucional

O mapeamento da atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social foi realizado a partir dos próprios dados registrados no sistema informacional do MP-SP, o SIS-MP Integrado. Como esse sistema foi implantado em 2010, e incorporou apenas 4 casos anteriores a essa data, realizei o mapeamento da atuação da Promotoria a partir deste ano. O acesso ao SIS-MP foi autorizado pelos integrantes da Promotoria, e os dados foram divulgados respeitando o anonimato e o sigilo requeridos.

Com o mapeamento, procurou-se revelar aspectos importantes sobre o modo como as demandas relacionadas ao eixo da discriminação chegam à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social e de que forma os promotores reagem a elas. Foi possível também analisar o formato usado pela Promotoria para registrar os dados de sua atuação.

Foi realizado um mapeamento geral de todas as entradas registradas no SIS-MP até agosto de 2018, por meio dos dados disponibilizados pelo sistema: tema, tipo, data de início e *status*. São esses os dados que o SIS-MP fornece em formato de tabela estruturada. Para outras informações, seria necessário o exame de cada caso individualmente.

A coleta inicial do mapeamento no SIS-MP relacionou 2616 entradas registradas pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social desde 2010. Essa coleta foi realizada por meio do campo de busca do SIS-MP, utilizando apenas o filtro “área de atuação Direitos Humanos/Inclusão Social”. O sistema fornece uma tabela em pdf com o número de registro de cada entrada e o instrumento jurídico.

Cada mudança de instrumento gera um novo número de entrada no sistema. Dessa forma, a identificação da quantidade de entradas no sistema não representa a quantidade total de casos. Como uma parte da sequência de número das entradas não se altera, foi possível identificar o número total de casos: 2106. No entanto, isso só foi possível

utilizando uma tabela de excel, pois o sistema informacional do MP não fornece essa informação.

Também foi necessário utilizar o excel para unir as informações de instrumentos, tema, status e data de início em uma mesma base de dados. O SIS-MP também não fornece essas informações de forma consolidada em uma mesma tabela. O sistema apenas gera tabelas em pdf para cada filtro separadamente. Foi possível identificar o ano de início de cada caso pela indicação no número de registro.

A classificação temática do SIS-MP utiliza as seguintes categorias: serviços de relevância pública; população de rua; discriminação/preconceito; pessoas presas; ações afirmativas; e mulheres. Após o mapeamento geral, fizemos um mapeamento mais específico das entradas classificadas nos temas “discriminação/preconceito”, “ações afirmativas” e “mulheres”.

A escolha por realizar um mapeamento específico apenas dos casos classificados nos temas “discriminação/preconceito”, “ações afirmativas” e “mulheres” justifica-se por serem as categorias voltadas para grupos discriminados por marcadores direta e profundamente associados à sua identidade, como gênero, raça e orientação sexual. Entendo que os demais casos também poderiam apresentar questões relevantes sobre discriminação, mas não foram considerados prioritários no âmbito deste trabalho.

O mapeamento específico foi realizado através da análise das informações complementares, que são um breve resumo do caso elaborado pelos oficiais da Promotoria. Não é possível gerar uma tabela em pdf com todas as informações complementares pelo SIS-MP. Para coletar essas informações, foi preciso abrir no sistema a página de cada um dos casos e inserir manualmente em uma tabela excel. A partir dessa leitura, foram identificados: marcadores de discriminação, local do ocorrido e o tipo de conduta discriminatória.

Alguns casos, mesmo que classificados nos temas indicados acima, foram excluídos do mapeamento, pois nas informações complementares não havia nenhuma indicação que tratavam de questões relacionadas a discriminação. A maior parte dos casos excluídos era relacionada com questões de moradia e assistência social, sem nenhuma referência a algum marcador de identidade ou grupo historicamente discriminado. De um total de 494 casos classificados nos três temas acima, 422 foram selecionados para a realização do mapeamento específico.

O mapeamento foi organizado, portanto, da seguinte forma:

Tabela 2 – Mapeamento da atuação institucional

| Critério da coleta | Quantidade | Análise |
|---|-----------------------------|---|
| Todas as entradas no SIS-MP referentes à PJDHIS | 2616 entradas 2106 casos | Mapeamento geral: tema, tipo, data de início e <i>status</i> . |
| Entradas que tratam de questões de discriminação classificadas nos seguintes temas: discriminação/preconceito, ações afirmativas e mulheres | 422 casos | Mapeamento específico: marcador de discriminação, local em que ocorreu e tipo de conduta discriminatória. |

Fonte: elaborado pela autora.

1.3.2. Análise qualitativa de casos relevantes

Além do mapeamento, foram analisados qualitativamente trinta e dois casos do tema da discriminação considerados relevantes pela Promotoria. Uma lista inicial foi compilada a partir de conversas com os oficiais, analistas e promotores da PJDHIS. A primeira versão da lista foi apresentada aos participantes, que incluíram mais alguns casos, resultando no número final de trinta e dois casos.

Os casos indicados não tratam somente de estratégias consideradas bem-sucedidas pelos integrantes da PJDHIS. Foram escolhidos por apresentarem questões importantes sobre a atuação da Promotoria no tema da discriminação.

Alguns deles foram promovidos pelo grupo que deu origem à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, o Grupo de Atuação Especial de Inclusão Social (GAEIS), criado em 2006, no âmbito do MP-SP. Para facilitar a leitura, não faremos distinção entre o GAEIS e a Promotoria neste trabalho.

A análise qualitativa foi realizada por meio da leitura de todos os documentos pertinentes aos procedimentos, como ofícios, despachos, portarias, atas de reuniões, TACs e pedidos de arquivamento.

O objetivo da análise dos casos relevantes foi procurar identificar potencialidades e desafios das estratégias realizadas pelos promotores para o combate à discriminação. Além disso, perceber de que forma as tensões apresentadas na introdução se manifestavam nesses casos.

Classificamos os casos selecionados em cinco temas: comentários ou conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais, a reprodução de estereótipos no imaginário social,

tratamento diferenciado em espaços públicos ou privados, ações afirmativas e concursos públicos, e debates sobre políticas públicas e grupos historicamente discriminados.

Poderíamos ter utilizado outros critérios abordados pela literatura, como diferentes conceitos de discriminação: direta e indireta, inconsciente, organizacional, microagressões, institucional e intergeracional⁷. A escolha pelas cinco categorias mencionadas acima se deu a partir da análise dos casos relevantes da Promotoria e do mapeamento das denúncias registradas no sistema informacional do MP-SP. O foco para a construção dessa classificação foi, portanto, a observação dos dados empíricos.

Indicamos, abaixo, a divisão dos 32 casos relevantes por cada tema:

Tabela 3 – Comentários ou conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais

| Ano inicial | Ano final | Representante | Representado | Informações complementares |
|-------------|-----------|---|---|---|
| 2007 | 2009 | ONG ABC Sem Racismo | TV Record Oscar R. de Godói Milton N. Filho | Racismo – comentário durante o programa Debate Bola |
| 2010 | 2011 | Frente GLBTT Justo Favreto Neto | Paulo Henrique Chagas de Lima (Ganso) | Homofobia - comentário em entrevista no site do jornal O Estado de São Paulo |
| 2013 | 2013 | Embaixada Cigana do Brasil Nicolas R. Leite | Radio TV Bandeirantes Luciano Faccioli | Comentário discriminatório – ofensa a membros da comunidade cigana durante matéria jornalística |
| 2015 | 2015 | Rebeca Vanessa Lee | Blog Tio Astolfo | Postagens incitando o ódio e fazendo apologia ao nazismo, machismo racismo, homofobia, estupro entre outros |
| 2016 | 2017 | Secretaria de Promoção da Igualdade Raacial do Município de São Paulo – SMPiR | Site https://caioares1.wordpress.com | Denúncia de racismo – o administrador responsabiliza a própria população negra pela discriminação étnico-racial de que é vítima histórica |
| 2017 | 2017 | Elias da Silva Felix | Blog de Defesa e Promoção da Raça Branca https://extremexintolerance.wordpress.com | Incitação ao extermínio de pessoas negras, postagens racistas e discurso de ódio divulgados no blog |
| 2018 | Atual | Ministério Público do Estado da Bahia | Julio Cocielo (twitter) | Prática sistemática de racismo no ambiente virtual |
| 2018 | 2018 | Danilo O. Ferreira | Padre Fábio de Melo | Intolerância religiosa em um vídeo publicado no facebook com discurso supostamente ofensivo a religião de matriz africana |

⁷ Sobre esses conceitos, ver Adilson Moreira (2017).

Tabela 4 – A reprodução de estereótipos no imaginário social

| Ano inicial | Ano final | Representante | Representado | Informações complementares |
|-------------|-----------|---|--|---|
| 2007 | 2008 | Dogival Vieira dos Santos (ONG ABC Sem Racismo) | Proprietários de fazenda, agência de turismo e/ou agentes públicos | Encenação teatral de episódios da época da escravidão |
| 2014 | 2016 | Deputado Estadual Luiz Claudio Marcolino Deputado Estadual Alencar Santana Braga | Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô | Veiculação de propaganda, na Rádio Transamérica, incentivadora de desrespeito às mulheres usuárias do Metrô. |
| 2015 | 2016 | Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial | Rita Caruso Brinquedos Estrela | Denúncia referente a fabricação e exposição da boneca da Estrela denominada Neguinha do Espanador |
| 2015 | 2015 | | 17 pessoas | Delação acerca de supostas práticas de intolerância religiosa ocorridas na parada gay de SP em 2015 -atriz transexual representou a crucificação de cristo |
| 2018 | 2018 | Maria Esmeralda Mineu Zanlutti | Andressa Carvalho | Universidade São Judas Tadeu – atividade docente em sala de aula – representação por ideias supostamente racistas – liberdade de cátedra – inexistência de situação de racismo institucional - arquivamento |

Tabela 5 – Tratamento diferenciado em espaços públicos e privados

| Ano inicial | Ano final | Representante | Representado | Tema da denúncia |
|-------------|-----------|--|---|---|
| 2014 | 2016 | Ex Officio – Ministério Público | Universidade de São Paulo | Violações sexuais e discriminação na Faculdade de Medicina da USP |
| 2015 | 2016 | Ana Carolina dos Santos | Vila Mix – Casa Noturna | Discriminação racial, social e estética pelos sócios e funcionários da casa noturna Villa Mix |
| 2015 | 2018 | Roberta di Rocco Loria | Esporte Clube Pinheiros, Esporte Clube Sírio, Sociedade Harmonia de Tênis, Clube Atlético São Paulo – SPAC, Clube Atlético Paulistano | Discriminação social praticada por clubes ao exigir que as babás que acompanham as crianças sócias estejam vestidas de branco para ingressar nas dependências do clube |
| 2017 | 2018 | Enio Jorge Arizio Squeff | Shopping Pátio Higienópolis | Shopping Center Pátio Higienópolis – práticas racistas por seus trabalhadores – violação a direito fundamental – busca de políticas corporativas de afirmação da igualdade racial |
| 2017 | 2018 | Luciana Mara Ramos de Paula dos Santos | Hipermercados Carrefour | Hipermercado Carrefour – práticas racistas por seus trabalhadores – violação a direito fundamental – busca de políticas corporativas de afirmação de igualdade racial |
| 2018 | Atual | | Burger King Brasil Operação e Assessoria a Restaurante S/A | Burger King do Brasil – práticas racistas por parte de seus trabalhadores – violação a direito fundamental – busca de políticas corporativas de afirmação da igualdade racial |

Tabela 6 – Ações Afirmativas e concursos públicos

| Ano inicial | Ano final | Representante | Representado | Informações complementares |
|--------------------|------------------|--|--|---|
| 2008 | 2009 | De ofício | São Paulo Fashion Week | Apuração de eventual prática de discriminação racial em face de modelos afrodescendentes que pretendiam participar do Fashion Week |
| 2014 | 2017 | Ministério Público da União | À apurar | Governo do Estado de São Paulo e Municipalidade da Capital – Mercado Publicitário – Garantia da presença de negros em peças publicitárias institucionais e comerciais – ação afirmativa – Estatuto da Igualdade Racial e Constituição Federal |
| 2014 | 2015 | Milton Eiji | | Concurso Público para Procuradoria do Município de São Paulo: fixação de cotas pautadas em critérios de gênero |
| 2014 | 2015 | Aline Almeida Cavalcante de Oliveira | À apurar | A representante questiona a falta de controle da “autodeclaração” para inserção nas cotas raciais do 7º Concurso para provimento de cargo de Procurador do Município de São Paulo |
| 2014 | 2016 | Ex Officio Ministério Público SP | Departamento de Perícias Médicas do Estado de São Paulo (DPME) | DPME – exigência de atestado médico de virgindade para justificar a ausência da apresentação de alguns exames ginecológicos solicitados, em sede de exame admissional – violação de direitos fundamentais |
| 2016 | 2017 | Nathalia Ramos de Castro | Prefeitura Municipal de São Paulo | Prefeitura Municipal de São Paulo – concursos públicos municipais – exigência de exames ginecológicos |
| 2016 | 2017 | Paula Cristina Vieri de Brito Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República | Departamento de Perícias Médicas do Estado | Governo do Estado de São Paulo – Departamento de Perícias Médicas do Estado – critério de aptidão para o exercício de cargo público – razoabilidade – possível discriminação de pessoas obesas |
| 2017 | | Bruno Luiz dos Santos Viana | Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo | Representante que se insurge em face do edital do concurso público do Tribunal de Justiça de SP para o cargo de assistente social no tocante às vagas destinadas aos candidatos negros e pessoas com deficiência |

Tabela 7 – Políticas públicas e grupos historicamente discriminados

| Ano inicial | Ano final | Representante | Representado | Tema da denúncia |
|-------------|-----------|---|--|---|
| 2013 | Atual | Rogério de Oliveira Associação LGBT Casarão Brasil | Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS | Apuração com vistas à obtenção de informações seguras acerca do atendimento ao público LGBTTT na rede de acolhimento socioassistencial |
| 2014 | 2017 | Grupo de Incentivo à Vida – GIV | São Paulo Transporte SA – SP Trans Companhia de Metropolitano de São Paulo – Metrô CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos | Extensão da isenção tarifária do transporte público a todos os portadores de HIV e não somente aqueles que estejam acometidos de doenças secundárias oportunistas (serviços de relevância pública) |
| 2014 | Atual | Ex Officio – Ministério Público | A apurar | Delação de supostas humilhações impostas a visitantes durante a revista íntima de acesso às prisões do Sistema Penitenciário do Estado de São Paulo |
| 2015 | Atual | Departamento de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – Disque 100 Patricia Farias Comissão de Direitos Humanos e Minorias | 2º Distrito Policial da Capital – Bom Retiro Secretaria de Estado da Segurança Pública Secretaria de Estado da Administração Penitenciária | Verônica Bolina (nome social) foi colocada na cela do 2º Distrito Policial – Bom Retiro com outros homens e não teve os seus direitos de transexual respeitados – investigação acerca da política de atendimento criminal à população LGBT no Estado de São Paulo |
| 2016 | Atual | | Município de São Paulo | Assistência Social – Refugiados e Imigrantes em São Paulo – condições de funcionamento e prestação de serviço socioassistencial – situação de vulnerabilidade – garantia de direitos humanos e direitos sociais |

Fonte: elaborado pela autora.

1.3.3. Entrevistas semiestruturadas com integrantes da instituição

Para realizar os objetivos da presente pesquisa, foi fundamental entender a visão dos integrantes da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social sobre o papel da instituição na luta contra a discriminação. Conforme Oracy Nogueira:

Deve-se recorrer à entrevista, sempre que se tem necessidade de dados que não podem ser encontrados em registros ou fontes documentárias e que se espera que alguém esteja em condições de prover. Assim, se se trata de conhecer a atitude, preferência ou opinião de um indivíduo a respeito de determinado assunto, ninguém está mais em condições do que ele para dar tais informações. Somente em casos excepcionais tais dados podem ser fornecidos por terceiros ou encontrados em fontes documentárias. (NOGUEIRA, 1968, p. 113)

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quase todas as pessoas que fizeram parte da PJDHIS durante a pesquisa de campo: dois promotores, dois analistas e

duas oficiais. Apesar da tentativa de contato, não foi possível realizar entrevistas com uma estagiária, um oficial e uma promotora.

Também foi entrevistado um analista que trabalhou na PJDHIS entre os anos de 2014 e 2017 e dois membros da equipe do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial do MP-SP (NAT), composta por psicólogos e assistentes sociais que assessoram as diversas promotorias. Os integrantes do NAT entrevistados foram escolhidos por trabalharem junto com a PJDHIS em diferentes frentes.

Além disso, foram realizadas entrevistas com um analista da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos do Idoso e uma analista da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Saúde Pública. Essas entrevistas foram importantes para compreender características gerais do MP-SP e as particularidades da PJDHIS em relação a outras promotorias.

Ao todo, portanto, foram realizadas onze entrevistas. Todas foram conduzidas presencialmente, gravadas e transcritas, com durações de trinta minutos a duas horas. Para resguardar a confidencialidade e o sigilo das entrevistas, bem como a identidade dos entrevistados, não foram mencionados os nomes reais dos integrantes do grupo, apenas o gênero e a função⁸.

O momento da realização das entrevistas ocorreu após um período inicial de acompanhamento da atuação da PJDHIS. Ainda que seguissem um roteiro, as entrevistas foram um convite para que os participantes falassem livremente sobre a instituição e o tema da discriminação. As entrevistas foram transcritas com pequenas correções gramaticais e complementos para esclarecimento de contexto e sentido das respostas.

O roteiro de entrevista, que está nos anexos dessa dissertação, abordou os seguintes temas: trajetória pessoal do/a entrevistado/a, sua atuação externa e/ou interna e sua visão sobre as potencialidades e desafios da Promotoria, tanto em geral quanto no tema da discriminação.

Na pesquisa sobre a atuação externa foi discutida a visão dos entrevistados sobre seus objetivos, assim como as portas de entrada das denúncias e os diversos instrumentos e estratégias disponíveis para a PJDHIS. Sobre o funcionamento interno da instituição, foram discutidos os fluxos e divisões de tarefas, a formação e a seleção da equipe, e a infraestrutura da Promotoria. Finalmente, as entrevistas também trataram da relação da PJDHIS tanto com os demais integrantes do MP-SP, quanto com a sociedade civil.

⁸ Cabe mencionar que não há como resguardar a identidade dos promotores titulares da PJDHIS, pois são dados considerados de interesse público e disponíveis no site da instituição.

Ao analisar as entrevistas, busquei compreender de que forma os integrantes da Promotoria lidavam com as quatro tensões que consideramos determinantes para a reflexão sobre o papel do sistema de justiça no enfrentamento a sistemas estruturais de discriminação: pontual/estrutural, repressão/prevenção, universal/específico, Estado/sociedade.

1.4. O percurso da dissertação

No próximo capítulo abordaremos um panorama geral da atuação externa e do funcionamento interno da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social.

No terceiro capítulo discutiremos potencialidades e desafios da atuação da PJDHIS nos cinco diferentes temas identificados e caracterizados na pesquisa: conteúdos ou comentários ofensivos em mídias e redes sociais; a reprodução de estereótipos no imaginário social; tratamento diferenciado em espaços públicos e privados; ações afirmativas e concursos públicos; e políticas públicas e grupos historicamente discriminados.

No quarto capítulo, refletiremos sobre o modo como os integrantes da Promotoria lidam com as quatro tensões apresentadas acima: entre uma atuação pontual e estrutural; entre instrumentos de repressão e prevenção; entre práticas institucionais universais e específicas; e entre um papel tecnicista de fiscal da lei, como órgão do Estado, e uma atuação mais ativista e próxima da sociedade civil.

Ao final deste trabalho, esperamos indicar caminhos para a imaginação e formulação de um paradigma de acesso à justiça que se preocupe com transformações sociais a partir das demandas de grupos discriminados.

2. UM PANORAMA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DIREITOS HUMANOS DA INCLUSÃO SOCIAL

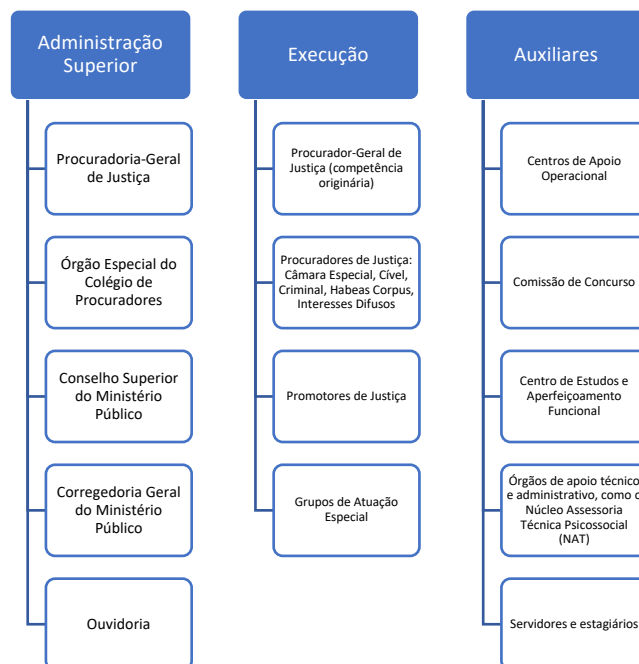
A partir da aprovação da Lei Complementar 1083/2008 e do Ato Normativo 593/2009, foi criada a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do MP-SP. Além da Inclusão Social, também foram criadas a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos do Idoso, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Saúde Pública e a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Pessoa com Deficiência.

Segundo o Ato Normativo 593/2009 do MP-SP, a atribuição da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social é

adotar as providências judiciais e extrajudiciais, nas esferas cível e criminal, nos casos em que houver configuração de violação ou risco iminente a direitos fundamentais ou básicos sociais, por força de práticas discriminatórias que atinjam interesse público relevante. (art. 3º, IV)

Para compreender o espaço da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social no MP-SP é importante ver como ela se insere na estrutura organizacional do órgão. A instituição pode ser dividida em órgãos de administração superior, órgãos de execução e órgãos auxiliares, conforme organograma abaixo:

Figura 1 – Organograma dos órgãos do Ministério Público de São Paulo (MP-SP)



Fonte: elaborado pela autora.

O Ministério Público do Estado de São Paulo conta atualmente com cerca de 1700 promotores, 300 procuradores e 6 mil servidores, distribuídos por mais de 350 comarcas em todo o Estado de São Paulo.

A instituição possui uma organização regional relacionada com a do Judiciário, dividindo os cargos de promotor em comarcas de entrância inicial, geralmente localizadas em cidades de pequeno porte; comarcas de entrância intermediária, localizadas em cidades maiores; e comarcas de entrância final, localizadas em cidades de grande porte⁹.

As Promotorias de Justiça são divididas em Promotorias Especializadas, Criminais, Cíveis ou Gerais, conforme a abrangência da sua atribuição. Nos cargos de entrância inicial, a atuação do Promotor é generalista, lidando de forma cumulativa com diferentes temas. Ao assumir cargos em cidades maiores, torna-se mais especializada, focada somente na área criminal ou em algum tema específico da tutela coletiva, por exemplo. As promotorias de entrância final configuram um dos últimos níveis da carreira, onde o promotor pode se candidatar a cargos mais especializados e “perseguir promoções” até ter condições de se tornar procurador de justiça.

A PJDHIS é uma Promotoria Especializada. O órgão fica no centro de São Paulo, na Rua Riachuelo, e tem competência para atuar na capital paulista. Demais casos de discriminação em outras cidades do Estado de São Paulo são conduzidos pelas promotorias locais. Além disso, é especializada na área dos direitos difusos e coletivos, não ingressando com ações judiciais no âmbito penal ou com ações cíveis de caráter individual.

Na capital, há aproximadamente 444 promotores divididos em diferentes áreas temáticas: 129 na área Criminal; 44 no Tribunal do Júri; 3 no Jecrim; 53 na área Cível, e 69 em Promotorias Especializadas.

Além dessas áreas, há 14 promotores que trabalham em grupos de atuação especial. O Procurador Geral de Justiça (PGJ) pode criar esses grupos para novas áreas específicas, que não disponham de promotorias especializadas formalmente constituídas. Há 5 grupos em São Paulo: o GAECO (contra o crime organizado), o GEDEC (contra os delitos econômicos), o GECAP (contra os crimes ambientais, contra animais e de parcelamento irregular do solo), o GECEP (controle externo da atividade judicial) e o GEDUC (educação).

Em São Paulo, atualmente há 13 promotorias especializadas. A quantidade de

⁹ No Estado de São Paulo as comarcas de entrância inicial possuem menos de 50 000 eleitores. Se passar desse número, considerados todos os municípios que a compõem, será elevada à entrância intermediária, por resolução do Tribunal de Justiça. A comarca de entrância intermediária que vier a atingir número superior a 100 000 eleitores, considerados todos os municípios que a compõem, será elevada à entrância final.

promotores em cada promotoria especializada é a seguinte:

Tabela 8 – Quantidade de promotores por Promotoria Especializada do MP-SP

| | |
|--|----|
| P.J. CONSUMIDOR | 6 |
| P.J. DIREITOS HUMANOS | 8 |
| P.J. ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA | 20 |
| P.J. FALÊNCIAS | 17 |
| P.J. FAMÍLIA | 12 |
| P.J. HABITAÇÃO E URBANISMO | 6 |
| P.J. INFÂNCIA E JUVENTUDE DA CAPITAL | 25 |
| P.J. MANDADOS DE SEGURANÇA | 5 |
| P.J. MEIO AMBIENTE | 6 |
| P.J. MILITAR | 6 |
| P.J. PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL | 10 |
| P.J. REGISTROS PÚBLICOS | 3 |
| P.J. REPRESSÃO À SONEGAÇÃO FISCAL | 5 |

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme exposto acima, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos é dividida em Promotoria do Idoso, da Saúde Pública, das Pessoas com Deficiência e da Inclusão Social, contando com 8 promotores, 2 para cada uma. Além de dois promotores, integram a PJDHIS dois analistas jurídicos, três oficiais e dois estagiários de Direito.

Podemos concluir que o espaço da PJDHIS do MP-SP é pequeno, em comparação com a quantidade de promotores e órgãos relacionados a outros temas, como infância e juventude e patrimônio público e social. Analisarei a seguir as características principais da atuação externa e do funcionamento interno desta Promotoria.

2.1. Atuação externa

Para compreender o alcance da atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, serão abordados os seguintes fatores: principais temas das denúncias, quantidade de casos por ano, portas de entrada, instrumentos judiciais e extrajudiciais utilizados, partes, parceiros, órgãos de controle e órgãos de apoio.

O ato normativo que criou a Promotoria delimita sua atribuição a “práticas discriminatórias”, mas sua função abrange uma competência residual, daquilo que não é atribuído às demais Promotorias de Direitos Humanos.

Além de temas que não são tratados pelas outras promotorias especializadas de direitos humanos, a PJDHIS tem a atribuição de fiscalizar todos os centros de acolhida de

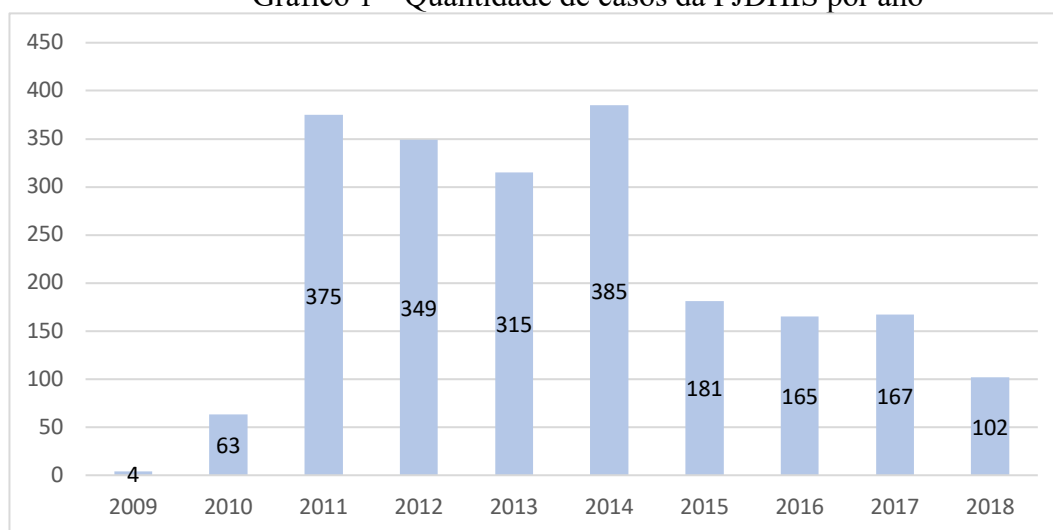
São Paulo, realizando visitas semanais a esses estabelecimentos. Ainda, é o órgão responsável no MP-SP por supervisionar a execução penal nos estabelecimentos carcerários pela perspectiva da tutela coletiva. Os promotores responsáveis pela execução criminal na perspectiva individual realizam visitas às unidades prisionais e enviam relatórios para serem analisados pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social¹⁰. Conforme promotor:

A função da promotoria aqui basicamente são os aspectos dos direitos humanos que não são feitos nas demais promotorias especializadas.(...) A Inclusão Social, além de fiscalizar e atuar junto aos serviços públicos de assistência social (...) [tem sua] atribuição voltada a outras questões que não são abordadas, mas que são pungentes, como a discriminação racial, como a população penitenciária... porque as promotorias de execução criminal têm a função de atuar nos casos concretos de execução penal. (...) como elas não tem atribuições para atuar com direitos coletivos e difusos, e a promotoria de direitos humanos tem, eles remetem pra cá essas demandas que são constatadas nos sistemas penitenciários para que aqui a gente tome uma providência.

O SIS-MP, sistema de registro das denúncias que chegam ao MP, permite a classificação dos casos em: população de rua, pessoas presas, mulheres, discriminação/preconceito, ações afirmativas e serviços de relevância pública.

O SIS-MP registrou 2106 casos: uma média de aproximadamente 350 entradas por ano de 2011 a 2014, que baixou para 150 nos anos seguintes¹¹:

Gráfico 1 – Quantidade de casos da PJDHIS por ano



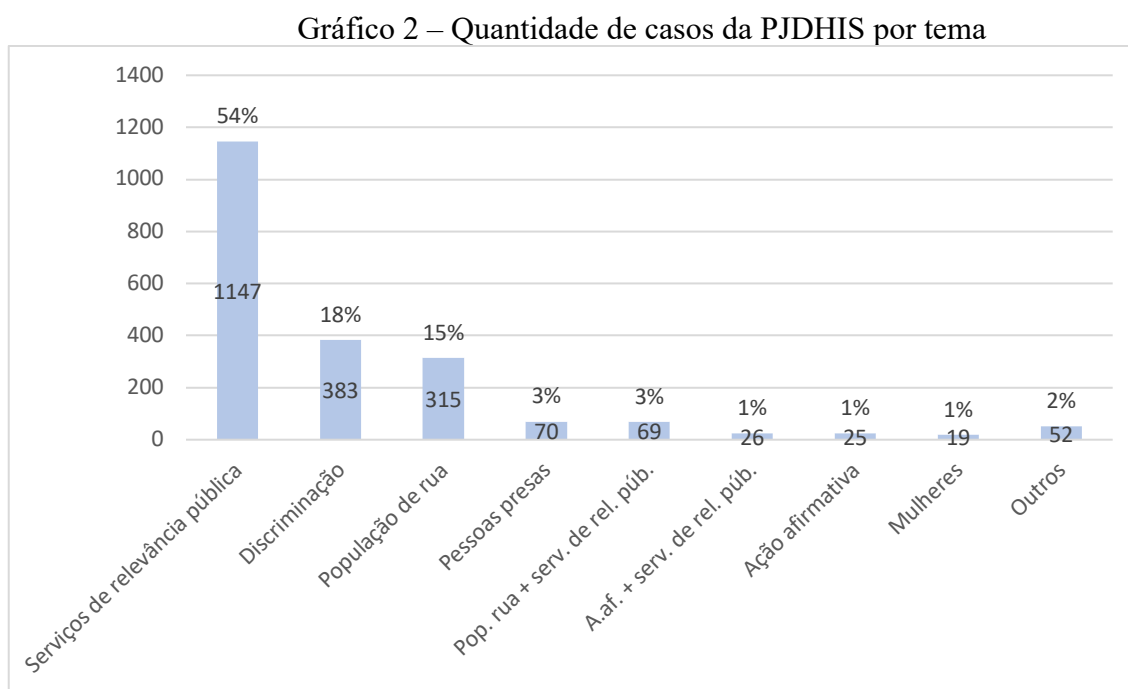
Fonte: elaborado pela autora.

¹⁰ Os promotores da PJDHIS também analisam os relatórios de visitas enviados pelos Conselhos das Comunidades, enviados geralmente a cada trimestre.

¹¹ Como o SIS é de 2010, poucos casos de 2009 foram passados para o sistema e a Promotoria ainda estava se consolidando. Os dados de 2018 são referentes apenas até agosto.

Não foi possível identificar o motivo da diminuição a partir de 2015; alguns entrevistados sugeriram que uma mudança nos critérios de registro das entradas serviria de explicação. Uma oficial comentou que, a partir de 2015, múltiplas denúncias sobre um mesmo caso passaram a ser agrupadas em um único procedimento, o que não era feito anteriormente.

No SIS-MP, os 2106 casos foram classificados nos temas conforme o gráfico abaixo:



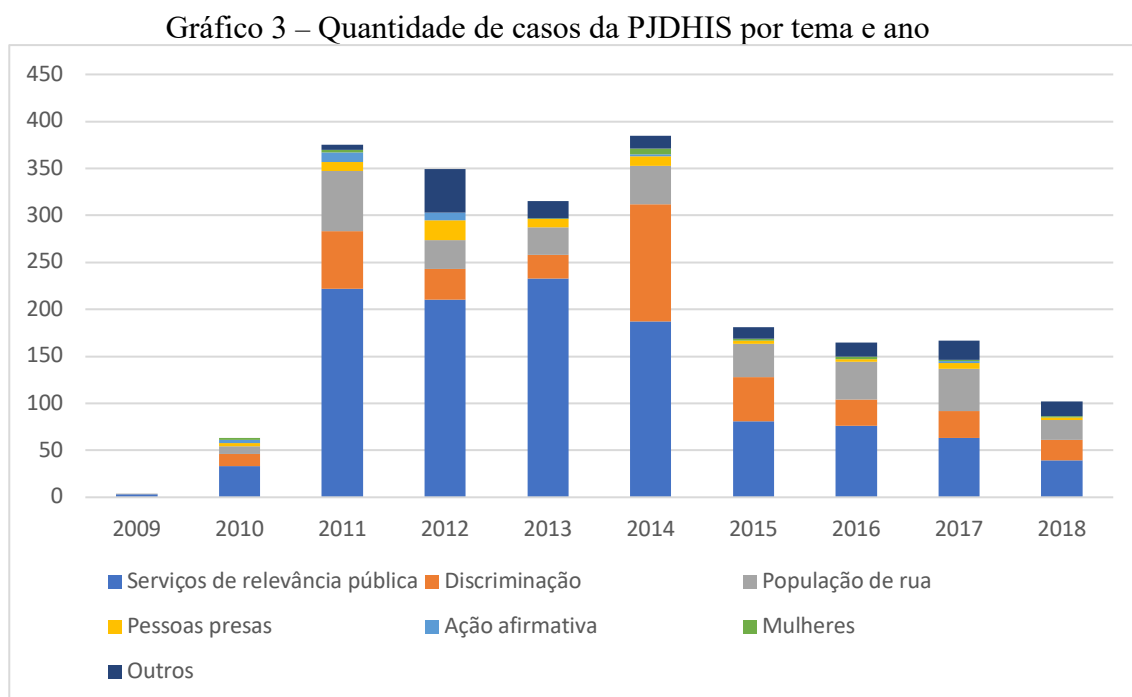
Fonte: elaborado pela autora.

A maior parte dos casos da PJDHIS é classificada no tema “serviços de relevância pública” (1147 casos). Vale mencionar que a classificação “serviços de relevância pública” não se refere a nenhum tema específico, sendo utilizada geralmente quando o caso não se encaixa em nenhum outro tema. O tema “discriminação” equivale a 18% dos casos da Promotoria.

Os integrantes não fazem um acompanhamento estatísticos da atuação da PJDHIS, mas na impressão deles há uma predominância de casos de população em situação de rua, especialmente denúncias de violações de direitos em centros de acolhida. Conforme oficial entrevistada:

O nosso maior volume de trabalho e de instauração de procedimentos é realmente voltado para políticas de pessoas em situação de rua. Acho que uns 80% do nosso expediente é para essa questão.

O gráfico abaixo relaciona o número de casos inseridos no sistema anualmente por tema¹²:



Fonte: elaborado pela autora.

Percebemos que a redução constatada a partir de 2015 ocorreu em todas as áreas, menos no tema da população em situação de rua, que se manteve praticamente no mesmo nível dos anos anteriores. Em 2014, houve um aumento expressivo no número de casos sobre discriminação, que não se refletiu nos anos seguintes. Os dados indicam que, nos últimos 3 anos, houve 50% a mais de entradas relativas a população em situação de rua em comparação com o tema “discriminação”.

No SIS-MP não há uma forma de identificar facilmente de onde vieram as denúncias que deram origem aos procedimentos da Promotoria. Esses dados seriam importantes para verificar a efetividade do acesso à Promotoria e dos seus meios de comunicação com o público, identificando fragilidades e promovendo melhorias.

A pesquisa do CESEC conduzida por Julieta Lemgruber (2016) procurou verificar quais os mecanismos usados pelos promotores para tomar conhecimento dos problemas a serem enfrentados e para colher denúncias. Segundo o estudo, para os direitos difusos e coletivos, os principais canais de comunicação com o público foram, em ordem de importância: atendimento ao público, centros de apoio e coordenadorias do MP, Ouvidoria do MP, Disque-Denúncia, notícias na grande mídia, estatísticas oficiais e redes sociais.

¹² Para facilitar a apresentação e análise dos dados, os casos com mais de um tema no SIS-MP foram classificados em apenas uma categoria temática.

Nas entrevistas, dois integrantes manifestaram a opinião de que a maior parte das denúncias é recebida pelo Disque 100. Um oficial comentou:

Eu acredito que a maior parte das coisas que a gente recebe vem do Disque 100, de Direitos Humanos. O Disque 100 registra a ocorrência, daí vai para nossa ouvidoria. A ouvidoria faz a triagem de acordo com a matéria e a região de onde ocorre a violação e manda para [nós]. Pelo protocolo, a gente recebe poucas coisas.

Segundo oficial entrevistada, o menor número de atendimentos acontece pelo balcão, e eles normalmente tratam de pessoas em situação de rua.

Aqui o nosso atendimento é a partir das 13h. Então, se chegar alguém com algum problema da nossa matéria, a gente pede para a pessoa subir e a gente escuta. Às vezes, (...) a gente vê que não é situação de matéria nossa, daí a gente encaminha para a promotoria adequada. (...) E a grande maioria dos atendimentos, 90%, é de pessoas em situação de rua reclamando ou da qualidade do serviço, ou da falta de vaga, porque não consegue vaga fixa... Essas são as maiores demandas mesmo.

Alguns casos são abertos de ofício pela própria Promotoria, a partir da identificação de violações por meio de mídias e meios de comunicação, ou a partir das visitas aos centros de acolhida, e de reuniões com órgãos públicos ou entidades privadas. No entanto, conforme os próprios membros da PJDHIS, o número de casos abertos de ofício pela Promotoria não é expressivo.

Conforme o art. 2º do Ato Normativo 593/2009, a Promotoria possui várias ferramentas de atuação: instaurar inquérito civil; promover ou intervir em ação civil pública; expedir recomendações e realizar audiências públicas para sanar omissões ou para prevenir e corrigir deficiências; examinar quaisquer documentos e procedimentos relativos a fatos investigados; inspecionar e visitar entidades, estabelecimentos e órgãos, públicos ou particulares, destinados ao atendimento de pessoas incluídas nas matérias de suas atribuições; e expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos.

Além disso, complementando o conjunto de ferramentas à sua disposição, a Promotoria pode sugerir ao Procurador-Geral de Justiça: o encaminhamento de propostas de eventuais alterações legislativas nas matérias de suas atribuições; a celebração de convênios com instituições públicas ou privadas para obtenção de dados estatísticos ou técnicos necessários ao desenvolvimento de suas atividades; e a elaboração ou aperfeiçoamento da política institucional relativa às matérias de suas atribuições.

No SIS-MP os instrumentos estão divididos em procedimentos individuais e procedimentos de interesses difusos e coletivos. Os de natureza individual são: NF (Notícia do Fato) e PANI (Procedimento Administrativo de Natureza Individual). Os procedimentos

de natureza difusa são: PI (Peça de Informação), R (Representação), PPIC (Procedimento Preparatório de Inquérito Civil), IC (Inquérito Civil), TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) e AC (Ação Civil).

O promotor responsável identifica o instrumento que será usado para registrar o caso no SIS: NF, PI ou R. Os casos também podem ser registrados como Fichas de Atendimento (FA) se forem resultado de denúncias feitas no balcão do MP-SP.

Após receber a Representação, a Ficha de Atendimento, a Notícia de Fato ou a Peça de Informações, os promotores responsáveis têm prazo de 30 dias para decidir realizar mais investigações, indeferir ou arquivar o caso. No caso da Notícia de Fato, o prazo pode ser prorrogado por mais 90 dias, o que é geralmente necessário, pois o registro, a triagem e a distribuição levam tempo.

A Representação é o único instrumento que pode ser indeferido. As NFs, PIs e FAs devem ser arquivadas. Se o caso é de natureza coletiva, o arquivamento deve ser homologado pelo Conselho Superior do MP-SP (CSMP). Há possibilidade de recursos ao CSMP em todas as situações.

Se a Promotoria decidir que existem indícios suficientes para prosseguir com a investigação, os casos podem evoluir para os seguintes instrumentos: o Procedimento Administrativo de Natureza Individual (PANI), Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC), ou o Inquérito Civil (IC). O prazo para a conclusão do PANI é de 180 dias, sem possibilidade de prorrogação. O PPIC tem prazo de 30 dias, prorrogável por mais 30. Já no IC, o prazo é de 180 dias, prorrogável quantas vezes for necessário.

Um dos objetivos do prazo de 6 meses para a renovação do IC é obrigar o promotor a justificar a continuidade do acompanhamento do caso. Conforme oficial:

É legal que a cada seis meses você tem que renovar [o IC], porque você tem que justificar porque está renovando, porque está encerrando; tem que fazer um relatório, a cada seis meses... então mostra que você está prosseguindo, quais os próximos passos. Força o promotor a ler.

O caso pode evoluir para um TAC quando a Promotoria consegue formalizar, entre os atores envolvidos, um acordo para reparar a violação. Se a Promotoria resolver ingressar no Judiciário, o procedimento se tornará uma AC. Vale mencionar que um procedimento pode migrar da área dos direitos difusos para a do individual, e vice-versa.

Além dessas ferramentas, a partir de 2016, dois novos instrumentos foram criados: o Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) e o Procedimento Administrativo de Fiscalização (PAF). Esses instrumentos são destinados para a

fiscalização de serviços públicos, como centros de acolhida e unidades prisionais, e para o acompanhamento de políticas públicas.

Eles foram instituídos com o objetivo de tornar mais efetiva a atuação da instituição em temáticas que necessitam de acompanhamento periódico e sistemático. Não se trata de ingressar com ação civil pública nem com ação judicial. O prazo para prorrogação ou arquivamento do PAA e do PAF é de um ano.

Conforme ato normativo que instituiu o PAA, esse procedimento é destinado para atuação em

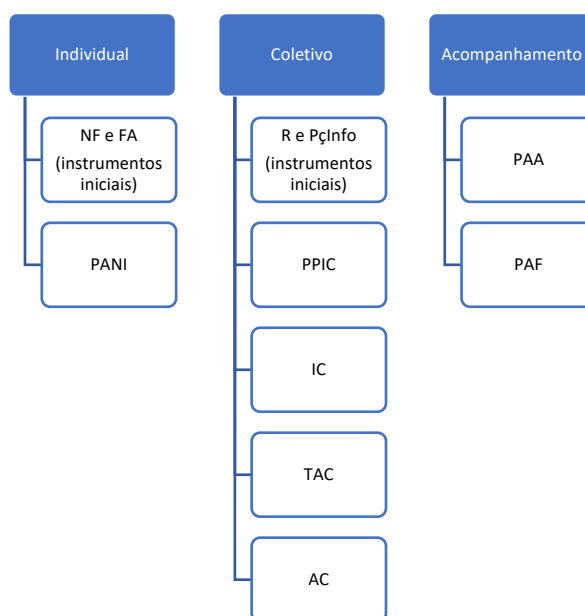
I - processo de escolha dos conselheiros tutelares; II - acompanhamento de políticas públicas; III - acompanhamento legislativo; IV - acompanhamento de atividades dos organismos públicos de tutela de direitos difusos e coletivos, e de políticas públicas, de interesse direto da atuação funcional. (Ato Normativo no 934/2015 – PGJ – CPJ- CPJ0-CGMP, de 15 de outubro de 2015).

Já o PAF tem como objetivo fiscalizar órgãos ou entidades específicas, como

I- entidades de acolhimento institucional e programas de acolhimento familiar; II - unidades de internação em semiliberdade de adolescentes em conflito com a lei; III - instituições de longa permanência para idosos; IV - fundações; V - estabelecimentos de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (Ato Normativo no 934/2015 – PGJ – CPJ- CPJ0-CGMP, de 15 de outubro de 2015).

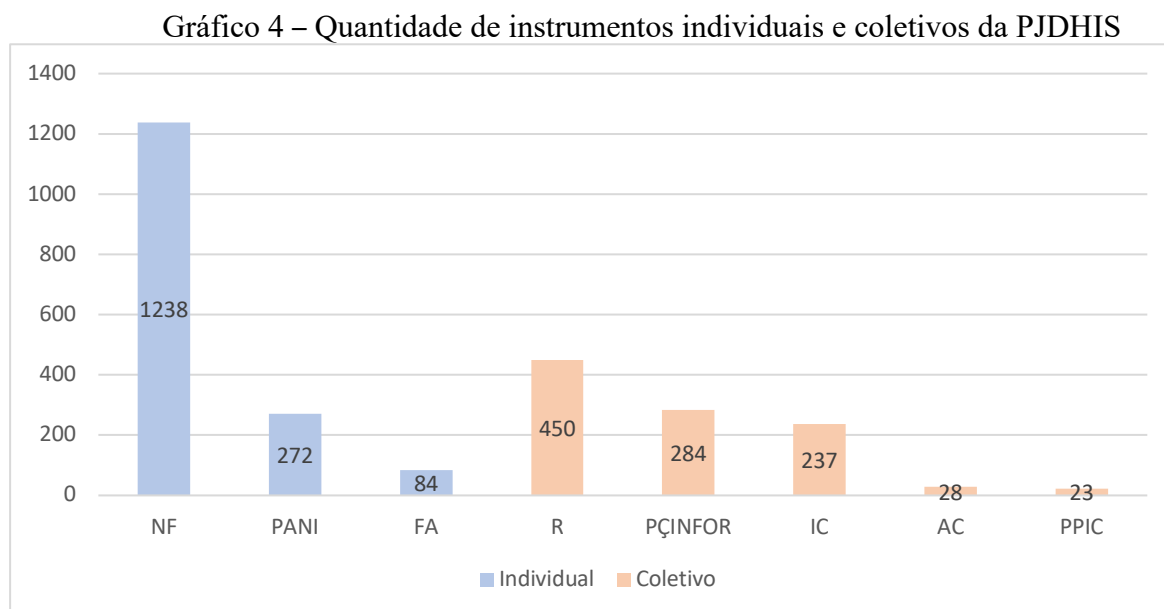
Os instrumentos da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social são, portanto, classificados no SIS-MP da seguinte forma:

Figura 2 – Organograma dos instrumentos da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social



Fonte: elaborado pela autora

A principal atribuição da PJDHIS é a defesa de direitos difusos e coletivos. No entanto, a pesquisa identificou 1594 (61%) casos classificados em instrumentos de natureza individual, e 1022 (39%) casos classificados em instrumentos de natureza coletiva.

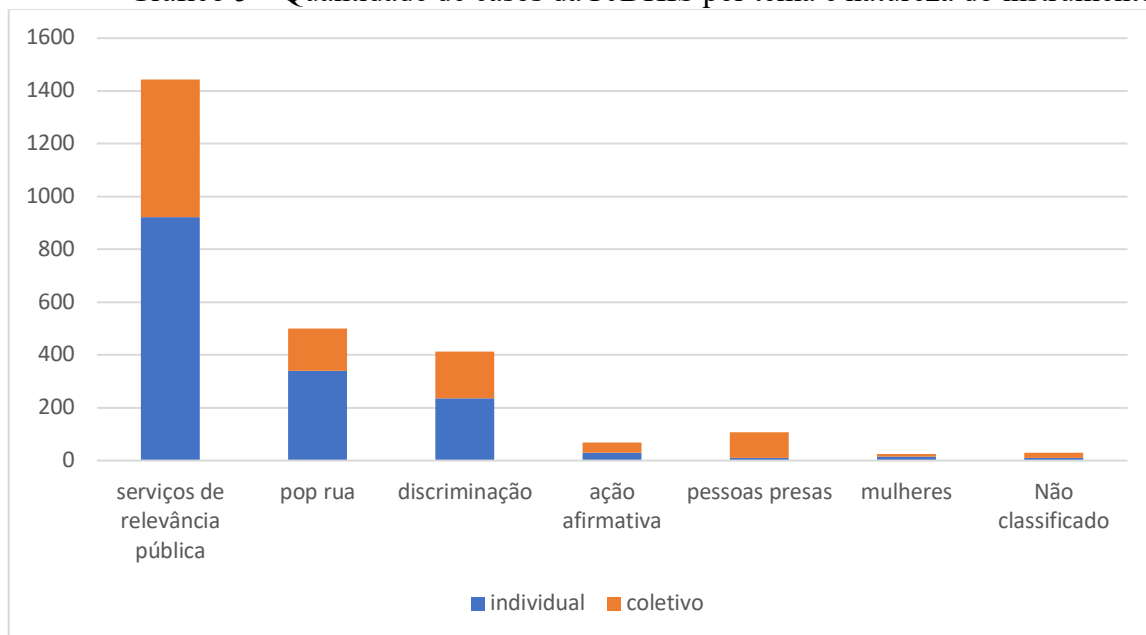


Fonte: elaborado pela autora.

Podemos concluir que um número pequeno de entradas vira inquérito civil (11%) e um número menor ainda é judicializado (1%). A atribuição da PJDHIS não é a defesa de direitos individuais, mas há 13% de casos investigados nesse âmbito, representado pela quantidade de 272 PANIs.

Ao analisar os instrumentos de natureza individual e coletiva por temas, foram identificados os seguintes dados:

Gráfico 5 – Quantidade de casos da PJDHIS por tema e natureza do instrumento



Fonte: elaborado pela autora.

Há uma proporção maior de instrumentos de natureza individual nos temas “população de rua” e “serviços de relevância pública”. Nos temas “ação afirmativa” e “pessoas presas”, por outro lado, há mais instrumentos de natureza coletiva. Nos demais temas, há uma proporção quase equivalente de instrumentos de natureza coletiva e individual.

Além disso, pelo sistema foi possível identificar 69 PAFs e 12 PAAs. Os PAFs versam sobre os centros de acolhida e unidades prisionais. Os PAAs possuem assuntos variados. Por fim, a audiência pública é um instrumento que foi utilizado apenas uma vez, sobre a atuação da Polícia Militar contra jornalistas em manifestações populares.

Há atualmente 145 casos em andamento na Promotoria. Desde 2010, identifiquei 17 casos transferidos, e 116 encaminhamentos externos.

Sobre os arquivamentos, todos os procedimentos de natureza coletiva precisam ser homologados pelo Conselho Superior do MP-SP (CSMP), que realiza um controle interno da atividade do promotor. As representações indeferidas também devem ser homologadas por esse órgão da administração superior. Conforme promotor entrevistado, esse controle é fundamental: *“Jamais você pode deixar uma decisão estritamente na mão do promotor. O controle externo é fundamental”*.

A Corregedoria do MP-SP e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também são órgãos de controle da Promotoria. Sobre a corregedoria, um analista entrevistado afirmou que ela não é muito atuante no dia-a-dia da PJDHIS: “*O tempo todo que eu fiquei lá, eu vi uma vez só ter inspeção da corregedoria, em quase três anos.*”

Os entrevistados também manifestaram uma opinião favorável sobre o CNMP¹³. Um promotor inclusive participou de comissões relacionadas aos direitos fundamentais, à população em situação de rua e ao racismo. No dia a dia da instituição, o CNMP faz recomendações que interferem na forma de atuação da Promotoria.

Não foi possível, por meio do SIS-MP, fazer uma análise das partes envolvidas nos casos. Nas entrevistas, a percepção dos integrantes é a de que a maior parte dos casos tem como parte o poder público. Outro oficial afirmou, no mesmo sentido, uma grande proximidade com a gestão pública municipal:

A maioria das nossas demandas depende de ação do município. Por exemplo, os centros de acolhida são todos administrados pela municipalidade. Só preso que é estadual, a Secretaria de Administração Penitenciária. Fora isso a nossa tratativa é sempre com o município.

Os entrevistados informaram também que o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) e o Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva (CAO-Cível) são os principais órgãos de apoio da Promotoria. O NAT foi indicado como o órgão mais presente no dia a dia da PJDHIS, auxiliando principalmente na fiscalização dos centros de acolhida. Um analista assistente social afirmou a importância do CAO-Cível, para a articulação dos promotores que atuam com a área dos direitos difusos e coletivos.

A percepção é a de que há poucos espaços internos institucionalizados de diálogo entre os promotores. Atuações em conjunto com outras promotorias também são pontuais, e dependem da compatibilidade de perfis entre os promotores. Foi apontada apenas uma atuação em parceria com a Promotoria da Saúde Pública e com a Promotoria da Habitação e Urbanismo, sobre a região da Cracolândia, no centro de São Paulo.

¹³ O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi instituído pela Emenda Constitucional 45/2004 e é integrado por membros do MP, do Judiciário e da sociedade civil, com atribuição de realizar “a fiscalização da gestão administrativa e financeira, o controle da atuação dos promotores e procuradores de Justiça e a escolha de um corregedor nacional entre os membros que o integram”.

2.2. Funcionamento interno

As seguintes características relacionadas ao funcionamento interno da Promotoria serão apresentadas: processo de seleção, cargos e formação dos integrantes; fluxos e divisão dos trabalhos; e recursos e infraestrutura. Veremos que a Promotoria possui especificidades bastante interessantes.

A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social conta atualmente com os seguintes quadros: dois promotores de justiça, dois analistas jurídicos, dois estagiários de Direito e três oficiais de promotoria. No momento da pesquisa, uma vaga para estagiário de Direito não estava preenchida.

Todos os integrantes da Promotoria ingressaram mediante concurso público, com diferentes requisitos. Para o cargo de oficial de Promotoria, a exigência é ensino médio e a remuneração mensal básica inicial é de R\$ 4.748,69. Para analista jurídico, ensino superior completo em Direito e remuneração de R\$ 7.836,24. Já para os promotores, o concurso público exige pelo menos três anos de experiência e idoneidade. A remuneração mensal do promotor substituto é de R\$ 28.883,97, e a de um promotor de entrância final é de R\$ 33.689,10¹⁴.

No caso dos oficiais, analistas e estagiários, ao ingressar no MP-SP, dependendo da classificação e da disponibilidade de vagas, o candidato pode manifestar interesse por uma determinada área dentro da instituição, e o departamento de RH faz a alocação. No entanto, conforme os integrantes, a margem de escolha é geralmente pequena. Segundo um promotor entrevistado, é necessário contar com a sorte para a alocação de pessoas na Promotoria, uma vez que os únicos que são entrevistados por eles são os estagiários.

A maior parte dos integrantes da PJDHIS afirmou ter conseguido aproveitar da pequena margem de escolha para ingressar nessa área. Todos manifestaram interesse no tema dos direitos humanos e da discriminação. Por outro lado, muitos nunca tinham ouvido falar da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e nem imaginavam que o MP tinha uma atuação focada nessa área. É o caso de um analista, que ficou sabendo da Promotoria em um evento, assim que passou no concurso. Ficou admirado com o promotor da PJDHIS e, a partir desse momento, procurou trabalhar com ele. Sobre o motivo da sua surpresa, comentou: *“Eu gosto muito de direitos humanos e eu tinha uma visão de que não se*

¹⁴Dados consultados em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Gestao_Pessoas/Estrutura_Remuneratoria/ESTRUTURA%20REMUNERAT%C3%93RIA%20-%20JANEIRO-19.pdf Acesso em: 16/3/2019.

trabalhava muito com direitos humanos no Ministério Público”.

Outro analista, por sua vez, contou que foi alocado primeiramente para uma Promotoria em uma cidade pequena, mais generalista, voltada para a área criminal, com a qual não se identificava:

O que eu mais fazia era na área criminal. Pequenos furtos, roubo, tráfico e violência doméstica. O básico do trabalho era parecer na área da família e bastante improbidade administrativa. Não era uma atuação com a qual eu me identificava tanto. Eu prefiro a atuação que tem aqui, uma atuação em direitos difusos, especificamente, na área de direitos humanos.

Duas oficiais da Promotoria possuem formação em Direito, apesar de não ser requisito para o cargo. Uma delas comentou que, apesar de ter muito interesse em trabalhar no MP, não conhecia a atuação da instituição em direitos humanos:

Eu sempre tinha tido muito interesse pelo Ministério Público (...) Mas tinha mais essa ideia do Ministério Público como titular de ação penal, sabe? Que só atuasse nas matérias penais. E nessas áreas de direitos difusos e coletivos, a gente vê que tem bastante semelhança mesmo com a atuação da Defensoria Pública. Eu achei isso muito interessante, não tinha noção. E eu acho que a sociedade inteira não tem noção de qual é o papel do Ministério Público, muita gente não sabe. E eu achei isso muito interessante, ver que o MP trabalha em várias searas, em várias matérias diferentes, em defesa dessas nossas garantias

No caso dos promotores, a alocação depende de concurso interno aberto pelo Conselho Superior do MP. O cargo de promotor titular da Promotoria é de entrância final, e exigindo certa antiguidade e merecimento na carreira, principais critérios analisados nos concursos. O promotor atual, em entrevista, contou um pouco da sua trajetória:

No Ministério Público, faz 34 anos em janeiro do ano que vem. (...) Fiquei nove anos no interior. Entrei muito novo e sem experiência. (...) Então eu fiquei seis anos na minha segunda entrância, que foi em Lorena, e três anos em São José dos Campos, já na promotoria criminal. O cargo era acumulativo, eu fazia tudo. Depois vim para São Paulo. Então, eu peguei uma época de Ministério Público interessante. Como eu ingressei em janeiro de 1986, foi exatamente no final da ditadura militar (...) Foi aquele processo de redemocratização. (...) Eu tive esse privilégio de ter acompanhado de perto a construção desse Ministério Público pós 1988.

O promotor saiu do interior e foi a São Paulo em 1995, para atuar na área criminal. Segundo ele, um dos principais motivos para ir à capital foi seu envolvimento com a política interna do MP-SP. Sua introdução na área da tutela coletiva foi na Promotoria do Consumidor. Após relatar essas experiências, ele concluiu:

E assumi a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos no primeiro provimento. A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos vai fazer dez anos em julho de 2019. E eu sou do primeiro provimento para o cargo da Inclusão Social.

O outro promotor titular não foi entrevistado, pois foi designado para uma função

administrativa em outro órgão do MP-SP. Não há um prazo para os promotores titulares ficarem no cargo, podendo atuar até se aposentarem ou até se tornarem procuradores. Foi possível perceber, entretanto, que a titularidade do cargo não impede uma rotatividade entre os promotores.

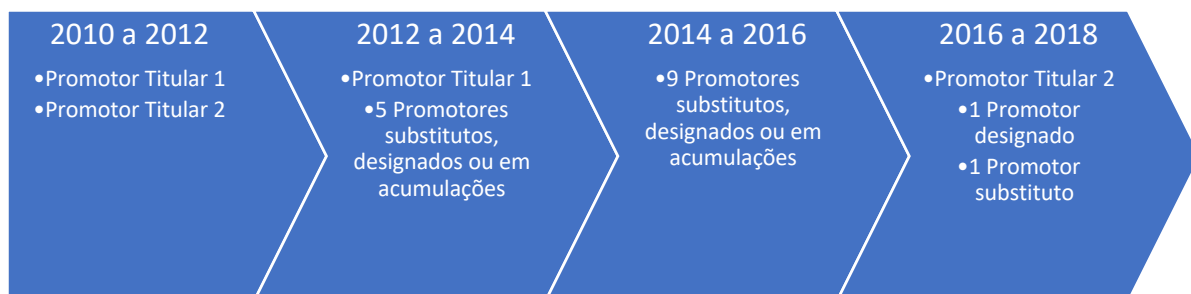
Muitas vezes os titulares assumem funções administrativas em outros órgãos do MP-SP. Principalmente por sua antiguidade, e por estarem na entrância final, envolvem-se com integrantes da administração superior e com a política interna da instituição. Nesses casos, o seu lugar pode ser ocupado por um promotor substituto, um promotor designado ou um promotor em acumulação de funções com outras promotorias.

Os promotores substitutos geralmente estão iniciando a carreira. Já os promotores designados geralmente são promotores que preferiram esperar a disponibilidade de uma vaga de titular em algum local específico. Para ser titular de um cargo é necessário esperar os concursos de promoção. O promotor substituto entrevistado comentou que, apesar de não ter escolhido atuar com direitos difusos e coletivos, o tema sempre foi seu principal interesse:

A gente não escolhe para onde a gente vai. Mas eu sempre quis ingressar no Ministério Público justamente para atuar nessas questões de direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos.

A pesquisa mostrou uma rotatividade expressiva de promotores, em determinados períodos, conforme demonstra figura abaixo, sobre a quantidade aproximada de promotores que passaram pela PJDHIS entre 2010 e 2018:

Figura 3 – Linha do tempo e rotatividade dos promotores da PJDHIS



Fonte: elaborado pela autora.

Durante 2014 a 2016 nenhum promotor titular estava no cargo e foi possível perceber uma grande rotatividade de promotores substitutos, designados ou em acumulações. É importante apontar, entretanto, que entre 2016 e 2018, houve uma certa constância de um promotor titular e uma promotora designada à frente da PJDHIS, o que permite maior estabilidade e foco na sua atuação.

A organização interna e a forma de trabalho da Promotoria são muito influenciadas pelos promotores que estão atuando no órgão. Além de estabelecerem as estratégias para cumprir suas atribuições, são eles que determinam a dinâmica de trabalho e a comunicação interna.

Há pouca padronização da forma de atuação do órgão e uma margem muito grande para a autonomia dos promotores. Portanto, o relato que segue não se aplica necessariamente a outras promotorias. Conforme promotor:

A atuação depende completamente do perfil do promotor que está na Promotoria, a iniciativa é muito pessoal. Aqui não tem um procedimento padrão pré-estabelecido, cada um impõe a sua maneira de ser.

Na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, os oficiais são responsáveis pela primeira análise e registro de todas as denúncias no sistema informacional do MP-SP, o SIS. Eles também são os únicos responsáveis por registrar todo o andamento dos casos e inserir as manifestações mais relevantes no sistema.

Conforme oficial, nem todas as promotorias cumprem esse registro da mesma forma. Na PJDHIS, há uma preocupação em registrar toda as ações, como memória institucional. No entanto, essa também é uma característica que pode variar dependendo do perfil dos promotores.

Os oficiais instruem os promotores sobre os prazos dos procedimentos. São eles também que enviam os ofícios e e-mails, que realizam contatos telefônicos para agendar reuniões e solicitar informações, e que gerenciam os arquivos. Também são responsáveis por organizar a agenda da Promotoria, como as visitas aos centros de acolhida e a participação em eventos.

Apesar da maior parte do trabalho ser administrativa, os oficiais também realizam o atendimento inicial no balcão da Inclusão Social, assessorados pelos promotores. Sempre que necessário, o atendimento é encaminhado para um promotor.

Conforme oficial entrevistada, quando chega uma denúncia, ela é distribuída alternadamente entre os três oficiais, para promover uma divisão equilibrada dos casos. O oficial designado realiza uma pesquisa prévia para identificar se há outras ações no MP

sobre o mesmo tema, e para fazer um resumo da situação. Em seguida, distribui o caso para um dos dois promotores alternadamente.

Como cada caso tem duração diferente, com o passar do tempo é possível haver um desequilíbrio na quantidade de casos de cada promotor e oficial. Os oficiais podem manifestar interesse para atuar em algum processo específico, mas em geral seguem a distribuição alternada. Conforme oficial entrevistada:

Teve um processo que eu pedi, que foi o do véu no Poupatempo. Uma muçulmana foi tirar foto para fazer documento e não queria tirar o hijab... Esse procedimento eu pedi para acompanhar porque era um tema que na época eu estava interessada. (...) Aí a gente inverteu a ordem da distribuição e ficou para mim. Mas no geral não.

Os promotores são responsáveis por definir as medidas a serem realizadas para cada caso e frequentemente discutem estratégias com os analistas e estagiários. Também distribuem os trabalhos entre eles conforme sua disponibilidade, experiência e interesse no tema. Diferente dos promotores e oficiais, os casos não ficam vinculados a algum analista ou estagiário.

Os analistas ajudam os promotores na elaboração das estratégias, em pesquisas e na redação de manifestações nos procedimentos: ofícios, prorrogações de prazos, promoções de arquivamento, ações judiciais e atas de reuniões. Os estagiários auxiliam em pesquisa e na redação de manifestações. Os analistas da Inclusão Social, junto com os demais analistas das outras três promotorias, também são responsáveis por verificar o andamento das ações judiciais no e-SAJ.

Uma analista afirmou que há uma grande supervisão sobre o trabalho realizado por eles:

Eu não tenho essa autonomia, o que eu acho bom, porque a responsabilidade não é minha. Eu não tenho experiência e conhecimento pra isso. E assim aprendo mais. Eles corrigem o que eu faço e mudam tudo se precisar... Antes me dão instruções, definem estratégias. Nenhum dos dois me deu a bucha. Eles têm responsabilidade e eu acho ótimo. Porque, muitas vezes, não é assim com os outros promotores por aí, né?

Outra característica importante da dinâmica de trabalho são as visitas aos centros de acolhida. Os promotores instituíram como objetivo visitar todos os centros de acolhida de São Paulo num período de dois anos, agendando visitas semanais. No entanto, muitas vezes, pela quantidade de trabalho, as visitas acabam sendo adiadas. Cada visita é realizada por um promotor, um analista jurídico e um analista do NAT. Elas geralmente duram o período de uma tarde.

Conforme os entrevistados, as principais características que diferem a Inclusão Social das demais Promotorias de Direitos Humanos são: as decisões são realizadas em conjunto pelos promotores; existe a ideia de um trabalho artesanal e criativo, onde cada caso exige uma reflexão específica; a flexibilidade; e uma maior horizontalidade entre os integrantes. Além disso, indicaram que a PJDHIS é uma das promotorias com menos ações judiciais e que realiza mais reuniões com a sociedade civil.

Os promotores realizarem decisões em conjunto parece ser uma característica bem particular da Inclusão Social. Ela é vista de forma positiva, pois as discussões são enriquecidas por diferentes habilidades e pontos de vista, mas este é um processo que acaba consumindo mais tempo.

Pela natureza de sua atuação, o volume de trabalho da PJDHIS é difícil de ser dimensionado. A equipe atual acredita que está bem estruturada para dar atendimento ao número de denúncias que chegam. Em comparação com outras promotorias da área de direitos difusos e coletivos, a PJDHIS possui um número menor de expedientes.

Por outro lado, o número de expedientes não contabiliza a participação em reuniões e eventos, as visitas aos centros de acolhida e outras iniciativas de diálogo com atores sociais, que são uma característica marcante da atuação dos promotores da Inclusão Social. Entrevistados apontam que mais recursos permitiriam que a Promotoria fosse mais ativa, instaurando mais casos de ofício e construindo uma articulação maior com a sociedade civil.

Pode-se concluir, portanto, que o volume de trabalho é difícil de ser mensurado e depende muito do perfil do promotor. Não adianta aumentar o número de promotores se eles não tiverem o envolvimento e comprometimento necessários, restringindo-se aos protocolos básicos de atuação.

O promotor titular, neste sentido, afirma que o envolvimento de todos com as decisões realizadas e o comprometimento com o trabalho que fazem são as características fundamentais para garantir o bom ambiente da Promotoria e atingir os resultados desejados.

A gente não tem funcionário público no sentido depreciativo do termo, não. Tem pessoas que gostam do que fazem: os três oficiais, os dois analistas, as estagiárias que estiveram esse tempo e vêm outras, a gente sempre tenta envolvê-los no que a gente faz. Acho que esse é um ponto importante porque não há nada pior para o funcionário do que virar um operário na linha de produção, em que ele aperta um parafuso de uma peça que ele recebeu e passa adiante na esteira para o próximo apertar o outro parafuso. Então a gente sempre teve essa preocupação de envolver todo mundo, mais os analistas que os oficiais, mas todo mundo está envolvido nos nossos temas, nas nossas discussões, nas nossas

vitórias. Então acho que isso motiva. E também tem uma flexibilidade, não fica aquela coisa meio policalesca de controlar dez minutos antes, dez minutos depois, não tem disciplina de quartel militarizada. Não sei se eles têm reclamações a fazer, mas o ambiente de trabalho com a equipe é muito bom, conseguimos manter isso até hoje graças ao perfil dos promotores [e dos analistas]. Todo mundo que passa aqui tem esse perfil.

Para um analista, a flexibilidade é indispensável no caso da Promotoria, tendo em vista a necessidade de fazer reuniões, participar de eventos, realizar visitas, entre outras atribuições e estratégias de atuação:

A gente tem uma dinâmica de trabalho bem flexível (...) porque muita coisa você não vai resolver sentado, mas indo numa reunião, em uma comunidade, no presídio. E se você não tiver flexibilidade, você não consegue. É indispensável para que esse tipo de trabalho aconteça.

Em geral, os integrantes da Promotoria afirmaram que gostam do ambiente de trabalho e não têm sugestões específicas de mudança. Conforme oficial:

Eu acho que a nossa promotoria funciona bem. Eu acho que a gente funciona bem como equipe. Não tem nada que teria pra mudar.

No entanto, o sentimento de equipe contrasta com a forte hierarquia da instituição, que acaba influenciando no envolvimento dos integrantes, mesmo que essa seja uma preocupação dos promotores. Conforme analista, sobre as desigualdades internas:

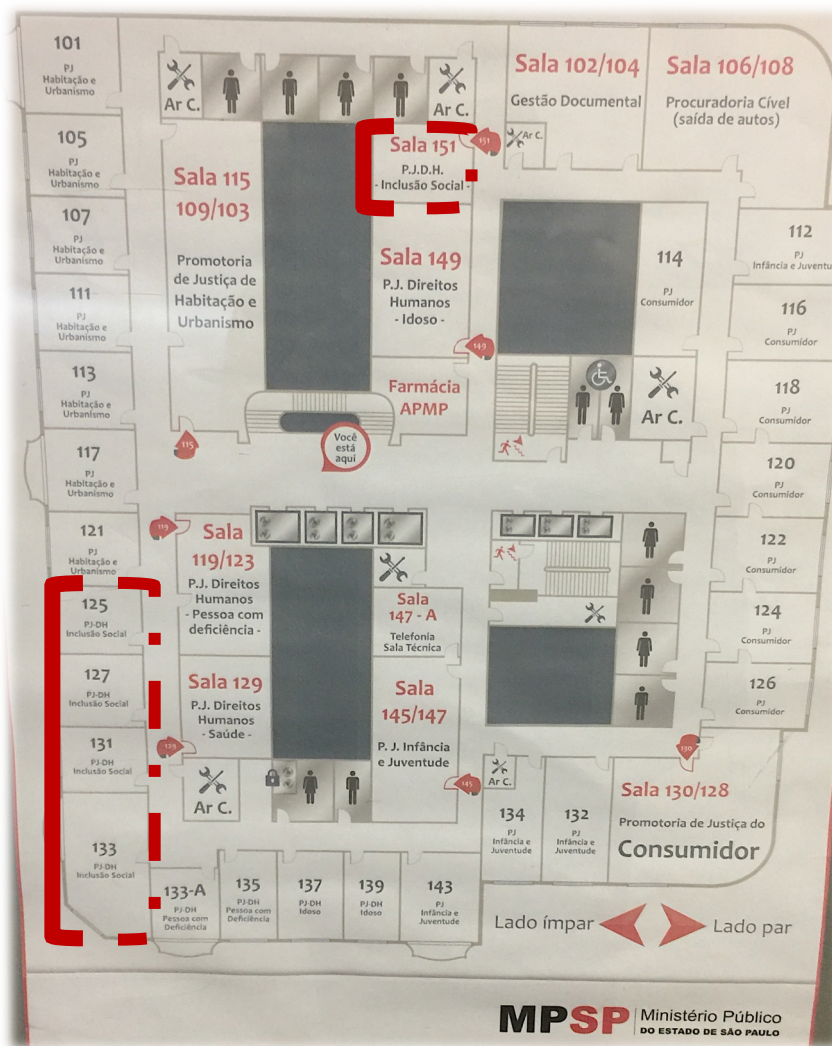
O Ministério Público tem duas agências [de banco]. Uma dos promotores e uma dos servidores. E a agência dos promotores é a mais próxima do elevador. Então muitos de nós fomos nessa agência. E com toda a educação, lá no Banco do Brasil, pediram pra eles saírem e irem para outra agência. Mas, mesmo com toda a educação, a gente sentiu. E antigamente tinha entradas diferentes, para os promotores e para os demais. Mudou esse ano. E não mudou por conta de uma quebra de hierarquia, foi por conta de segurança. É o que a gente soube. Porque os servidores entravam pela mesma porta dos visitantes. E entravam direto, porque o segurança conhece a gente pelo rosto. E os visitantes eram barrados. Só que os visitantes se sentiam discriminados. Ah, porque você deixou tal pessoa entrar e tal... Então para evitar essa confusão, servidor e promotor entram pelo mesmo buraco. E os visitantes por outro para garantir a segurança. E evitar certos conflitos. Teve também a história do banheiro, porque tem banheiro que só os promotores podem usar. Ainda hoje. Teve um comunicado, que todos os banheiros devem ser usados por todos, para mostrar que está mudando. E... nossa! Será que está mudando mesmo? Daí fiquei sabendo por uma oficial que, na verdade, eles abriram um banheiro dos funcionários para os visitantes, e os promotores continuam com os deles. Então a gente sente a hierarquia na instituição, na forma como as coisas funcionam.

Além dessas diferenças nas práticas institucionais, foi apontado outro fator que prejudica o envolvimento de todos os integrantes da PJDHIS: a divisão entre as tarefas administrativas realizadas pelos oficiais e o trabalho mais estratégico dos demais membros. Conforme oficial:

Aqui é assim: reunião burocrática e administrativa chama a gente, reunião estratégica chama os analistas, chama os estagiários do promotor. E a gente que cumpre as determinações e dá andamento aos procedimentos, [mas] de uma forma ou de outra tem que saber o que está fazendo porque, (...) quando chega gente aqui para atendimento, é a gente que atende, a gente que está à frente. Eu sinto falta [de participar]. Isso eu sinto muita falta.

Todos os funcionários ficam no primeiro andar do prédio do Ministério Público na Rua Riachuelo, no centro de São Paulo, mas os oficiais de Promotoria ficam em uma sala distante dos demais integrantes da Promotoria, conforme figura abaixo:

Figura 4 – Mapa do primeiro andar da sede do MP-SP na Rua Riachuelo



Fonte: elaborado pela autora.

Cada promotor fica em uma sala própria, com um estagiário. Um analista jurídico fica na sala de um dos promotores, enquanto o segundo fica junto com os outros analistas da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, que inclui as áreas da saúde pública, das

pessoas com deficiência e do idoso. Essas salas são todas próximas umas das outras. Cada integrante da Promotoria tem uma mesa com um computador.

Com relação à infraestrutura, há um tratamento diferenciado entre promotores e os demais integrantes da instituição. Apenas os promotores podem requisitar água em copo e café, por exemplo. A qualidade do computador também é diferente. Ainda, conforme oficial, apenas na sala dos promotores há acesso ao *wi-fi*, o que prejudica a comunicação por meio do Whatsapp, por exemplo. Outro exemplo é o grande número de caixas com os procedimentos físicos que ficam na sala dos oficiais, o que deixa o ambiente mais poluído.

Podemos concluir que a PJDHIS possui particularidades bastante interessantes relacionadas a sua dinâmica de trabalho, como a busca dos promotores por realizar decisões em conjunto e pelo envolvimento de todos os integrantes nas estratégias realizadas. Por outro lado, a falta de diretrizes para guiar o formato da atuação da Promotoria, que acaba ficando dependente do perfil de cada promotor, e a forte hierarquia interna do MP-SP, são desafios relevantes.

3. POTENCIALIDADES E DESAFIOS NO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO

Esse capítulo trata dos resultados do mapeamento dos 422 casos sobre discriminação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social e da análise dos 32 casos indicados como relevantes pelos integrantes da Promotoria.

A maior parte dos casos se refere a comentários ou conteúdos discriminatórios em meios de comunicação, especialmente na internet. Primeiro, serão apresentadas as estratégias realizadas pela Promotoria para enfrentar essas situações. Veremos que a PJDHIS busca estabelecer critérios para delimitar os limites da liberdade de expressão e realizar medidas para a remoção do conteúdo e a retratação pública. Em um dos casos indicados como relevantes, o caso dos tuites racistas do youtuber Cocielo, a PJDHIS ingressou com ação judicial pelo pagamento de indenização de R\$ 7.498.302,00 por dano social coletivo

Em seguida, serão analisadas as denúncias relacionadas à reprodução de estereótipos no imaginário social, como uma obra de arte denominada “Neguinha do Espanador” e uma propaganda do metrô com a frase “o trem lotado é bom prá chavecá a mulherada”. Esses casos não abordam diretamente grupos historicamente discriminados, a intencionalidade discriminatória é menos aparente, e há uma dificuldade maior de caracterizar a discriminação. Será possível perceber como a Promotoria lida com esses desafios e busca promover eventos de sensibilização sobre questões de discriminação e valorização da história e da cultura de grupos discriminados.

Casos de tratamento discriminatórios em diferentes espaços totalizam quase um terço do total. Veremos como a PJDHIS conseguiu dar uma dimensão coletiva e de maior impacto social em três situações de agressões psicológicas entre duas pessoas: no Burger King, no Hipermercado Carrefour e no Shopping Higienópolis. Também serão apresentadas estratégias realizadas pela Promotoria para impedir que babás sejam obrigadas a vestir branco em clubes, para combater o tratamento discriminatório na entrada de uma casa noturna chama Villa Mix e para enfrentar uma cultura discriminatória na Faculdade de Medicina da USP.

No quarto tema analisado, sobre ações afirmativas e concursos públicos, serão identificadas ações realizadas pela PJDHIS para implementar e fiscalizar a implementação de cotas raciais em diferentes concursos públicos, além de impedir o estabelecimento de

critérios considerados discriminatórios nos editais, como a exigência de exames ginecológicos e de um índice específico de massa corporal. Veremos também como a Promotoria realizou articulações entre especialistas, empresários, movimentos sociais e órgãos públicos para promover a inclusão de negros em peças de publicidade e nos desfiles do Fashion Week.

Por fim, serão abordadas as ações realizadas pela Promotoria para o combate à discriminação em políticas públicas e para promover o reconhecimento das necessidades específicas de certos grupos sociais. A PJDHIS buscou, por exemplo, aprimorar o atendimento nas unidades prisionais e nos serviços de acolhimento para a população transexual e travesti, e monitorar os centros de acolhida para refugiados e imigrantes. Ainda que sem conseguir uma decisão judicial favorável, ingressou com uma ação civil pública para garantir o acesso gratuito ao transporte público para todas as pessoas portadoras de HIV. Será possível perceber como a Promotoria dialoga com diversas secretarias estaduais e municipais com o objetivo de promover melhorias nas políticas públicas.

Identifiquei potencialidades e desafios da atuação da PJDHIS na luta contra sistemas estruturais de discriminação em cada um desses cinco temas: comentários discriminatórios em mídias, reprodução de estereótipos, tratamentos diferenciados, ações afirmativas/concursos públicos, e políticas públicas. O objetivo, entretanto, não foi avaliar a efetividade das estratégias realizadas pela Promotoria, até porque não seria possível realizar essa avaliação por meio da metodologia adotada nesse estudo.

A análise foi feita principalmente por meio da leitura dos documentos presentes nos procedimentos administrativos. Os 32 casos relevantes foram promovidos ao longo de alguns anos, por diferentes promotores. Foram poucas as ações relacionadas a esses casos observadas durante a etnografia. Além disso, não foi possível dialogar com os diversos atores envolvidos nesses casos e medir o impacto das medidas feitas pela PJDHIS.

O principal objetivo dessa parte da dissertação foi realizar um panorama das questões mais relevantes e das principais situações que os atores do sistema de justiça enfrentam no combate à discriminação. Será possível perceber que cada um dos casos analisados, com seus desafios e potencialidades, poderia engendrar diferentes estudos e pesquisas na área.

3.1. Comentários ou conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais

Dos 422 casos relacionadas ao tema da discriminação, 237 são manifestações discriminatórias em diferentes meios de difusão de informação, o que representa mais da metade do total (56%). Trata-se, portanto, de uma quantidade de demandas bastante significativa nesse tema.

Grande parte dos casos ocorreu no Facebook (82, 34% do total), seguida por sites ou *blogs* na internet (50, 21%), e depois programas de TV (42, 18%). Foi possível perceber que meios de comunicação tradicionais, como a televisão, o jornal, e o rádio, não são os principais canais mencionados nas denúncias de práticas discriminatórias para a PJDHIS.

Os temas são bastante diversos, com destaque para 89 casos de discriminação racial, representando 37% do total. Questões de religião (33, 14%) e de orientação sexual (33, 14%) também apareceram em grande parte das denúncias.

Em 2014 houve um aumento significativo dos casos desse tipo (100 procedimentos), que não correspondeu à média dos demais anos, que varia de 15 a 25. Além disso, parece existir uma diminuição do número de casos com o tempo: em 2016 foram apenas 6 procedimentos e em 2017, somente 5.

Quase todas as denúncias foram arquivadas ou indeferidas pela Promotoria, sem investigação adicional. Apenas em 14 (6%) dos 237 casos houve alguma investigação realizada: 4 PPIC e 10 IC. Desde 2010, houve somente uma ação judicial relacionada a conteúdos ou comentários ofensivos em meios de comunicação, realizada em 2018.

Na grande maioria dos casos, a Promotoria identificou não existir dano de natureza coletiva apto a justificar a instauração de uma investigação ou a propositura de uma ação civil pública.

A partir das entrevistas e da leitura de documentos disponibilizados pelos integrantes da Promotoria foi possível analisar seus posicionamentos para indeferir ou arquivar denúncias. A grande questão nesses casos é identificar os limites entre a liberdade de expressão e o respeito aos direitos de grupos historicamente discriminados.

A Promotoria faz questão de reconhecer a importância das denúncias desses casos. Conforme uma manifestação:

Talvez iniciativas desta natureza sejam o instrumento mais eficaz para se estabelecer controle legal e democrático dos meios de comunicação. Com a justa e correta impossibilidade de se exercer qualquer censura prévia, tal controle social há de ser feito pela responsabilização posterior e, neste caso, a participação da sociedade civil é fundamental, como verdadeiro fiscal.

Há também um reconhecimento de que atitudes discriminatórias ganharam força nas últimas décadas com a evolução dos meios de comunicação, e têm como principais alvos as minorias sociais.

Por outro lado, afirma-se que a Constituição Federal de 1988, além de consolidar valores da democracia, da igualdade e da solidariedade, também consolida a liberdade de expressão e pensamento como um direito fundamental relevante (art. 5º, IV e IX). Indica-se também a Lei nº 12.965/2014, conhecida como “Marco Civil da Internet”, pois consagra o direito à liberdade de expressão como um de seus fundamentos (art. 2º, caput), um de seus princípios, ao lado da comunicação e manifestação de pensamento (art. 3º, inciso I), e como condição para o pleno exercício do direito de acesso à internet (art. 8º, caput).

A Promotoria reconhece que a liberdade de expressão não é um direito absoluto, mas argumenta que *“não há como coibir simplesmente todo e qualquer texto discriminatório disponível na internet ou nos meios de comunicação, sob pena de o Ministério Público se tornar – ou instar o Poder Judiciário a sê-lo – verdadeiro órgão de censura”*. Trata-se então de uma difícil ponderação para decidir onde há abuso que deva ser limitado, investigado e consequentemente responsabilizado.

A Promotoria coloca algumas balizas na sua atuação:

- a)** Num Estado de Direito, alicerçado na democracia e nas liberdades fundamentais, há de se assegurar o direito à livre manifestação do pensamento, mesmo que seja um pensamento boçal e ignorante. Vale dizer: os estúpidos também têm o direito de se manifestarem.
- b)** É ilícita qualquer manifestação direcionada à pregação da violência ou do ódio, como formas de exclusão dos direitos alheios, devendo ser coibidas. Vale dizer: os estúpidos podem manifestar seu pensamento, mas não podem agredir ou propalar a violência.
- c)** Todos são responsáveis pelo controle e fiscalização de tais situações, não se podendo atribuir apenas ao Poder Público a tarefa de garantir o direito à livre manifestação do pensamento e a de coarctar as manifestações ilícitas ou criminosas.
- d)** Neste sentido, empresas privadas, órgãos de comunicação social, entidades do terceiro setor, conselhos de autorregulamentação, dentre outros, têm o dever, numa sociedade democrática, de exercer aquela modalidade de controle social, atuando para impedir as práticas ilícitas (é o dever, por exemplo, das empresas proprietárias de portais de internet de remover, em autocontrole, as páginas criminosas ou ilícitas; como, também, das empresas de comunicação social de obstar a veiculação de mensagens de tal conteúdo), ou levando ao conhecimento das autoridades públicas tais ocorrências.
- e)** O Poder Público, por suas instâncias administrativas, legislativas e judiciais, deve atuar, além do controle prévio, também no enfrentamento das situações ilícitas, bem como na responsabilização administrativa, civil e criminal dos seus autores.
- f)** E, por fim, a hipótese de limitação ao direito constitucional de livre expressão do pensamento, apenas por decisão judicial há de ser adotada, asseguradas as garantias constitucionais.

O principal critério, portanto, é identificar se os discursos incitam a violência e a exclusão de direitos. Esse parâmetro, entretanto, não é facilmente caracterizado nos casos concretos: quando um discurso ofensivo se torna um discurso de ódio? Como determinar o potencial agressivo ou violento de palavras e expressões?

Identificamos três casos ilustrativos da forma como a Promotoria compreende a abrangência da liberdade de expressão. Nesses casos, a PJDHIS entendeu que a liberdade de expressão deveria ser protegida, apesar de afirmar que o conteúdo denunciado era ofensivo: uma crítica ao movimento feminista, uma manifestação de um humorista sobre estupro e um comentário sobre religiões de matriz africana.

Na promoção de arquivamento de denúncia de uma página do Facebook chamada “Minha rola, minhas regras”, realizada em maio de 2016, o promotor define a página como sendo uma sátira ao jargão “Meu corpo, minhas regras”, do movimento feminista. A página anuncia “combater as insanas exigências feministas, que querem impor regras destrutivas à sociedade, e lutar pela manutenção dos costumes e práticas da família tradicional”.

A Promotoria afirmou que, apesar de rejeitar o modo de pensar da página, que enaltece como situação ideal a mulher em uma posição submissa e inferiorizada, reconhece o direito de expressão dessa visão, “*desde que não o faça por meios violentos ou ofensivos e, sobretudo, desde que não o faça de modo a excluir direitos das mulheres*”.

A Promotoria afirma explicitamente que o conteúdo do site é machista e que “*as expressões são chulas e a linha ideológica adotada pelo site é de expressão de desprezo e desapeço à mulher*”. Por outro lado, não entende ser cabível uma atuação nesse caso. Conforme a peça:

Dessa maneira, por mais que o blog possua conteúdos conservadores, fundamentalistas e até mesmo de extremo mau gosto, não se coadunando com o pensamento almejado numa sociedade democrática e civilizada, que preza pelos direitos humanos e pela igualdade substancial de direitos, não se mostra cabível buscar-se uma intervenção judicial para bloqueá-lo, pois o seu intuito, ao que parece, não é promover a violência contra certos grupos, mas somente expressar um pensamento sobre a questão da igualdade de gênero, incluindo-se, assim, no direito fundamental de manifestação do pensamento (art.5º, IV, CF).

A decisão é a de indeferir a representação “*verificando-se que o fato narrado não constitui ofensa a direito difuso, coletivo stricto sensu ou individual homogêneo na área da atribuição desta Promotoria de Justiça*”.

Outro exemplo foi a denúncia de um humorista que, numa entrevista para uma revista, fez referência a uma piada que frequentemente contava durante suas apresentações:

“toda mulher que eu vejo na rua reclamando que foi estuprada é feia pra caralho; tá reclamando do quê? Deveria dar graças a Deus. Isso pra você não foi um crime, e sim uma oportunidade; homem que fez isso não merece cadeia, merece um abraço”.

A Promotoria entendeu que, no texto, não havia uma apologia do crime de estupro ou intenção de incitá-lo, pois não houve propósito de convencer as pessoas que seria recomendável ou agradável estuprar ou ser estuprado, o que ensejaria providências não apenas no âmbito civil, mas também criminal. Para o promotor,

com o penhor de intensa insensibilidade, é uma “brincadeira” (se é que assim possa ser denominada) em relação ao perfil das vítimas de estupro, de forma genérica e impessoal, na visão do humorista, e não uma incitação à prática de novos delitos desta espécie ou sequer seu enaltecimento.

Continua ele:

Por mais infeliz que tenha sido a declaração, a verdade é que não passou de uma piada, levada pelo animus jocandi, cuja aceitação se insere no juízo pessoal e na interpretação de cada um. Vale lembrar que a declaração fora proferida durante um show de comédia em pé, conhecido pela expressão inglesa “stand up”, do próprio comediante, o que pressupõe a existência de público que aprecie este tipo de humor. De qualquer forma, não há que se falar em ilícito, ao menos do ponto de vista jurídico, na conduta do humorista. Interpretação contrária levaria a uma descabida supressão da liberdade de expressão.

A representação foi então indeferida, pois concluiu-se que não havia situação de abuso na declaração humorística, numa perspectiva jurídica de tutela coletiva dos direitos fundamentais, não ensejando a atuação da Promotoria.

Além dos limites entre crítica e ódio, humor e violação de direitos, vale mencionar um caso sobre o alcance da liberdade de expressão religiosa. A denúncia de junho de 2018 é contra um vídeo do Padre Fábio de Melo, postado no Facebook, onde ele declara: *“Com todo respeito a quem faz a macumba. Pode fazer e pode deixar na porta da minha casa que, se estiver fresco, a gente come”.*

O promotor responsável pelo caso, na peça de indeferimento, afirmou a importância das religiões afro-brasileiras na formação cultural e histórica do Brasil, mas que as declarações, embora possam ser consideradas ofensivas e discriminatórias a estas religiões, foram feitas dentro de um espaço de expressão voltado ao proselitismo religioso. Destacou ainda a relevância social da retratação do padre, que expressou respeito pelas religiões ofendidas por meio de publicação em sua rede social com grande alcance. Sobre o caso, em entrevista, o promotor comentou:

Isso não é discriminação religiosa, é proselitismo. Eu estou tentando convencer o outro que a minha é melhor. Onde entra o preconceito? Na exclusão do outro,

quando eu ofendo, eu provooco o ódio, quando eu instigo a violência. Se a gente não tiver esse limite, a gente destrói uma das bases da religião, que é o proselitismo.

Estes 3 casos exemplificam o posicionamento da Promotoria de que é necessário “em nome do convívio plural e tolerante numa sociedade heterogênea, aceitar as expressões de pensamento, vazadas de modo pacífico, ainda que desrespeitosas, misóginas, homofóbicas ou intolerantes”. Conforme peça do procedimento, “o juízo de que tais pensamentos sejam reprováveis, é de caráter pessoal e subjetivo”. A Promotoria enfatiza repudiar essas manifestações discriminatórias, mas acredita que não cabe ao órgão exigir medidas reparatórias.

Os limites da liberdade de expressão são um tema bastante sensível, especialmente nas redes sociais. Reconhecendo que a fronteira é tênue e que há uma necessidade de defini-la caso a caso, a Promotoria estabelece os seguintes critérios: a) discursos que incitem o ódio ou façam apologia de condutas criminosas (grupos neonazistas, por exemplo); b) a expressiva abrangência dos comentários (programas televisivos ou endereços eletrônicos de amplo acesso); e c) o extremo potencial ofensivo ou agressivo das palavras ou expressões proferidas.

Há uma grande dificuldade de medir os efeitos negativos de manifestações como as descritas acima, que reforçam estereótipos negativos sobre grupos historicamente discriminados. Mesmo nos casos em que há discurso de ódio e incitação à violência de forma explícita, nem sempre há consenso entre a Promotoria e outras instituições do sistema de justiça sobre a melhor forma de agir.

Em um caso considerado relevante pelos integrantes da Promotoria houve confronto de opiniões entre a PJDHIS e o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). A Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR) realizou uma representação denunciando um *blog* com conteúdo explicitamente racista, que foi indeferida pela Promotoria.

O *blog*, conforme denúncia,

responsabiliza a própria população negra pela discriminação racial de que é vítima historicamente; considera que negros possuem comportamento “irracional e animalizado”, jamais vindo a desenvolver-se; e inferioriza a população negra, pois ela não se comportaria como “verdadeiros seres humanos”.

De ponto de vista da PJDHIS tratava-se de uma ocorrência criminal isolada, crime de racismo tipificado na Lei 7716/89, cuja investigação cabia à autoridade policial com futura ação pela promotoria criminal.

A SMPiR entrou com um recurso para o CSMP questionando essa decisão. Argumentou que, por conta do racismo institucional no sistema de justiça, são ínfimas as condenações, o que causa profundo dano à coletividade. Afirmou também que a postagem é pública e que, apesar de não ser possível avaliar a real dimensão das consequências objetivas da publicação, não se pode afirmar que se trata de fato isolado.

A Promotoria, por sua vez, argumentou que não se caracteriza uma demanda como transindividual apenas por estar nas redes sociais. As manifestações indevidas formuladas no âmbito das redes sociais somente perpassam pela análise da Promotoria caso tenham um poder amplo de difusão, afetando um número indeterminado e relevante de indivíduos. Como o autor do *blog* tinha apenas 31 seguidores e 3 amigos no Facebook, a Promotoria concluiu que seu alcance não era amplo.

O CSMP, em sua decisão, reafirmou o caráter público do *blog* e seu potencial ofensivo a um número indeterminado de pessoas. Além disso, reiterou que as afirmações incitam ao ódio e manifestam forte sentimento racista, não se tratando de liberdade de expressão. Assim, requereu a instauração de inquérito civil e a designação de outro membro da Promotoria para atuar no caso, preservando a autonomia de convicção do promotor que indeferiu a representação.

Se, para a Promotoria, não é todo caso de discurso de ódio explícito na internet que deve ser resolvido por meio dos seus instrumentos de defesa dos interesses difusos, para o CSMP a atuação do MP-SP deve ser mais abrangente.

Além do desafio de definir quais denúncias devem ser investigadas, são inúmeras as dificuldades de combate a conteúdos ofensivos na internet. A autoria dos comentários não é facilmente identificada, e as plataformas em que são realizados, como Wordpress, Youtube, Facebook e Twitter, não auxiliam a Promotoria nas investigações.

O caso da página do Wordpress, “*Blog de Defesa e Promoção da Raça Branca*”, ilustra bem esta questão. Conforme a manifestação de instauração do inquérito civil, realizada em fevereiro de 2017, o *blog* “*tem postagens onde os negros são escravos, comparados com macacos e associados ao crime. Os textos incentivam o assassinato de pessoas negras e o aborto de crianças negras como medida para conter a criminalidade*”.

A Promotoria afirma que não se pode permitir, sob o fundamento de se resguardar a liberdade de expressão, que sejam veiculadas manifestações de incitação à violência e

práticas de crimes. Além disso, aponta que a Lei nº 12.965/2014, o Marco Civil da Internet, em seu artigo 2º, define os direitos humanos (inciso II) e a finalidade social da rede (inciso VI) como fundamentos da disciplina do uso da internet no Brasil.

A Promotoria, após tentar, sem sucesso, localizar o responsável pela plataforma no Brasil e o autor do *blog*, enviou e-mail em inglês aos administradores do site solicitando a remoção do conteúdo. Para a PJDHIS, a remoção extrajudicial do conteúdo pela Wordpress, por violar os termos de serviço e orientações para usuários da plataforma, evitaria a propositura de ações judiciais desnecessárias, atendendo ao princípio da economia processual e à função social das atividades dos provedores de conteúdo, nos moldes da Lei do Marco Civil da Internet e da própria Constituição Federal.

A Wordpress, entretanto, se recusou a eliminar o conteúdo alegando que o autor do *blog* não havia violado os seus termos de serviço, e informou que seria necessária uma ordem judicial de alguma corte americana para que isso pudesse ser feito.

O promotor decidiu então promover o arquivamento do caso, pois não teria como promover demanda judicial contra a Wordpress, por se tratar de provedor não estabelecido no Brasil, e que não conta com qualquer representação legal ou estabelecimento no país. Sobre essa questão, em entrevista, um promotor afirmou:

Com a Lei do Marco Civil da Internet melhorou um pouco; a gente passa a ter mais respaldo jurídico para entrar com ações judiciais para a remoção de conteúdos preconceituosos nas redes sociais. Antes era mais difícil. Há uma enorme dificuldade ou impossibilidade de diálogo com essas redes sociais, Facebook, etc. Elas não vêm para a mesa de jeito nenhum. O que a gente acaba fazendo quando consegue identificar o autor da ofensa, (é ir) pra cima dele.

O diálogo com as plataformas é, portanto, um grande desafio. Por outro lado, em dois dos casos elencados como relevantes foi possível perceber uma maior possibilidade de diálogo com os atores envolvidos, principalmente por se tratarem de celebridades: o caso do jogador de futebol Ganso e o do influenciador digital Cocielo.

O primeiro caso ocorreu em 2010. O jogador de futebol Ganso, em uma entrevista para o *blog* do jornal O Estado de SP, ao ser perguntado sobre homossexualidade no futebol, respondeu que “*em alguns clubes por aí tem sim, mas no Santos, graças a Deus, não*”.

A representação foi realizada por uma pessoa participante da frente GLBTT por via eletrônica para a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Para o promotor, o caso apresentava indícios de prática homofóbica, como se a existência de homossexuais no

clube fosse algo danoso e repulsivo. Foi expedido um ofício ao atleta para manifestação acerca dos fatos.

Ganso, em sua resposta, fez um pedido de desculpas a toda a comunidade LGBT. Indicou que não se recordava de ter usado a expressão “graças a Deus”, afirmou que não tinha preconceito de qualquer tipo e que respeitava a escolha pessoal de cada um. Escreveu: *“a todos que se sentiram feridos peço desculpas novamente e reafirmo que o mal-entendido é fruto de uma falha de comunicação, da qual vou tirar importantes ensinamentos para minha vida”*.

A Promotoria entendeu que não precisaria instaurar um inquérito civil para continuar a apuração dos fatos. A medida realizada foi expedir uma recomendação para o Ganso com as seguintes instruções: *“que se abstenha de praticar ou proferir, em entrevistas ou outras aparições públicas, expressões, palavras ou quaisquer outras manifestações de conteúdo homofóbico que constriam, humilhem ou desrespeitem homossexuais.”*

Conforme o promotor responsável pelo caso, houve expressa retratação do atleta, com pedido de desculpas e manifestação de respeito, ficando claro que não haveria qualquer intenção de se repetir a conduta. Nas palavras do promotor na peça de arquivamento, *“ao que consta, o episódio fora isolado ou talvez fruto mesmo de falha de comunicação, como por ele alegado; nesse sentido, a recomendação seria suficiente para prevenir reiteração”*. Se o evento se repetisse, ocorreria um desarquivamento e instauração direta de Inquérito Civil.

Nesse caso, portanto, a Promotoria conseguiu dialogar com o autor da conduta, que se retratou, e expediu uma recomendação. Por outro lado, a Promotoria entendeu que se tratava de um caso isolado e que a retratação com pedido de desculpas era suficiente. Inclusive questionou se houve intencionalidade discriminatória.

Já no caso do Cocielo, a conduta da Promotoria foi bastante diferente, principalmente pela forma explícita e contínua dos comentários racistas realizados por ele desde 2010 e o grande número de seguidores que possui em suas redes sociais. A repercussão do caso na mídia, após um comentário considerado ofensivo durante a Copa do Mundo de 2018, também contribuiu para uma atuação mais incisiva da Promotoria. Foi nesse momento que a Promotoria recebeu a denúncia, encaminhada pelo MP da Bahia.

Após esse evento, o influenciador apagou mais de 50 mil tuítes, perdeu 50.000 seguidores e se desculpou publicamente. Ao contrário de como normalmente atua, com

ênfase em estratégias extrajudiciais – oficiando o autor e pedindo a remoção de conteúdo – a Promotoria decidiu entrar com uma ação civil pública contra Cocielo.

O pedido é pelo pagamento de indenização de R\$ 7.498.302,00 por dano social coletivo. Para chegar a esse valor, os promotores multiplicaram o número de seguidores do *youtuber* na rede social Twitter por R\$ 1,00. Por se tratar de uma ação de dano social e coletivo, a indenização é destinada ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos.

Conforme procedimento para instauração do inquérito, “*o réu demonstra plena consciência do teor racista das suas publicações, desde 2010, declarações de cunho racial direto e sem disfarce, agindo com descaso para com as instituições repressivas e certo de sua impunidade*”. Para a Promotoria, “*é inconcebível que as manifestações dessa estirpe permaneçam impunes em um país que se quer justo e solidário, país ademais que tem maioria de pessoas pretas e pardas na composição de sua população*”.

O dano é também claro para a Promotoria:

ao representar o negro como ladrão, macaco e eventual alvo de extermínio, Cocielo, além de incidir em conduta criminosa, reforça os estereótipos negativos associados à população negra, rebaixando o nível de sua autoestima e elevando o mal-estar e a reprovação da sociedade no geral.

A Promotoria defendeu que a indiferença do Direito nesse caso representaria a naturalização do fenômeno, “*que é a base de toda força do preconceito*”. Até o momento final dessa pesquisa, ainda não houve conclusão dessa ação judicial.

Em resumo, podemos elencar os diferentes desafios e as estratégias de combate a conteúdos ofensivos na internet: a definição dos limites da liberdade de expressão, a identificação da abrangência e o impacto de cada ocorrência, a investigação da autoria, o diálogo com as plataformas das redes sociais, a escolha entre usar instrumentos extrajudiciais ou ingressar com ações judiciais e a definição de medidas reparatórias adequadas.

A Promotoria não tem atribuição para exigir a punição dos autores de manifestações discriminatórias no âmbito criminal. Além disso, sua competência é a proteção de direitos difusos e coletivos, e não individuais. A PJDHIS busca atuar apenas quando há expressiva abrangência dos comentários e extremo potencial ofensivo das expressões proferidas. O principal enfoque da Promotoria é a exigência da remoção do conteúdo, a realização de uma retratação e uma indenização direcionada para a promoção de direitos da coletividade discriminada.

Nos casos de conteúdos ofensivos em redes sociais, os instrumentos extrajudiciais apresentaram muitos desafios, pela ausência de diálogo das plataformas, e pela dificuldade de identificação da autoria dos comentários. No entanto, somente em um dos casos analisados a Promotoria decidiu ingressar com ação judicial.

Como a ação ainda não foi julgada, não foi possível afirmar se essa é uma ferramenta com mais potencialidades. De qualquer forma, o ingresso da ação civil pública causou bastante repercussão na mídia, o que já pode indicar vantagens dessa estratégia de atuação.

Concluimos que a atuação da Promotoria apresenta mais potencialidades quando o conteúdo é explicitamente violento e de ódio, quando a pessoa denunciada é facilmente reconhecida ou famosa, e quando há uma grande indignação social e envolvimento da mídia.

Em comparação com os casos da internet, a utilização de instrumentos extrajudiciais para o combate contra conteúdos ofensivos nos programas de TV apresentou resultados melhores. A identificação da autoria é mais fácil, e as empresas, por estarem sediadas no país, respondem aos ofícios de convites para reuniões com a Promotoria, não sem certa resistência inicial.

Nos dois casos considerados relevantes houve negociações com as emissoras de TV para estabelecimento de Termos de Ajustamento de Condutas (TACs). Por outro lado, há também desafios para estabelecer medidas efetivas de combate a manifestações discriminatórias nos programas dessas empresas.

No caso da TV Record foi feita uma denúncia em 2007, por um representante da ONG ABC Sem Racismo, contra a fala de um comentarista durante o programa Bate Bola: *“O que falta para a seleção é um loirinho. Está parecendo time da África. O Josué? Ele também tem um pé na senzala”*. Apesar das campanhas globais contra o racismo no futebol existentes na época, nem o apresentador e nem a emissora vieram a público para se desculpar e desqualificar o comentarista.

A Promotoria encaminhou o caso à Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância (Decradi) para instauração do inquérito policial, acompanhando a apuração da responsabilidade civil e criminal do comentarista. Enviou ofícios para o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), e as Redes Globo e Record para avaliar os índices de audiência e as correspondentes receitas publicitárias do programa. Realizou reuniões com representantes da Rede Record, com o apresentador do programa e com o comentarista denunciado.

A estratégia inicial foi celebrar um TAC com todos os envolvidos, exigindo medidas como a necessidade de retratação no ar, no mesmo programa, e a destinação de dinheiro a entidades de desenvolvimento de crianças hipossuficientes por meio do futebol. No entanto, como os participantes do programa deixaram a Rede Record de Televisão, e a emissora de TV não anuiu com a primeira minuta do acordo apresentado, a PJDHIS decidiu realizar TACs diferentes para os participantes do programa e para a TV Record.

Foi primeiro celebrado um TAC entre o MP, o apresentador e o comentarista. Ambos se comprometeram a proferir retratação por mesmo período de tempo ou mais no programa televisivo de futebol do qual participavam na época do acordo, da Rede Bandeirantes de Televisão. Ainda, os dois concordaram, como forma de reparação do eventual dano moral difuso, a contribuir com o valor de R\$1.000,00 para projetos destinados ao desenvolvimento de crianças e adolescentes carentes, e ou afrodescendentes, no esporte, preferencialmente no futebol.

As negociações com a TV Record foram desmembradas para um outro inquérito civil. Nesta pesquisa, não foi possível identificar o andamento do procedimento com a TV Record. Após a comprovação do cumprimento do TAC pelo apresentador e pelo comentarista, a promotora responsável realizou o arquivamento do processo.

Na promoção de arquivamento afirmou:

é inegável que referido programa contribuiu com a difusão de atitudes preconceituosas, ao lançar tais afirmações no ar. Pior, ao invés de serem séria e prontamente rechaçadas, assim como se iniciaram, tais afirmações foram abruptamente encerradas, sem que o programa ou seus responsáveis, inclusive a emissora de televisão, fizessem opinião contrária às mesmas, de forma expressa e definitiva. E não se pode crer que os envolvidos na realização, apresentação, participação e veiculação do programa não tivessem ciência da problemática do racismo no âmbito do futebol. Afinal, eram e são experts no futebol. Diante desse quadro, se impunha a tomada de providências por parte deste Grupo para que tais atitudes não só fossem punidas, mas acima de tudo desestimuladas.

Já no caso da TV Bandeirantes, a Embaixada Cigana do Brasil fez a denúncia, em 2012, contra Luciano Faccioli. No programa Primeiro Jornal da TV Bandeirantes, o apresentador, durante uma reportagem sobre uma quadrilha formada por ciganos que aplicava golpe contra a previdência social, fez comentários depreciativos contra esse grupo social, afirmando que “as mulheres não tomam banho, eles não têm o que fazer e, quando muito, leem mãos”.

Foi realizada reunião com os envolvidos, resultando em uma proposta de TAC em que haveria uma retratação da equipe do jornal, que elaboraria uma matéria com tempo não

inferior ao do programa denunciado, com a participação da Embaixada Cigana do Brasil, explicando características da cultura cigana de forma a evitar discurso de ódio e generalizações preconceituosas. Além disso, um texto de pedido de desculpas seria lido pelo apresentador.

O TAC, entretanto, não foi cumprido. A entidade de ciganos que realizou a denúncia não concordou com a proposta de matéria realizada pela TV Bandeirantes: criticou os termos utilizados no pedido de desculpas e o formato das entrevistas que seriam realizadas. A Promotoria, por sua vez, se posicionou pela formalização do TAC conforme a proposta inicial, não considerando válidos os argumentos da ONG. Como a entidade não colaborou para a gravação da matéria de retratação, a emissora alegou então a impossibilidade de cumprimento do TAC. A Promotoria acabou decidindo por arquivar o caso.

Apesar da dificuldade para a realização do TAC nesse último caso, foi possível identificar uma maior facilidade na negociação e no estabelecimento de acordos extrajudiciais nas denúncias contra emissoras de televisão.

No caso das redes sociais, as ações judiciais parecem apresentar potencialidades maiores. No entanto, somente em um caso analisado houve ingresso de ação civil pública pela PJDHIS. Cabe mencionar que o artigo 19º do Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014) exige prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedor de internet, *websites* e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros. A responsabilidade dos provedores é uma grande discussão que não cabe ao escopo deste trabalho.

Inúmeras questões permeiam a atuação da Promotoria nos casos de comentários e conteúdos ofensivos em meios de comunicação. Primeiro, sobre a atribuição da Promotoria: quais os limites da liberdade de expressão? Como medir o impacto e a abrangência dessas práticas? Qual o papel da Promotoria na tutela coletiva, diante de outras formas de responsabilização, criminal, civil e administrativa?

Sobre a definição de medidas de reparação: a remoção do conteúdo, o pedido de desculpas e uma indenização são suficientes para compensar o dano causado por esses tipos de discurso? Qual a responsabilidade dos diversos atores sociais envolvidos, como as plataformas das redes sociais, a mídia, empresas, movimentos sociais e pessoas comuns afetadas por esses comentários e conteúdos?

Por fim, qual a prioridade destes casos no âmbito da atuação da Promotoria? Qual seu potencial de impacto para a transformação social? É possível repensar instituições e estruturas a partir desses casos?

As redes sociais e os meios de comunicação tradicionais têm um poder muito grande de difusão de estereótipos negativos. O amplo alcance das mensagens proferidas pode ser muito prejudicial para grupos historicamente discriminados.

A atuação da Promotoria, a meu ver, poderia ter como prioridade buscar promover a conscientização sobre os impactos prejudiciais dessas práticas e o debate para a definição dos critérios de regulação dessas manifestações discriminatórias nos meios de comunicação, envolvendo diferentes atores sociais. Apenas através do envolvimento e da sensibilização da população em geral, dos responsáveis pelas diferentes mídias, como administradores das plataformas de redes sociais e empresas de televisão, e das instituições do sistema de justiça, podemos gerar condições mais favoráveis na luta contra comentários ou conteúdos discriminatórios nos meios de comunicação.

3.2. A reprodução de estereótipos no imaginário social

Outro tipo de denúncia, presente em 11 (3% do total) dos 422 casos relacionados a discriminação, tem como foco o combate a estereótipos negativos sobre determinados grupos historicamente discriminados. Nesses casos não há uma manifestação de opinião explícita, mas representações consideradas ofensivas, mesmo não intencionais.

Esse é um dos únicos temas em que a questão racial não é preponderante, e que situações relacionadas a discriminação contra mulheres emergem com maior força. Há 5 casos sobre gênero, 4 sobre religião e 2 sobre raça. Nos casos sobre religião, a maior parte das denúncias é realizada por integrantes de religiões majoritárias e não de religiões historicamente discriminadas.

A Promotoria recebeu a maior parte das denúncias em 2014 (4) e 2015 (5), e duas em 2018. Os fatos ocorreram nos seguintes espaços: exposições de arte, propagandas, manifestações sociais, músicas, universidades e em um aplicativo.

Houve instauração de 3 inquéritos civis para a realização de maiores investigações e 8 casos foram indeferidos ou arquivados pela Promotoria sem qualquer medida realizada.

A Promotoria destacou cinco casos como relevantes nesse tema: uma encenação teatral de episódios da época da escravidão (2006/2008), uma propaganda discriminatória contra mulheres no metrô (2014/2016), uma obra de arte considerada ofensiva a mulheres

negras (2015/2016), uma manifestação de intolerância religiosa na Parada LGBT (2015), e uma visão estereotipada da mulher negra brasileira em aula na Universidade São Judas (2018).

A análise desses cinco casos revelou as dificuldades para identificar se houve ou não discriminação nessas situações, por não se tratarem de manifestações de opiniões diretamente direcionadas a grupos sociais. Como medir o impacto negativo das representações? É necessária a comprovação da intencionalidade discriminatória? Qual o limite da liberdade artística e das interpretações da história e da memória?

Em 2015, cerca de 17 pessoas realizaram denúncias ao MP-SP solicitando a adoção de providências por conta da encenação de uma atriz transexual representando a crucificação de Cristo na Parada LGBT daquele ano. Conforme as denúncias, a encenação causou indignação aos cristãos pela utilização do símbolo religioso “*com deboche e escárnio*”.

Na promoção de arquivamento, o promotor responsável pelo caso afirmou não ter vislumbrado indício de “*violação de direitos fundamentais por forças discriminatórias que atinjam interesse público relevante*”. Argumentou que a Parada LGBT é uma manifestação social que reivindica a garantia dos direitos humanos de grupos constantemente vilipendiados em atos de intolerância, violência e discriminação.

O promotor defendeu que, diante dessa realidade de violações de direitos humanos, a utilização do símbolo da crucificação é coerente, devendo ser considerado sob a ótica do protesto e da denúncia social. Conforme o promotor, a crucificação é um símbolo universal de todas as vítimas de martírio e sofrimento. Assim, concluiu que a encenação foi uma forma de protesto daqueles que se sentem violados em decorrência da orientação sexual ou identidade de gênero, tendo sido realizada dentro dos limites constitucionais da liberdade de expressão, sem incitar o ódio ou ferir publicamente ato ou objeto de culto religioso.

No caso ocorrido na Universidade São Judas, a Promotoria também decidiu pelo arquivamento da denúncia, sem qualquer investigação sobre as práticas institucionais da faculdade.

Em maio de 2018, uma aluna de psicologia da São Judas alegou que, em aula, uma professora falou sobre a mulher negra no Brasil escravocrata de forma preconceituosa e reforçando a cultura do estupro. Ainda, que a docente afirmou que as mulheres negras tinham qualidades de mulher fogosa, que prevaleciam de sua sensualidade para obter favores, e mencionou, como exemplo, a conhecida personagem de Diamantina (MG),

Chica da Silva. A delação foi acompanhada por gravação da aula com quase 3 minutos de duração.

Na promoção de arquivamento, a Promotoria afirmou que a professora expressou em sala de aula uma leitura corrente e consagrada da história brasileira, sem preocupação de atualização. Argumentou que não é função da Promotoria avaliar o trabalho docente da professora:

Não cabe apreciar se os referenciais teóricos da professora estão atualizados ou se são plurais o bastante para abranger as novas demandas por igualdade de direitos, e pela gritante e necessária inclusão das mulheres negras na cultura, na economia e na vida social brasileira.

Para a Promotoria, não há qualquer dúvida de que a abordagem da professora exige sólida revisão crítica, mas defende que essa medida deva ser realizada pela direção da universidade e por órgãos estatais de controle da qualidade da educação formal:

Esta questão é tarefa da direção da universidade, seja por mecanismos próprios de avaliação, seja pelo diálogo aberto com os alunos, seja finalmente pela abertura aos movimentos sociais que estão produzindo novos e ricos saberes a respeito do enfrentamento do racismo, da busca por igualdade racial e do fortalecimento da mulher negra. É tarefa que cabe também aos órgãos estatais de controle da qualidade de educação formal, respeitada a autonomia universitária.

A Promotoria afirmou a importância da liberdade de cátedra, com alicerce na liberdade de expressão, que pressupõe a necessidade do convívio com pensamento e saberes de matizes diversas, progressivas e conservadoras. A PJDHIS indicou que apreciaria o caso somente se a conduta da professora pudesse ser caracterizada como prática de racismo, na perspectiva do racismo institucional. Mesmo que fosse possível questionar a falta de valorização da cultura afro-brasileira na grade curricular ou mesmo a ausência de professores negros, como a perspectiva da denúncia foi centrada em uma fala específica da professora, de maneira pontual e individualizada, prevaleceu, nesse caso, a proteção da liberdade de cátedra e a ausência de competência da Promotoria.

Além desses dois arquivamentos, em dois outros casos considerados relevantes, a Promotoria não reconheceu de forma explícita a configuração da discriminação. Mesmo assim, decidiu realizar, com os atores envolvidos, medidas direcionadas à educação em direitos e sensibilização sobre o tema.

A representação de um desses casos foi encaminhada à Promotoria pelo Ministério Público Federal de SP (MPF-SP). Um representante da ONG ABC Sem Racismo afirmou que o roteiro turístico denominado Rota do Escravo, realizado pela operadora de viagens

de Tremembé, Reality Tour, com apoio da Secretaria Estadual de Turismo, em 2006, realizava encenações de episódios do período da escravidão degradantes e ofensivas à história e ao sentimento de autoestima da população negra. Conforme a denúncia, nos passeios turísticos em fazendas de São Paulo e de outros Estados, a recepção era realizada por funcionários negros vestidos de escravos, para que os turistas “*se sentissem verdadeiros senhores de engenho e sinhazinhas*”.

A Promotoria instaurou inquérito civil para investigar o caso, afirmando que competia ao poder público, em colaboração com a comunidade, promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro, compreendendo a identidade, a ação e a memória de diferentes grupos formadores da nossa sociedade.

Enviou então ofícios ao Secretário de Turismo do Estado e à agência Reality Tour solicitando a prestação de informações sobre o projeto turístico denominado Rota do Escravo. Em suas respostas, ambos negaram qualquer encenação de episódios do período da escravidão no Brasil, e indicaram que o projeto ainda estava em fase de formatação, não tendo recebido nenhum turista.

Em reunião realizada na Promotoria, ressaltaram o caráter de valorização da cultura negra brasileira no empreendimento turístico. Afirmaram que o conceito de rota foi escolhido para ilustrar o movimento de diálogo intercultural na região, com o objetivo de mostrar a história e a influência das pessoas escravizadas de forma positiva, apresentando comunidades quilombolas, danças, rodas de capoeira, festas religiosas e outras formas de resistência.

Mesmo assim, a Promotoria considerou necessária a realização de um TAC com a Reality Tour e o denunciante, com as seguintes determinações: a alteração do nome do projeto, vedando qualquer alusão ao período da escravidão; a realização de ações de capacitação das comunidades abrangidas pelos roteiros; e a realização de projetos de divulgação e valorização da cultura negra e da sua contribuição histórica no Estado de São Paulo.

Em 2008, o inquérito foi arquivado após a verificação do cumprimento do TAC pela empresa, que trocou o nome do projeto para Rota da Liberdade. A abordagem do projeto turístico também foi alterada para se concentrar na valorização da cultura afro-brasileira, em especial de comunidades quilombolas, e na divulgação de suas significativas contribuições para a história do Brasil.

Outro caso, de 2015, é o da boneca denominada “Neguinha do Espanador”, exposta no Shopping Market Place de São Paulo, parte de um projeto artístico da empresa Estrela e

do Museu Brasileiro de Escultura e Ecologia (MuBe). Conforme as denúncias encaminhadas, a boneca gerou constrangimento à população negra, uma vez que

reproduzia o estereótipo racista que associa a imagem de mulher negra ao espanador, reforçando a caracterização de que as mulheres negras estão fadadas a ocupações de menor prestígio socioeconômico, transparecendo a desumanização do negro como profissional, ação típica da discriminação e do racismo no país.

Segundo os denunciantes, a gravidade da ocorrência seria ainda maior pois a exposição era direcionada para crianças. Como as crianças estão em processo de desenvolvimento emocional, cognitivo e social, incorporam mais facilmente mensagens com conteúdos discriminatórios.

Em um primeiro momento, na portaria de instauração do inquérito civil, o promotor responsável pelo caso afirmou que a boneca contribuía para estigmatizar ainda mais a mulher negra, e para a negação do pertencimento racial de crianças negras, baixando sua autoestima e fazendo com que se tornassem alvo de discriminação e segregação.

Promoveu inicialmente o envio de ofícios solicitando informações a todos os envolvidos com a exposição: a empresa Manufatura de Brinquedos Estrela, o MuBE, o Market Place e a artista idealizadora da boneca. Após receber as respostas, a Promotoria acabou concluindo que não houve prática discriminatória que ensejasse uma atuação do Ministério Público. Conforme manifestação de arquivamento:

De fato não ficou comprovada a prática de discriminação racial. Rita Caruzzo, no exercício do direito de livre expressão da atividade artística, criou uma boneca denominada Neguinha do Espanador. Após regular instrução, ficou demonstrado que a referida boneca representa uma passista de escola de samba e os adereços de plumas foram feitos com as penas de um espanador de uso doméstico – o nome da boneca, fato gerador das representações, foi justificado pela artista afastando-se qualquer intenção discriminatória. Ademais, a boneca é uma obra de arte, não foi e não será comercializada, motivo pelo qual o referido nome não tem impacto social e não viola os dispositivos legais mencionados na portaria.

Na argumentação da Promotoria prevaleceu a proteção da liberdade de expressão artística, o limitado alcance da obra, e a aceitação do testemunho do próprio artista afirmando não haver qualquer intencionalidade discriminatória. Por outro lado, a Promotoria entendeu que deveria combater estereótipos negativos por meio da valorização e do reconhecimento de grupos historicamente discriminados. Para tal fim, realizou reunião de trabalho com o MuBe, incentivando e convencendo o museu da necessidade de promover eventos culturais de valorização da cultura negra.

A empresa Estrela também realizou eventos de sensibilização sobre o racismo para os seus funcionários, a partir de acordo celebrado com a Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo e a Coordenadoria de Políticas Públicas para a População Negra e Indígena.

Finalmente, vale mencionar o último caso considerado relevante pela Promotoria nesse tema, onde a instituição realizou uma articulação com diferentes atores sociais para combater a prática discriminatória denunciada. Em 2014, dois deputados estaduais enviaram uma representação para a PJDHIS sobre uma propaganda do Metrô na Rádio Transamérica com a frase “*o trem lotado é bom prá chavecá a mulherada*”. Para os autores da denúncia, a propaganda estimulava o assédio sexual contra mulheres usuárias do transporte.

A Promotoria enviou ofícios solicitando informações sobre o ocorrido para a agência que realizou a propaganda, a Rádio Transamérica, o apresentador do programa, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e o Metrô. Foram realizadas reuniões com atores relevantes no tema da violência contra a mulher: a Coordenadora de Políticas para a Mulher do Governo do Estado de São Paulo, representantes de movimentos sociais e técnicas do Grupo de Atuação Especial de Enfrentamento à Violência Doméstica (GEVID) do MP-SP.

O objetivo da Promotoria foi realizar uma contrapropaganda que combatesse o machismo e o assédio sexual contra mulheres em transportes públicos. Nesse caso, houve consenso sobre o caráter discriminatório e os efeitos negativos da propaganda denunciada.

O apresentador do programa, por meio de seus advogados, declarou que não houve intenção de agredir o movimento social de mulheres, mas, junto com os diretores da agência, aprovou a ideia da contrapropaganda positiva como forma de compensação. O Metrô afirmou que não compactuava com a mensagem transmitida e que rescindiu o contrato publicitário. A CPTM foi retirada do polo passivo, pois não teve envolvimento com o ocorrido.

As propostas apresentadas pelos atores denunciados foram discutidas por todos os envolvidos, com sugestões de movimentos sociais de defesa da mulher, e por técnicas do GEVID. A campanha foi reformulada e aprovada, e incluiu, além de tempo na rádio, cartazes nas estações de metrô e postagens nas redes sociais. Após a comprovação da realização das campanhas, a Promotoria arquivou o procedimento.

Trata-se de um caso bastante relevante, pois a Promotoria ouviu tanto os órgãos públicos responsáveis pela proteção das mulheres, quanto os movimentos sociais que as defendem. Além disso, teve como objetivo enfrentar estereótipos e representações

negativas, que contribuem para aumentar a violação de direitos e situações de violência contra grupos sociais discriminados.

Os resultados positivos demonstram o potencial de atuação da Promotoria como articuladora de contranarrativas em conjunto com movimentos sociais, órgãos públicos e privados. Na maior parte desses casos não há uma referência explícita a grupos sociais historicamente discriminados, o que torna mais difícil a conscientização de que se trata de uma prática prejudicial para a sociedade. O posicionamento de órgãos públicos é particularmente importante no sentido de dar visibilidade para essas violações de direitos.

É preciso que essas representações negativas sejam denunciadas; e que a Promotoria, como no caso anterior, identifique seu impacto nocivo e atue de maneira criativa, desenvolvendo estratégias de sensibilização e conscientização da sociedade.

3.3. Tratamento diferenciado em espaços públicos e privados

Denúncias de tratamento discriminatório em diferentes espaços totalizaram quase um terço de todos os casos que chegaram à Promotoria desde 2010. Dos 422 casos, 134 foram classificados nesse âmbito (32%). Nos últimos 5 anos a média foi de aproximadamente 17 casos por ano, sem grandes alterações anuais.

A grande maioria das denúncias foi classificada como agressão psicológica (125 entradas, 93% do total), incluindo ofensas verbais e tratamentos diferenciados de variadas formas. Foram apenas 6 de agressão física e 3 de assédio e abuso sexual.

Esses casos ocorrem nos mais variados espaços públicos e privados: clubes, bancos, bares e casas noturnas, passeatas, transporte público e órgãos do sistema de justiça. Importante apontar um significativo número de casos nas agências de serviços e políticas sociais. Uma hipótese para explicar esse resultado é a relação de proximidade que a Promotoria mantém com a rede de assistência social em São Paulo.

As denúncias também se referem a diferentes grupos sociais. Os marcadores mais utilizados são o racial (30) e orientação sexual (23). Em seguida, religião (12) e gênero (10).

Há apenas 7 inquéritos civis e uma ação judicial. O que significa que em apenas 6% das denúncias houve uma maior investigação pela Promotoria. Antes de 2015, apenas um caso nesse tema havia virado inquérito civil.

Os integrantes da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social relacionaram 6 casos como relevantes sobre o tema, a maior parte dos quais é recente e

teve repercussão na mídia. Dentre esses casos, 3 são ocorrências de discriminação racial que ocorreram entre os anos de 2017 e 2018 por meio de agressões verbais em espaços privados: Shopping Higienópolis, restaurante Burger King e supermercado Carrefour.

A princípio, esses casos poderiam ser interpretados como de interesse individual, sendo apenas responsabilizada a pessoa que realizou o ato discriminatório. A Promotoria, entretanto, utilizou um enfoque mais abrangente, voltando-se para a análise das práticas corporativas das empresas envolvidas. Trata-se de uma abordagem proativa com resultados estratégicos.

Os outros 3 casos ocorreram na Faculdade de Medicina da USP, em 2014, na casa noturna Villa Mix, em 2015, e em clubes de São Paulo, também em 2015. Eles tratam de diferentes comportamentos: agressões físicas, abuso sexual, bloqueio de acesso a um estabelecimento e tratamento diferenciado. Também envolvem diferentes marcadores sociais: gênero, orientação sexual, classe, raça e aparência.

No caso do Shopping Higienópolis, a Promotoria tomou conhecimento do ocorrido por meio de notícias veiculadas pela grande imprensa. Um pai, branco, estava em uma mesa com seu filho adotivo de 7 anos, negro, quando foram abordados por uma segurança. A funcionária perguntou se o menino estava incomodando e afirmou que tinha ordens para retirar mendigos do local. A criança estava com uniforme do colégio. A funcionária, ao ser questionada pelo pai do menino, negou que se tratava de racismo, alegou ser negra, desculpou-se e informou que cumpria ordens da chefia.

A Promotoria convidou o pai da criança para prestar declarações e instaurou inquérito afirmando o viés institucional da sua atuação:

O fato e o diálogo (com o pai da vítima) sugerem que o estabelecimento comercial pratica racismo institucional: orienta seus trabalhadores a abordarem e expulsarem pedintes, entendendo como tal pessoas negras. Não se investigará a lamentável ocorrência – as facetas jurídicas (cíveis, criminais e administrativas) deste episódio serão tratadas nas respectivas esferas estatais; o objetivo desse IC é mais amplo, direcionando-se à atuação corporativa do shopping center em face de possível prática de racismo institucional e da busca, pelas vias possíveis de atuação do MP, de práticas corporativas afirmativas, voltadas à igualdade racial, especialmente as orientações que o estabelecimento transmite aos seus funcionários, no recorte da igualdade racial e do combate ao racismo.

O enfoque não é comprovar a intencionalidade da conduta, a culpa da autora da ofensa ou o ato discriminatório relatado. O procedimento administrativo não discutiu se a segurança era ou não racista e se deveria haver um pedido de desculpas, mas sim a existência de racismo institucional no *shopping* e a busca de práticas corporativas afirmativas.

A Promotoria enviou um ofício para a direção do *shopping* pedindo: orientações quanto à abordagem a pedintes ou pessoas em situação de rua, orientações quanto a aspectos raciais e étnicos das pessoas a serem abordadas, critérios da abordagem, informações sobre a existência de campanhas publicitárias de igualdade racial, sobre possíveis ações corporativas afirmativas de igualdade racial e sobre o episódio em questão.

A Promotoria realizou também uma reunião de trabalho com duas advogadas do *shopping* e a gerente geral. De acordo com a memória do relato, as convidadas iniciaram a reunião justificando que o ocorrido era um caso isolado e que o *shopping* não compactua com a discriminação racial. Apresentaram as normas de conduta e o código de ética do estabelecimento, indicando que instruirão melhor os funcionários sobre os procedimentos nas abordagens. O promotor responsável pelo caso fez então três sugestões: a orientação dos trabalhadores especificamente quanto ao racismo e à busca da igualdade racial, a realização de campanha educativa, nos espaços do *shopping*, contra discriminação racial e a favor da igualdade, e a atividade de formação e educação junto aos lojistas para combater a invisibilidade do negro.

O *shopping*, sobre o episódio específico, afirmou que a introdução do aspecto racial no diálogo partiu do próprio pai e apontou que a funcionária é negra e que jamais teve ordens da administração para agir de forma discriminatória. O foco estabelecido no procedimento, entretanto, não foi o episódio em questão, mas a importância da realização de práticas afirmativas de promoção da igualdade.

A partir das sugestões da Promotoria, o estabelecimento realizou uma campanha educativa buscando contemplar todo o seu quadro de colaboradores, desde os funcionários até os diretores, e também o público consumidor, abordando a diversidade de modo abrangente, incluindo a questão racial. Os representantes do *shopping* afirmaram que houve ênfase especial na questão do racismo invisível. Foram enviados para a Promotoria o programa dos eventos, o conteúdo abordado, as apresentações utilizadas, a lista de presença, fotos e também os materiais de divulgação da campanha.

Após comprovação da realização da campanha, a Promotoria decidiu arquivar o inquérito civil. Na manifestação para o arquivamento, afirmou que o objetivo do procedimento nunca foi realizar uma ação civil pública, mas “*uma mudança de mentalidade social, especialmente dos profissionais que atuam nos estabelecimentos comerciais*”. Para o promotor responsável pelo caso, esse foi um “*exemplo de atuação da*

promotoria de justiça em sua atribuição de educação em direitos humanos”. Segundo a manifestação:

Situações de preconceito racial não acontecem por acaso e nem são resultado de uma singela visão de público-alvo dos comerciantes do estabelecimento, mas sim de um racismo estrutural, como forma de compreensão das relações sociais e de um conseqüente agir consciente e inconsciente dos sujeitos. Coube à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, área de Inclusão Social, na sua atribuição de educação em direitos humanos e no acompanhamento de políticas públicas, suscitar discussões e pensamentos críticos em torno do assunto junto aos profissionais que atuam no estabelecimento palco dos acontecimentos.

Além do objetivo de mudar a mentalidade dos profissionais, e da sociedade em geral, a Promotoria afirmou ter o intuito de promover o debate de assuntos pouco explorados e de expressar publicamente o pensamento do MP-SP, “*ensejando a instituição seu alinhamento com uma pauta propositiva de igualdade de direitos e de enfrentamento ao racismo*”. Em conclusão afirma: “*isso que se buscava como compensação civil por um dado e concreto episódio, um movimento de viés difuso ou coletivo, no sentido da educação pública em direitos humanos*”.

No caso de discriminação racial no restaurante Burger King, a atuação da Promotoria foi bastante semelhante. A ocorrência também chegou à instituição por intermédio de notícias veiculadas pela grande imprensa em março de 2018.

Um jovem negro relatou que, após pagar seu lanche em um estabelecimento do Burger King, percebeu que, no campo cliente do Cupom Fiscal Eletrônico, ao invés de constar seu nome, estava escrito “macaco”. Relatou que mostrou o cupom para uma amiga com quem lanchava no momento. Ele fez um Boletim de Ocorrência por crime de injúria racial.

Apesar da existência de laudo no inquérito policial negando a ocorrência de discriminação racial, a Promotoria não arquivou o caso. Na portaria de instauração do inquérito, o promotor afirmou expressamente que o objetivo da sua atuação não seria investigar a conduta discriminatória realizada pelo funcionário, mas sim a conduta corporativa da empresa:

O objeto deste inquérito civil é mais amplo, direcionando-se à atuação corporativa da empresa em face de possível prática de racismo institucional e da busca, pelas vias possíveis de atuação do MP, de práticas corporativas afirmativas, voltadas à igualdade racial.

A Promotoria convidou a vítima para prestar depoimento e enviou um ofício para o Burger King pedindo esclarecimentos sobre diferentes questões: quais são as ordens e orientações dadas aos empregados da empresa no que se refere ao relacionamento entre

eles e os clientes do estabelecimento? Tais ordens estão corporificadas em algum documento de orientação ou ordem de serviço? Há alguma orientação dada quanto a aspectos raciais e étnicos de funcionários e clientes? A empresa já realizou ou costuma realizar alguma campanha de comunicação voltada ao enfrentamento do racismo e de promoção da igualdade racial? Há alguma ação corporativa afirmativa destinada à igualdade racial? Quais informações pode a empresa fornecer acerca do episódio? Pediu-se que as respostas viessem acompanhadas dos documentos comprobatórios correspondentes.

A empresa indicou que iniciou procedimento interno para averiguar os fatos da denúncia, e que havia fortes indícios de que as alegações não correspondiam ao ocorrido. Além disso, afirmou que segue rígido padrão de treinamento a seus funcionários, orientando-os quanto ao atendimento igualitário a todo e qualquer cliente, repudiando qualquer forma de preconceito.

A Promotoria realizou uma reunião de trabalho com representantes do Burger King para aprofundar as informações acerca da formação dada aos colaboradores da empresa a respeito dos temas de discriminação racial. Na reunião, o promotor responsável ressaltou a finalidade educativa do inquérito, voltado às ações afirmativas. Os representantes da empresa negaram a existência de racismo, mas reconheceram a necessidade da revisão de práticas estruturais internas, em virtude da rápida expansão da rede Burger King nos últimos anos.

Sobre o caso relatado, afirmaram que o mais provável seria a investigação revelar que o próprio consumidor, por brincadeira, teria pedido para ser identificado como macaco. Pontuou-se ainda que a maioria dos trabalhadores do Burger King é negra, que era o caso dos familiares do caixa acusado. O suspeito foi afastado das suas funções na empresa por estar sendo vítima de ameaças, e o Burger King transmitiu orientação a todos os colaboradores para que registrassem apenas os nomes dos clientes, nunca os apelidos.

O Burger King informou que possui uma ferramenta mundial de treinamento dos seus funcionários para divulgar seu código de ética. Conta também com um canal de denúncias, que está sendo revisto para torná-lo mais específico quanto a questões de diversidade. Uma vez por ano ocorre uma reunião nacional sobre o tema com todos os gerentes da rede. Já foram realizadas palestras sobre vários temas de diversidade no âmbito da empresa, a exemplo do empoderamento feminino. Finalmente, vídeos de treinamento são transmitidos para toda a base de colaboradores, cujo conteúdo é cobrado em testes determinantes para promoção dentro da empresa. O representante do Burger King

informou ainda que o tema do racismo não era latente dentro dessas iniciativas, por terem sido eleitos outros assuntos prioritários para a empresa, como o assédio moral.

O promotor responsável pelo caso lembrou uma vez mais que a finalidade do IC é estimular a empresa a adotar iniciativas de ação afirmativa em favor da igualdade racial e assumir, por meio da educação em direitos humanos, sua responsabilidade social. Com base em tal propósito, sugeriu à empresa: a elaboração de uma qualificação/capacitação dos trabalhadores do Burger King com proposta específica sobre questões de diversidade racial, e a elaboração de uma campanha publicitária de enfrentamento ao racismo e estímulo à igualdade racial, dirigida ao público em geral que frequenta seus restaurantes.

As sugestões foram aceitas pelos representantes da empresa, que se comprometeram a levá-las à diretoria. O promotor anunciou que, aprovadas e implementadas as campanhas, seria cabível o arquivamento do inquérito civil. Concederam prazo máximo de 60 dias para a apresentação das propostas.

No prazo combinado, a empresa enviou manifestação relatando que a diretoria do Burger King Brasil aprovava integralmente a implementação das propostas da Promotoria, e pedindo mais 30 dias para apresentação da campanha. O *briefing* da campanha foi então apresentado, tendo como foco o combate à desigualdade racial. A campanha será veiculada nas mídias sociais da empresa com visualização aberta ao público em geral (Instagram, Twitter e Facebook). O promotor sugeriu que a campanha também fosse veiculada diretamente nas lojas físicas da empresa, através de cartazes.

O procedimento ainda está em andamento, ficando evidente que o enfoque não é a ocorrência em si, mas estimular a empresa a promover a igualdade em suas práticas.

O caso Carrefour tem muitas semelhanças com os do Higienópolis e do BK. A diferença é que a empresa comprovou que já realizava um número suficiente de práticas inclusivas no âmbito da discriminação racial e da diversidade. A Promotoria arquivou o inquérito após a comprovação de que essas práticas já eram implementadas de forma efetiva e permanente pela empresa.

Em setembro de 2017, uma funcionária da rede Carrefour alegou ter sofrido injúria racial por outro funcionário, no ambiente de trabalho, que a chamou de “macaca” apontando para a pele do seu braço. Dias após o ocorrido, a funcionária alega ter reportado os fatos à sua gerente, mas nenhuma medida foi tomada. A denúncia foi enviada para a Ouvidoria Nacional da Igualdade Racial, que a encaminhou ao Ministério Público.

A funcionária foi convidada para prestar declarações na Promotoria e confirmou os termos da denúncia. Foi enviado um ofício ao Carrefour com as mesmas perguntas

enviadas ao Burger King, sobre orientações aos funcionários relacionadas a aspectos raciais e étnicos, campanhas publicitárias e ações afirmativas no tema.

Em sua resposta, o Carrefour afirmou que as ordens e orientações dadas aos empregados da empresa são: respeitar as pessoas em suas singularidades, valorizar a diversidade e promover e incentivar ações que promovam a inclusão. O Carrefour disse também orientar seus funcionários e clientes quanto a aspectos raciais e éticos, garantir condições de empregabilidade que priorizam segmentos historicamente discriminados, realizar campanhas publicitárias e ações afirmativas corporativas. Enviou alguns documentos comprovando essas informações, como vídeos de valorização da diversidade e panfletos sobre respeito às diferenças.

Com relação ao episódio de discriminação, os representantes da empresa afirmaram que só tiveram ciência do fato no recebimento do ofício da Promotoria. A diretora da filial em que ocorreu a situação denunciada informou que se tratou de um mal-entendido, e que não houve injúria racial, pois o funcionário apenas apontou para o braço da denunciante para perguntar as horas.

Para aprofundamento da instrução e busca de soluções extrajudiciais, a Promotoria designou reunião de trabalho com representantes da empresa. Em memória da reunião com a diretora responsável pela área de diversidade e duas advogadas, o promotor propôs a elaboração de uma campanha publicitária contra o racismo para transformar um caso concreto negativo em algo positivo. Explicou que seria elaborado em forma de ata de reunião, sem necessidade de celebração de um TAC.

A diretora, por seu lado, destacou ações educativas realizadas pela empresa, a criação de uma política de diversidade, em 2012, e de um comitê de diversidade interna, em 2013. Contou que possuem muita representatividade negra em sua publicidade e em seu quadro laboral, que realizam projetos sociais, como um programa específico para formação de pessoas transexuais, e que são apoiadores de outros, como um projeto sobre força feminina quilombola e outro sobre moradores de rua. Além de projetos e ações pontuais, possuem cartilhas, canais específicos, vídeos e revistas sobre o tema da diversidade.

A empresa também possui um canal de denúncia denominado disque-ética. Quanto ao caso em questão, explicou que não houve denúncia da vítima ao canal, e que por isso não houve apuração. A Promotoria pediu que a empresa enviasse um relatório das

iniciativas de inclusão social, comprovando a existência dos programas e projetos de valorização da igualdade descritos durante a reunião.

Após o envio dos documentos pelo Carrefour, a Promotoria realizou o arquivamento do inquérito. Conforme manifestação, a equipe de diversidade do Carrefour comprovou que busca trabalhar com todos os públicos: colaboradores, clientes e fornecedores; e que realiza ações afirmativas, com medidas e metas definidas, em cinco temas prioritários: diversidade de gênero, diversidade racial, diversidade sexual, pessoas com deficiência e gerações. Esses temas são trabalhados de forma transversal e sem a exclusão de outros, como religião e obesidade, que também são considerados e tratados nos materiais, comunicações e formações internas.

A empresa comprovou que conta também com um comitê estratégico de diversidade e um comitê gestor de diversidade, que se reúnem periodicamente para acompanhar ações relacionadas ao tema, promover internamente o aprimoramento de práticas, gerar reflexão, acompanhar dados demográficos do grupo e, sempre que necessário, analisar e rever processos.

A Promotoria concluiu:

Restou amplamente demonstrado nos autos o abrangente e profissional aparato institucional da sociedade empresária voltado a conscientizar todos os seus colaboradores quanto aos mais variados temas afetos aos direitos humanos, o que auxilia na prevenção de situações de discriminação.

Dessa forma, como o objeto do inquérito não é a ocorrência de eventual crime de injúria racial ou a apuração do episódio individual envolvendo a autora da representação, mas sim a atuação coletiva da sociedade empresária Carrefour em situações de discriminação, foi realizado seu arquivamento.

Além desses 3 casos de discriminação racial, com denúncias de caráter interpessoal, 3 outros casos foram indicados como relevantes pelos integrantes da Promotoria: discriminação e violações sexuais na Faculdade de Medicina da USP (FMUSP); discriminação racial, social e estética pelos sócios e funcionários da casa noturna Villa Mix, e discriminação social praticada por clubes ao exigir que babás estejam vestidas de branco nas suas dependências.

O caso da FMUSP ilustra a possibilidade de um olhar institucional da Promotoria para uma universidade, potencializando sua atuação. O procedimento foi inclusive aberto por iniciativa da própria PJDHIS, o que já indica uma conduta proativa.

Ao tomar conhecimento de violações de direitos na Faculdade de Medicina da USP, a promotora responsável pelo caso enviou ofícios para diversas testemunhas, que prestaram depoimentos na Promotoria, algumas em caráter sigiloso. As principais denúncias se referem a abusos sexuais, incluindo estupro, em festas e trotes universitários, e a diferentes violações realizadas no Show Medicina, uma apresentação de teatro organizada por alunos anualmente. Dentre as condutas discriminatórias do Show Medicina estão a divisão sexual do trabalho (as mulheres só fazem parte da produção do cenário e das fantasias), humilhações de caráter homofóbico e machista no processo de seleção dos participantes e representações discriminatórias na própria apresentação de teatro.

Na portaria de instauração do inquérito, a promotora responsável pelo caso enfatizou que o objetivo era investigar as reiteradas ações discriminatórias na FMUSP, especialmente contra mulheres e homossexuais. Indicou que diversas condutas opressoras eram realizadas – violência sexual, machismo institucionalizado e cultura homofóbica – e que a diretoria se omitia na apuração dessas violações, tentando ocultá-las a fim de evitar a exposição da imagem da faculdade. Os alunos que denunciavam essas situações discriminatórias sofriam ostracismo e hostilidades sociais.

A Promotoria enviou um ofício para a FMUSP pedindo as seguintes informações: a) procedimentos administrativos internos referentes a denúncias, recebidas nos últimos 5 anos, de violações sexuais ou discriminações; b) matérias na grade curricular envolvendo humanística e c) instrumentos de coerção existentes contra violações de direitos humanos.

Foram realizadas reuniões com representantes da direção da FMUSP e de entidades da Faculdade denunciadas como responsáveis pelas práticas discriminatórias – o Centro Acadêmico (CA), a Atlética e o Show Medicina – abordando diversos assuntos relacionados às violações de direito alegadas. A Promotoria realizou inclusive uma visita de inspeção dos espaços da faculdade.

Para a Diretoria da FMUSP foi expedida uma recomendação sobre o Show Medicina com os seguintes termos: a) instaurar sindicância administrativa para apurar os fatos apontados no tocante ao Show Medicina; b) suspender autorização de uso concedido para a realização dos ensaios e para o 73º Show Medicina nas dependências da FMUSP; c) não autorizar novas edições do evento até que o processo seletivo seja aberto a todos, em local público, abolindo prática de trotes e com critérios divulgados; d) que a participação na preparação e apresentação do evento fosse aberta a todos independente de gênero; e e)

que não fosse permitida qualquer atividade caracterizada por violência, trotes humilhantes, assédio moral e/ou sexual.

Com o CA foi firmado um compromisso para que se apresentassem relatórios sobre o andamento da organização dos eventos de recepção dos calouros. A Promotoria pensou em realizar um TAC com o CA e a Atlética, mas acabou considerando essa medida desnecessária, em razão da recomendação expedida para a direção da FMUSP.

Na manifestação de arquivamento realizada pela Promotoria em julho de 2017, além do efetivo cumprimento da recomendação pela direção da FMUSP, a promotora responsável destacou os seguintes avanços promovidos a partir do inquérito: a regulamentação das festas nos espaços universitários, com a proibição de bebidas alcólicas; a vedação de trote ou outras atividades que atentem à integridade física ou moral; a instituição da comissão de integração para recepção dos calouros; a realização de trotes humanizados pelo CA e pelo Show Medicina em 2016; a inserção e ampliação na grade curricular de temas relacionados a ética, relação médico-paciente, humanização, saúde mental, uso de álcool e drogas, direitos humanos, diversidade, violência e assédio; a criação do Núcleo de Estudos e Ações em Direitos Humanos, do Núcleo de Acolhimento e Escuta, e de grupos de trabalho; a divulgação de todas as ações realizadas no âmbito do procedimento nas mídias sociais e fisicamente durante a semana de recepção aos calouros. Ainda, as denúncias do âmbito criminal ou do patrimônio público foram devidamente encaminhadas.

A Promotoria concluiu que “*o ambiente da FMUSP é historicamente hostil*” e possui uma “*cultura desrespeitosa aos direitos humanos, especialmente minorias*”. Afirmou que “*a situação atual está longe de ser ideal*”. No entanto, “*a mudança de uma cultura enraizada requer certo tempo e atitudes progressistas para ser totalmente transmutada*”. Assim, considerou os avanços suficientes para o arquivamento do inquérito.

Fez apenas uma segunda recomendação para a direção da FMUSP, com as seguintes sugestões: não autorizar novas edições do Show Medicina no espaço universitário e não ceder o espaço para as atividades do show até que se comprove total observância da recomendação; cumprir e fiscalizar a resolução que proíbe bebida alcóolica no espaço universitário e a resolução referente aos trotes; garantir a vedação de qualquer atividade que atente à integridade física ou moral, que caracterize algum tipo de coação ou que resulte em situações vexatórias ou humilhantes; instaurar sindicância ou processo administrativo sempre que houver notícia de descumprimento das normas acima ou de qualquer ilicitude; manter em funcionamento todos os grupos de trabalho e comissões,

diligenciando pelo seu desenvolvimento e difusão; manter matérias existentes na grade, ampliando o número de horas; manter o trote solidário nos hospitais e ampliar eventos que insiram os alunos do curso na realidade social brasileira; e providenciar a melhoria das condições de segurança do espaço universitário (câmeras, contratação de mais seguranças e iluminação).

Podemos concluir que a Promotoria buscou atuar em diferentes frentes, com um olhar para a instituição como um todo. Reconheceu a dificuldade de mudança de uma cultura institucional e, exatamente por isso, ressaltou a importância da promoção de diferentes ações, como a criação de núcleos e mudanças na grade curricular. Um outro resultado de grande potencial foi o vínculo criado com os alunos que sofreram violações. Esse diálogo possibilitou que a Promotoria recebesse notícias de descumprimentos dos termos da recomendação e realizasse um monitoramento mais efetivo. A promotora responsável pelo caso foi inclusive convidada para ser observadora da Câmara Temática sobre Violência nas Escolas de Medicina do Conselho Regional de Medicina de São Paulo.

Talvez por envolver agressões físicas, humilhações explícitas e abuso sexual, a atuação foi mais incisiva; mas podemos indicar também a potência da articulação social e do envolvimento da mídia e do legislativo, onde foi realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias, o que contribuiu para a efetividade do caso.

O caso Villa Mix também demonstrou a relevância de uma articulação social atuante. Na primeira denúncia sobre o estabelecimento, que chegou à Promotoria em 2014, foi alegada suposta prática de racismo pela proibição de entrada por conta da cor da pele. No entanto, a denúncia foi arquivada sem qualquer investigação, apenas sendo encaminhada para a Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância (Decradi). Não se vislumbrou na época violação a direito difuso que ensejasse atuação da Promotoria.

Em 2015, entretanto, a Promotoria acabou mudando o posicionamento, pois houve comprovação de que não se tratava de um caso isolado, mas de uma atitude reiterada da casa noturna.

Após receber mais uma representação denunciando a casa noturna, a Promotoria identificou que havia muitas mensagens no site “Reclame aqui”, indicando que as pessoas eram impedidas de ingressar na Villa Mix por motivos discriminatórios. Identificou também a página do Facebook “Boicote ao Villa Mix”, que contava com mais de 8600 curtidas, e muitos relatos de funcionários que são orientados a selecionar as pessoas por

critérios de raça, cor, posição social e padrão estético. A Promotoria inclusive realizou reuniões com as administradoras da página.

A PJDHIS chegou então à conclusão de que havia prática reiterada de discriminação na escolha de quem entra e de quem não entra na casa noturna, com a evidente função de segregar e marcar divisão entre as pessoas.

Foi enviado um ofício para o estabelecimento denunciado com os seguintes pedidos: o contrato social da empresa, a autorização municipal para funcionamento, a qualificação e os endereços de todos os funcionários e esclarecimentos sobre os fatos, descrevendo a forma de acesso e ingresso na casa noturna e as orientações e o treinamento dos funcionários.

Foi também enviado ofício para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, solicitando informação sobre outras reclamações desta natureza e sobre notícias de outras casas noturnas de São Paulo acusadas da mesma prática discriminatória.

A casa Villa Mix, em resposta ao ofício, defendeu a ausência de discriminação no estabelecimento. Alegou que algumas pessoas eram barradas na entrada apenas para impedir a lotação da casa e garantir a qualidade do serviço. Apresentou fotos para comprovar a diversidade do público e requereu o arquivamento do procedimento. Enviou também a lista de funcionários, com nome e qualificação.

A Promotoria realizou uma reunião com representantes do Villa Mix, exigindo que enviassem uma proposta de revisão sistemática do ingresso na casa noturna.

A primeira proposta apresentada foi a de enviar um e-mail de confirmação a todas as pessoas que se cadastrassem na lista de entrada. Os promotores responsáveis pelo caso entenderam que essa proposta não atendia ao objetivo do inquérito civil, exigindo então as seguintes medidas: eliminação da lista e possibilidade de compra de ingresso antecipado; ou manutenção de nome na lista, mas com envio automático de confirmação ao interessado; instalação de câmeras de vigilância na entrada e envio das imagens para autoridades competentes quando solicitado; constar no site repúdio a qualquer forma de discriminação; e explicação de forma clara e objetiva dos critérios de distribuição dos ingressos.

Ao final, em decorrência de uma certa resistência da casa noturna, a Promotoria achou que a melhor estratégia seria assinar um TAC com os seguintes termos: envio de mensagem eletrônica de confirmação com os termos de repúdio à discriminação; manutenção de lista física na porta da casa; câmaras de vigilância na entrada; inserir no site

mensagem de repúdio à discriminação e instruções claras sobre o convite; e placa na fachada externa da casa com dizeres sobre combate à discriminação. Foi estabelecido o prazo de 20 dias para implementação das medidas e uma multa em caso de descumprimento dos termos.

Após a comprovação do cumprimento do TAC, a Promotoria realizou o arquivamento do inquérito, afirmando “*afigurar-se encerrada a motivação para o prosseguimento das investigações ou para o ajuizamento de ação civil pública*”.

Podemos concluir que foi a Promotoria buscou agir de maneira incisiva e criativa para o estabelecimento e cumprimento dos critérios do acordo. Podemos somente apontar para a dificuldade de monitorar as práticas do estabelecimento após o arquivamento do inquérito. A Promotoria sentiu uma resistência dos representantes da casa em cumprir as medidas, mas a PJDHIS só voltará a lidar com o caso se receber uma nova denúncia.

Além disso, conforme um analista entrevistado, que estava atuando na época em que receberam a primeira denúncia sobre a casa, em 2014, a Promotoria poderia já ter investigado o caso a partir de uma perspectiva institucional, procurando saber se era mesmo um caso isolado ou se havia uma conduta reiterada de discriminação. Há, portanto, um desafio para identificar se uma denúncia é pontual ou decorre de uma prática institucional discriminatória, dependendo muitas vezes da proatividade do promotor à frente do caso.

Por fim, no último caso relevante analisado, sobre a exigência do uso de vestimentas brancas por babás nos clubes de São Paulo, a resistência dos estabelecimentos denunciados para tratar do assunto foi ainda maior do que a das casas noturnas. Além da dificuldade de diálogo com os atores envolvidos, houve confrontos de opinião sobre o caso dentro do próprio MP-SP.

A representação foi realizada em março de 2015 por uma sócia do clube Pinheiros, que ficou inconformada pela exigência de roupa branca apenas para babás, mas não para outros acompanhantes cadastrados. A Promotoria entendeu que a prática configurava discriminação social e instaurou inquérito civil para apurá-la. Na portaria de instauração do inquérito, afirmou: “*a obrigatoriedade do uso de roupa branca tem a função de marcar a divisão entre as pessoas que frequentam o clube, deixando claro a qual classe social pertencem*”.

Foi enviado um ofício pedindo esclarecimentos sobre o tema para diferentes clubes de São Paulo. A Promotoria também enviou um ofício para a Secretaria Municipal de

Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e para a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial, pedindo informações sobre a existência de outras reclamações similares. A SMDHC afirmou que não havia registros de manifestação sobre o tema, mas que entende a conduta apontada como discriminatória, colocando-se à disposição para colaborar com a Promotoria.

Nas repostas, os únicos clubes que não exigiam que babás entrassem de branco em suas dependências foram o Hebraica e o Paineiras. Os demais – Esporte Clube Pinheiros, Esporte Clube Sírio, Sociedade Harmonia de Tênis, Clube Atlético São Paulo (SPAC), Clube Athletico Paulistano – argumentaram que não consideravam a exigência discriminatória, pedindo o arquivamento do inquérito.

O clube Pinheiros alegou que o objetivo da norma era proporcionar maior conforto, organização e segurança para os frequentadores do clube, realizando apenas uma diferenciação e não uma discriminação. Defendeu que *“no caso das babás, trata-se de verdadeiro processo de inclusão, de aceitação, pois, mesmo não sendo sócias, a entrada é permitida”*. Ainda, afirmou que *“as profissões que se dedicam a cuidar de outras pessoas há séculos usam roupas brancas”*. Além de apontar para a autonomia das entidades esportivas, argumentou que o uniforme pode ser dispensado para familiares, pois o vínculo é diferente.

O clube Paulistano afirmou que babás e enfermeiros utilizam uniforme branco porque é a cor tradicional da categoria: *“a cor da saúde, da higiene, e da pureza”*. Para o clube, ser babá *“está entre as profissões de mais alta importância no seio da sociedade”*, e que não há discriminação na exigência, pois se trata de uma isonomia real e não formal. Significa *“tratar iguais os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”*. Já o clube Harmonia, no mesmo sentido, afirmou que a norma visa *“garantir de maneira racional, equilibrada e conciliadora a tranquilidade e a privacidade dos sócios com o livre exercício profissional dos acompanhantes não sócios”*.

Com a informação da instauração do inquérito civil pela Promotoria, os clubes interpuseram recurso ao CSMP pedindo o arquivamento do procedimento. Os argumentos foram semelhantes às respostas enviadas para a Promotoria.

Em sua decisão, o CSMP deu provimento ao recurso realizado pelos clubes por unanimidade. O relator do caso argumentou que os clubes são associações civis, entidades privadas, e possuem liberdade para obstar entrada e condicionar o ingresso a certas condições voltadas ao bom funcionamento, segurança e controle do local. Concluiu que a

finalidade da exigência para as babás é justificável e que, portanto, faltava justa causa para o prosseguimento da investigação.

Além do voto do relator, o conselheiro que estava presidindo a sessão, em seu voto, afirmou que a discussão possui mínima relevância e configura parte do exagero da “*vigente ditadura do politicamente correto*”.

Após a decisão do CSMP, a Promotoria descobriu que o conselheiro que havia presidido a sessão era secretário da Comissão de Sindicância do clube Paulistano. Requereu então a declaração de nulidade da sessão de julgamento do CSMP. Argumentou que a posição na Comissão de Sindicância do clube era um fato impeditivo da sua participação na sessão de julgamento do caso. Defendeu que a sua atuação contaminou a sessão, configurando vício insanável. Afirmou:

Além de presidir a sessão de julgamento, o Conselheiro declarou o voto, ou seja, atuou de forma ativa para influenciar no convencimento dos demais membros do órgão colegiado. Observe-se que a declaração de voto é facultativa e o Conselheiro, advogando em causa própria e utilizando-se da autoridade moral de ser o membro mais antigo do Conselho, emitiu um voto favorável ao Clube do qual faz parte.

O CSMP, em sua maioria, não reconheceu a nulidade da decisão, entendendo que o voto proferido pelo conselheiro não foi determinante para a decisão e que a condição de membro auxiliar da comissão do clube não configurava parcialidade ou impedimento. Compreenderam também que não caberia uma revisão do mérito da decisão anterior.

A decisão foi mantida, mesmo após recurso da Promotoria para que fosse reconsiderada. Foi negado por 6 votos a 3 o recebimento do pedido, e também por 6 votos a 3 foi negado o impedimento do conselheiro.

Por outro lado, por 5 votos a 4, foi acolhida a proposta de um integrante do Conselho afirmando a possibilidade de abertura de investigações individuais contra os clubes. Dessa forma, a Promotoria abriu inquéritos específicos para cada clube envolvido.

Novamente, entretanto, as investigações tiveram de ser encerradas, pois os clubes decidiram então entrar com mandado de segurança no Tribunal de Justiça de São Paulo. O órgão especial do Tribunal decidiu de forma unânime trancar os inquéritos abertos pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, atendendo ao pedido feito pelos clubes Sociedade Harmonia de Tênis, Club Athletico Paulistano, Esporte Clube Sírio e o Clube Atlético São Paulo.

Foi interposto recurso extraordinário da decisão do TJ, mas não foi possível identificar qual foi a continuidade desse caso.

A derrota da Promotoria no caso dos clubes de São Paulo demonstrou a dificuldade de reconhecimento das práticas cotidianas e institucionais da discriminação social. A grande resistência para aceitar esta tese, tanto dos estabelecimentos denunciados, quanto dos órgãos de cúpula do próprio Ministério Público e do Tribunal de Justiça de São Paulo, evidenciam o caráter elitista dessas instituições. O fato do Conselho Superior do MP não ter reconhecido o impedimento da participação do conselheiro que é membro da Comissão de Sindicância do clube Paulistano, a meu ver, também demonstra o corporativismo nos órgãos da administração superior da instituição.

Podemos concluir que há um número significativo de denúncias de tratamento diferenciado, desde agressões verbais até outros comportamentos discriminatórios, tanto em espaços públicos quanto privados. Se a atuação da PJDHIS fosse mais conhecida pela população em geral, podemos imaginar que o número de denúncias seria ainda maior, refletindo a realidade brasileira de discriminação.

Em termos práticos, identificamos que a Promotoria prosseguiu na investigação de 15% desses casos. Os motivos para arquivamento sem abertura de inquérito são variados, como o seu caráter individual ou a ausência de dados que comprovem a conduta discriminatória e a violação de interesses difusos.

Nos casos investigados, ficou claro que o objetivo da Promotoria foi abordar o fato ocorrido a partir de um viés coletivo e de uma perspectiva institucional, buscando fazer com que as organizações e empresas envolvidas investissem em treinamentos e campanhas de educação em direitos.

Nos primeiros três casos apresentados – Shopping Higienópolis, Burger King e Carrefour – o procedimento administrativo não discutiu o suposto episódio de discriminação racial, mas sim a existência de racismo institucional e a busca de práticas corporativas afirmativas. Além do objetivo de mudar a mentalidade dos profissionais, e da sociedade em geral, sobre a necessidade de inclusão social das pessoas negras, a Promotoria mostrou o intuito de promover o debate de assuntos poucos explorados e de expressar publicamente o pensamento do MP-SP a respeito dos temas.

Trata-se certamente de uma potencialidade da atuação da Promotoria, uma vez que o caminho da ação penal ou da ação civil de indenização tem como foco apenas a responsabilização individual, além de apresentar pouco efeito prático, devido à dificuldade de obtenção de provas válidas e à morosidade do judiciário.

É preciso, entretanto, enfrentar a difícil questão do impacto estrutural dos treinamentos e campanhas educativas exigidas pela Promotoria. A exigência é de

realização de eventos pontuais e não de programas permanentes. Além disso, apesar da PJDHIS analisar o formato das medidas estabelecidas pelos atores envolvidos, a abordagem pode acabar sendo superficial, não provocando uma sensibilização efetiva sobre a existência de sistemas estruturais de discriminação, sobre os seus efeitos negativos e sobre a responsabilidade de todos na luta pelo seu enfrentamento.

Permanecem inúmeras questões: como garantir o efeito duradouro de iniciativas pontuais como eventos sobre inclusão e diversidade? Quais outras medidas de caráter mais permanente poderiam ser criadas? Poderiam as empresas ser obrigadas a instituir comitês de diversidade e a realizar treinamentos contínuos sobre discriminação? Como a Promotoria poderia fiscalizar a implementação dessas medidas?

Nos outros 3 casos – FMUSP, Villa Mix e clubes – já havia uma identificação nas denúncias da existência de práticas reiteradas de discriminação. Esses casos trataram de diferentes comportamentos discriminatórios, não só agressões verbais, e diversos marcadores sociais.

Foi possível perceber uma grande resistência dos atores envolvidos ao diálogo, e uma necessidade real de formalizar os acordos estabelecidos. É importante destacar que, no caso da FMUSP, a Promotoria fez um esforço maior no sentido de promover a implementação de medidas contínuas e estruturais, como a criação de comissões, núcleos e grupos de trabalho, e a inclusão de disciplinas na grade curricular.

Cabe destacar como principais desafios na atuação da Promotoria nesse tema: a implementação de políticas de inclusão permanentes em organizações, de medidas continuadas e efetivas de sensibilização sobre os sistemas estruturais de discriminação, o engajamento da mídia, de órgãos públicos e da sociedade civil no acompanhamento dos casos, e a obtenção de recursos para monitoramento continuado das condutas exigidas. Foi possível concluir que a Promotoria demonstra querer provocar um grande alcance social quando enfrenta casos de tratamento diferenciado em espaços públicos e privados.

3.4. Ações afirmativas e concursos públicos

Dos 422 casos de discriminação, 22 foram classificados como relacionados a ações afirmativas e concursos públicos. Dentre eles, 7 discutem concursos públicos municipais, 11 concursos públicos estaduais, 2 processos seletivos em universidades, 1 processo seletivo em autarquias federais e 1 sobre ações afirmativas na publicidade.

Há uma predominância de casos sobre ações afirmativas para a população negra. Identificamos 11 casos sobre raça, 8 relacionados a questões de saúde, 2 sobre gênero, e 1 sobre orientação sexual.

Em 2011, os casos abordados tratavam de exames médicos discriminatórios por orientação sexual, contra pessoas obesas ou com alguma doença específica. Em 2014, a Promotoria recebeu o primeiro caso de ação afirmativa racial. Houve um número mais alto de denúncias em 2011 (7), 2017 (6) e 2018 (4). Entre 2013 e 2016 houve apenas 5 denúncias no total.

Analisando os dados percebi que a Promotoria decidiu investigar um número maior de casos relativos a ações afirmativas e concursos públicos do que a outros temas. Além disso, um número maior de procedimentos foram judicializados. Foram 9 casos investigados pela Promotoria: 5 viraram inquéritos civis, 2 ações civis, 1 procedimento preparatório de inquérito civil e 1 procedimento administrativo de natureza individual.

Os integrantes da PJDHIS destacaram oito desses casos como relevantes: 6 são relacionados especificamente a concursos públicos – 3 questionam a exigência de apresentação de exames médicos específicos para aprovação (ginecológicos e de índice de massa corporal) e 3 versam sobre cotas raciais; os outros 2 casos discutem ações afirmativas de inclusão racial em outros contextos – no SP Fashion Week e na publicidade em geral.

O primeiro dos casos sobre a exigência de exame ginecológico em concursos públicos chegou ao conhecimento da Promotoria por meio dos jornais. As reportagens tratavam de candidatas a cargos públicos no Estado de São Paulo que estavam sendo obrigadas a apresentar exames ginecológicos ou atestado médico de virgindade.

A Promotoria decidiu instaurar um inquérito civil “ex officio” contra o Departamento de Perícias Médicas do Estado (DPME) em agosto de 2014. Foi enviado um ofício para a Secretaria de Gestão do Estado de São Paulo pedindo informações sobre o rol de exames médicos admissionais exigidos, esclarecimentos sobre a exigência de atestado médico de virgindade e sobre exames que o DPME exige por conta própria. Foi também ouvida na Promotoria, em caráter sigiloso, uma candidata considerada inapta em um concurso por não ter apresentado atestado de ausência de ruptura himenal para justificar a não realização de exame de colpocitologia, conhecido como Papanicolau.

O DPME, em sua resposta, informou o rol de exames exigidos para comprovar boa saúde e argumentou que a exigência do exame de colpocitologia destina-se a ver lesões no útero que possam indicar câncer. O atestado de ausência de ruptura himenal comprova que

a candidata não pode realizar o exame de colposcitologia e que não apresenta riscos de ter a doença. O DPME informou também que a candidata considerada inapta regularizou sua documentação e foi admitida.

A Promotoria também enviou um ofício para o Instituto Nacional de Câncer (INCA), pedindo informações sobre o tema. O INCA afirmou que o câncer de colo de útero é muito incidente na população feminina, e que não existe exame médico menos invasivo do que a colpocitologia para verificar a existência da doença.

A Promotoria realizou uma reunião de trabalho com representantes do DPME, chegando à conclusão de que a exigência de exame ginecológico de colpocitologia oncológica não configura prática discriminatória ou violação de direito à intimidade, pois gozar de boa saúde é requisito para posse em cargo público. A exigência de apresentar documento médico sobre vida sexual, entretanto, foi considerada abusiva pela Promotoria.

Na reunião de trabalho com o DPME, foi esclarecido que o documento não é mais exigido, e que a candidata impossibilitada de realizar o exame de colpocitologia poderia apresentar um relatório médico atestando boa saúde. Assim, a Promotoria realizou o arquivamento do inquérito.

Em 2016, o MPF encaminhou para a Promotoria uma denúncia sobre o mesmo tema, mas no âmbito municipal. Uma pessoa alegou irregularidade de editais de concurso público para os cargos de auditor municipal de controle interno da prefeitura e professor da educação infantil devido à exigência de exames ginecológicos.

A Promotoria enviou um ofício para a Prefeitura solicitando informações sobre o rol de exames ginecológicos exigidos e suas justificativas técnicas. Realizaram também reunião com diretor do Departamento de Saúde do Servidor da Prefeitura Municipal da Capital e com procuradores do município. Discutiram se a exigência de eventual prova de virgindade era abusiva.

Em manifestação, o Departamento de Saúde afirmou que revisaram suas práticas e que não seriam mais exigidos exames de colpocitologia nos próximos concursos. Assim, o inquérito foi arquivado pela Promotoria.

No caso do índice de massa corporal (IMC), a denúncia foi formulada pelo Disque 100 em 2016. Uma candidata aprovada em concurso foi excluída ao ser considerada inapta por conta de seu índice de massa corpórea. A Promotoria verificou que a questão já tinha sido judicializada, e que havia inclusive uma página do Facebook chamada “inaptos pelo IMC” denunciando essa prática.

Conforme portaria de instauração do inquérito civil, a Promotoria entendeu que os casos individuais deveriam ser tratados em esferas próprias, seja pelo questionamento administrativo, seja por ações judiciais individuais. O foco da Promotoria seria analisar os editais sob a perspectiva abrangente dos interesses difusos e coletivos a respeito da questão.

Para o promotor responsável pelo caso, os editais alegam de modo genérico a necessidade de aptidão física e mental para admissão nos concursos, mas constatou o fato recorrente de considerar inapto um candidato com base em seu IMC, sem verificar a existência de enfermidades. Segundo ele, pesquisas sobre o tema questionam a validade científica de se aferir a aptidão física de uma pessoa a partir desse critério, configurando notório preconceito e forma indesejável de discriminação.

O objetivo do inquérito foi então apurar possível discriminação a indivíduos obesos para admissão em concursos públicos, pelos critérios gerais de aptidão adotados nas perícias médicas realizadas do DPME de SP.

A Promotoria ouviu candidatos excluídos devido ao IMC e enviou ofícios ao DPME-SP pedindo esclarecimentos. O órgão público alegou que a conduta era balizada pelas normas e princípios que regem a administração pública. Argumentou que, conforme classificação médica, a obesidade é tida como doença grave.

A Promotoria realizou reuniões de trabalho com uma nutricionista e com as diretoras técnicas do DPME. Estas afirmaram que a avaliação de boa saúde dos obesos mórbidos está sob revisão, e que candidatos acima de 40 no IMC não são considerados inaptos necessariamente. A PJDHIS solicitou ao DPME mais dados sobre os candidatos considerados inaptos para verificação e comprovação da mudança de critério. Após a comprovação da mudança alegada na avaliação dos candidatos, o procedimento foi arquivado pela Promotoria.

Conforme promotor, houve uma mudança de entendimento da Promotoria com relação aos casos de exames médicos admissionais:

Avançamos na posição sobre exames admissionais. Tem que saber mudar de posição. A gente mudou mesmo. De uma posição que se admitia o exame admissional em alguns casos, para hoje achar que praticamente não cabe, porque você não pode dar uma visão utilitarista para a admissão no serviço público de um ser humano. Ele não é uma ferramenta que você vai usar. Como qualquer trabalhador, ele vai ser parte da sua empresa e você tem que ajudá-lo a preservar a saúde, jamais excluí-lo porque ele tem um problema de saúde. Esses casos de exames admissionais são frequentes. Agora temos um da Polícia Militar, sobre problemas dermatológicos que impedem o acesso à carreira da Polícia Militar. A justificativa deles é que policial toma muito sol. É só usar o

protetor solar! Se não me engano, impedem pessoas portadoras de psoríase de serem admitidas. Esse tema tem um rol enorme, vem bastante coisa.

Nesses três casos relacionados a exames médicos admissionais, podemos concluir que a Promotoria procurou dialogar com outros saberes para enriquecer a base de argumentação e determinar a possibilidade de violação de direitos. Realizou reuniões com especialistas da área da saúde e com órgãos públicos para fazer uma avaliação técnica independente sobre a justificativa das exigências dos exames e editais. Finalmente, por meio de uma atuação extrajudicial, com ofícios e reuniões, conseguiu atingir o objetivo de provocar alterações nas regulamentações dos concursos.

Por outro lado, é possível questionar se esses são casos com grande potencial de provocar transformações sociais. No caso dos exames ginecológicos, por exemplo, não há consenso na Promotoria sobre a prática configurar discriminação de gênero e não houve discussão sobre as desigualdades que as mulheres sofrem na sociedade brasileira.

Os outros 3 casos de concursos públicos analisados são relacionados ao tema das cotas raciais. O primeiro caso, de 2014, questiona a distribuição de cotas raciais por gênero. O segundo, do mesmo ano, discute as formas de controle da autodeclaração racial e o último caso, de 2017, debate a efetividade da implementação das cotas tendo em vista um requisito de distribuição regional das vagas.

No caso de 2014, uma denúncia por e-mail mostrou que o edital de concurso para a Procuradoria de São Paulo previa cota de 20% das vagas para negros, sendo divididas obrigatoriamente em 50% para homens e 50% para mulheres.

Na portaria de instauração do inquérito, a Promotoria afirmou que a questão de gênero não ensejaria fator de desigualdade competitiva, pois os critérios de seleção são fixados exclusivamente nos conhecimentos gerais e jurídicos de candidatos. Para confirmar este raciocínio, a Promotoria realizou reuniões com representantes da Procuradoria de São Paulo, com a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA) e com as comissões de demais concursos regulamentados pela mesma norma.

O resultado foi um TAC com a Prefeitura do Município de São Paulo, eliminando a cota fixa por gênero. No objeto e fundamentos do acordo, afirma-se que a divisão por gênero poderia ensejar situações de desigualdade, especialmente em cargos onde há uma procura maior por um dos gêneros, podendo inclusive gerar efeito inverso ao objetivo de inclusão de mais mulheres negras. O acordo deixava explícito que o TAC não configurava óbice a futura ação afirmativa de tutela a mulheres negras. Após a celebração e comprovação do TAC, foi realizado o pedido de arquivamento pela Promotoria.

O segundo caso, no mesmo ano, questiona a falta de mecanismos de controle da autodeclaração racial, exigida dos candidatos no edital de concurso para procurador do Município de São Paulo. A Promotoria enviou um ofício para a Procuradoria Geral do Município de São Paulo solicitando informações sobre as providências para evitar e avaliar os eventuais casos de fraudes. Como resposta, afirmou-se que a Secretaria Municipal para Promoção da Igualdade Racial (SMPIR) criaria uma comissão de monitoramento e avaliação da execução da lei municipal que destina 20% dos cargos municipais a negros e afrodescendentes. Além disso, seriam realizadas entrevistas individuais com candidatos sob suspeita.

A Promotoria participou dos trabalhos da comissão de avaliação na condição de *custos legis* e enviou peças extraídas do inquérito civil para a Promotoria Criminal para investigação dos possíveis casos de fraude. Além disso, realizou oitivas de candidatos que contataram espontaneamente o MP para receber informações sobre os parâmetros de verificação da autodeclaração racial. Vale lembrar que este foi o primeiro concurso a aplicar a lei municipal de cotas para negros na cidade de São Paulo.

Na promoção de arquivamento, a Promotoria defendeu a legalidade da atuação da comissão, argumentando que a lei municipal considera o critério de autodeclaração sujeito a análise de veracidade. Afirmou a importância de se estabelecerem critérios claros e objetivos para realizar essa análise, considerando o objetivo da norma de promover a igualdade material. Defendeu que a comissão cumpriu esses requisitos ao estabelecer, como critérios válidos, os fenótipos e ascendência negra até segundo grau em linha reta. Em consequência, alguns candidatos foram excluídos, ensejando processos judiciais ainda em trâmite. Diante disso, a PJDHIS promoveu o arquivamento do inquérito, pois entendeu que todas as providências necessárias foram tomadas.

Por fim, o último caso de cotas raciais foi relacionado ao concurso para provimento de cargos de assistentes sociais e psicólogos judiciários no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP). A Promotoria recebeu, em 2017, uma denúncia sobre a irregularidade do concurso do TJSP, que não estava respeitando a cota étnico-racial exigida de 20%, por causa da distribuição de vagas por regiões administrativas. As cotas para pessoas com deficiência também foram questionadas por este mesmo motivo, mas a discussão foi encaminhada para a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência.

Ao se dividirem as vagas por regiões administrativas, muitas delas não atingem o número mínimo de 3 vagas, número a partir do qual a exigência de cotas raciais é

obrigatória. De um total de 132 vagas de assistente social, apenas 4 (3%) serão preenchidas por candidatos cotistas, ao invés do esperado número de 26, 20% do total. No caso das 74 vagas de psicólogo, também apenas 4 (5%) serão destinadas a cotistas, ao invés de 15 (20%). A situação é ainda pior para candidatos negros do interior de São Paulo, pois há um número muito maior de regiões administrativas com menos de 3 vagas.

A Promotoria enviou um ofício para presidência do TJSP pedindo a correção do edital. Ao não obter resposta, ingressou com uma ação civil pública contra a Fazenda de São Paulo. Na petição inicial explicou o problema das vagas fatiadas por regiões administrativas, e defendeu que não há justificativa para a divisão pois se trata de um único concurso e as vagas são administrativamente idênticas.

Em sua defesa, o Presidente do TJ alegou que a distribuição regional era uma questão administrativa e organizacional relevante. No mesmo sentido, em decisão liminar, o Judiciário entendeu que as resoluções do CNJ e do TJ não vedam a regionalização dos concursos públicos, e que a regionalização é consentânea com a própria divisão do TJ em regiões administrativas. Afirmou ainda que a divisão visa a garantir que a nomeação do candidato ocorra na região previamente selecionada. Assim, negou a liminar do Ministério Público de São Paulo.

No âmbito da contestação, o próprio PGJ foi contra o posicionamento adotado pela Promotoria, afirmando que a divisão era necessária diante das particularidades referentes à estrutura e atribuições do Tribunal de Justiça. A decisão de novembro de 2017 foi pela improcedência da ação realizada pela Promotoria, que ingressou com recurso, ainda em andamento.

Em resumo, esses três casos abordam e discutem temas bastantes sensíveis e complexos: a composição das cotas raciais com outros tipos de marcadores, os mecanismos de fiscalização e monitoramento da autodeclaração racial e as regras de editais que prejudicam a efetividade das cotas. A Promotoria, nos dois primeiros casos, priorizou uma atuação dialógica, sendo inclusive parte da comissão do primeiro concurso público que cumpriu a lei municipal de cotas raciais para negros.

No último caso, entretanto, devido aos obstáculos encontrados, foi decidido o ingresso com ação judicial, que não teve resultado favorável até o presente momento. Além disso, ficou evidente a falta de consenso dentro do próprio Ministério Público, tendo a PGR se manifestado de forma contrária ao posicionamento da Promotoria.

Justamente pela resistência à regulamentação e efetiva implementação das cotas raciais em concursos públicos, a participação da PJDHIS nesse tema é bastante relevante. Nesse sentido, um promotor entrevistado afirmou:

A ação afirmativa é muito importante para o combate à desigualdade efetivamente, para que você inclua essas pessoas que são discriminadas (...) nesses núcleos que são ocupados principalmente por pessoas brancas. Para que então elas possam se perpetuar. É muito fácil a gente perceber isso. Quantos juizes negros você conhece? Quantos promotores negros você conhece? É uma realidade que a gente olha e só não vê quem não quer, na verdade. E quando você debate esse tema nos concursos públicos, observa essa desigualdade que tem uma origem histórica muito pungente. Você pode daqui uns dez ou vinte anos, numa projeção, fazer com que esses quadros de violência, de morte de jovens, principalmente negros de periferia, mudem. Então talvez uma atuação voltada a garantir isso, agora que é um sistema, é extremamente importante. Não só isso, mas acompanhado de outras ferramentas. Você vê uma missão da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos que pode fazer muita diferença no futuro. (...) A gente acaba tendo que pensar em ações para conseguir esse resultado que a Constituição nos impõe como um direito fundamental e a lei também garante. Só que são descumpridos de forma insistente.

Por fim, os últimos dois casos analisados tratam da necessidade de ações afirmativas para promover a inclusão social de negros em espaços onde normalmente têm pouca representatividade. A Promotoria atuou de forma bastante estratégica, realizando articulações com diferentes atores sociais, para sensibilizá-los em relação à presença de negros nos desfiles do São Paulo Fashion Week (SPFW) e em peças de publicidade em geral.

No caso do SPFW, o objetivo do inquérito, instaurado em 2008, foi de apurar uma possível prática de discriminação racial contra modelos afrodescendentes que pretendiam participar dos desfiles. Matérias jornalísticas demonstravam o percentual muito baixo de modelos negras, e registravam seus testemunhos sobre o sentimento de discriminação por não poderem participar do evento.

No inquérito civil foram ouvidos os organizadores do SPFW, donos de agências de modelos e estilistas, e juntados documentos que comprovam, por exemplo, a existência de um grande número de modelos afrodescendentes sindicalizados em São Paulo.

A Promotoria celebrou um TAC com a empresa responsável pela organização do evento, a Luminosidade Marketing & Produções Ltda., em que se firmou o comprometimento da adoção de uma série de providências para estimular a participação de modelos negras e indígenas no evento.

Uma das práticas estabelecidas no TAC foi o compromisso da empresa sugerir a todas as grifes participantes do evento, com antecedência mínima de 15 dias, a utilização

de pelo menos 10% de modelos negros, afrodescendentes ou indígenas. O TAC considera afrodescendente aquele com ascendência por consanguinidade até o 2º grau.

No documento, a empresa Luminosidades também se comprometeu a encaminhar para o Ministério Público, no prazo de 30 dias após cada edição, durante dois anos, a comprovação de cumprimento da cláusula, bem como a relação de todos os modelos que desfilaram, apontando aqueles que se inserem nesse critério. O termo previu multa de R\$ 250 mil em caso de descumprimento de qualquer cláusula. O inquérito foi arquivado em 2009 após a comprovação do cumprimento do TAC.

No caso da presença de negros em peças publicitárias, foi realizada uma representação pelo Ministério Público Federal, em 2014. Conforme manifestação de instauração do inquérito civil:

O propósito do procedimento foi buscar meios de se efetivar a presença de pessoas negras em peças publicitárias, de modo a assegurar que a publicidade brasileira revele a diversidade étnica do país, especialmente quanto à população negra, que compõe mais da metade de população nacional.

O promotor responsável pelo caso destacou que tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Igualdade Racial indicam a necessidade da realização de ações afirmativas neste âmbito. Indicou ainda que o inquérito teria duas linhas de atuação:

- a) Verificar a existência de políticas públicas institucionais por parte do governo estadual e da municipalidade no sentido de garantir a presença de negros nas peças publicitárias de natureza institucional realizadas pelos poderes públicos; e
- b) Realizar uma pactuação junto aos publicitários e agências de publicidade no sentido de se alcançar aquela participação.

Após envio de ofício pela PJDHIS, a Secretaria do Município enviou informações para a Promotoria sobre o tema. Indicou a existência do Fórum São Paulo Diverso, e de duas leis municipais para garantir a presença de 30% de negros nas peças publicitárias municipais. Já o Governo do Estado não enviou nenhuma informação, apesar de vários ofícios terem sido expedidos. O Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) informou que não mantém banco de dados sobre o número de negros em peças publicitárias.

A Promotoria também colheu e apresentou sugestões a profissionais da iniciativa privada, para incentivá-los a adotar novas práticas. Realizou reuniões de trabalho com diversos atores sociais: o presidente do Sindicato dos Publicitários, dos Agenciadores de Propaganda e dos Trabalhadores em Empresas de Propaganda; o ex-presidente do

Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo; representantes do Sindicato dos Artistas. Nessas reuniões, o promotor responsável pediu às entidades que divulgassem para seus associados a existência do inquérito, reafirmassem a importância do tema, e que avaliassem a efetividade das medidas que viessem a ser tomadas para mudar a situação.

A Promotoria também promoveu articulações no âmbito universitário. Realizou uma reunião com o Prof. Silvio de Almeida, militante, professor e advogado. Conforme relato no procedimento, foram discutidos argumentos jurídico-políticos e mercadológicos para combater a ideia de que não há negros na publicidade porque eles não pertenceriam ao mercado de consumidores. Também foi realizada uma reunião com o diretor acadêmico e um professor de comunicação da ESPM. Foi sugerida a realização de uma mesa de debates sobre o cumprimento dos artigos do Estatuto da Igualdade Racial, com a participação de representantes da Promotoria e de grandes nomes do mercado publicitário.

Além dessas reuniões para discutir o tema e promover mesas de debate nas universidades, a Promotoria e o próprio setor de imprensa do MP-SP realizaram uma campanha institucional com o objetivo de conscientizar a população sobre a ausência de negros em peças publicitárias. Foi realizada uma reunião com uma jornalista e uma publicitária do MP-SP, em que foi apresentado um estudo técnico sobre o comportamento e hábitos de consumo dos afrodescendentes da cidade de São Paulo.

A campanha foi veiculada na rede social Facebook entre setembro de 2016 e março de 2017. Durante três dias foram realizados, por meio de vídeos, debates entre produtores de conteúdo, estudantes de publicidade, anunciantes e a sociedade em geral.

A Promotoria fez um grande esforço para divulgar a campanha institucional para todos os atores envolvidos no inquérito. Enviou também ofícios a todas as faculdades de publicidade e propaganda de São Paulo. Comunicou o objeto do IC e apresentou a campanha para o CONAR, para o Comitê da Diversidade da agência de publicidade Publicis Brasil, e para todos os que vieram discutir o tema em reuniões na Promotoria.

Após todas essas ações, foi realizada a promoção de arquivamento do inquérito. Na manifestação, afirmou-se que o objetivo nunca foi realizar uma ação judicial, mas sim promover uma mudança de mentalidade social, especialmente dos profissionais que atuam no mercado publicitário. Acrescentou ainda que uma ação judicial não traria qualquer resultado porque o Estatuto da Igualdade Racial não estipula parâmetros ou sanções, e a lei também é omissa a esse respeito.

A Promotoria reforçou que a causa do problema era um racismo estrutural, e não a intencionalidade de algum indivíduo ou a conduta específica de alguma organização:

A reduzida presença de pessoas negras em peças publicitárias não é resultado do acaso ou da visão de público alvo ao qual os produtos são comercializados, mas sim de um racismo estrutural como forma de compreensão das relações sociais e de agir consciente e inconsciente dos sujeitos.

Assim, afirmou que o intuito era “*suscitar discussões e pensamentos críticos em torno do assunto junto a profissionais que atuam no mercado publicitário*”, no âmbito de sua atribuição de educação em direitos humanos e de acompanhamento de políticas públicas.

O promotor responsável pelo caso afirmou que, a partir do conjunto de ações realizadas no procedimento, foi possível notar o “*despontamento incipiente de uma mudança de mentalidade dentre os profissionais que atuam no mercado publicitário*”. Além disso, concluiu que foi uma “*oportunidade de debate de um tema antes inexplorado ou pouco explorado*”, que “*possibilitou a expressão pública e notória do pensamento do MP a respeito do tema, ensejando a instituição seu alinhamento com pauta propositiva de igualdade de direitos e de enfrentamento ao racismo*”, e que foi um movimento no sentido da educação pública em direitos humanos.

Esta atuação da Promotoria, focada em questões estruturais e institucionais, revelou um arsenal de condutas para sensibilizar os atores envolvidos a respeito de um tema complexo, onde há pouca efetividade no ingresso de ação judicial. Destacamos as inúmeras reuniões com os setores público e privado, com universidades e a própria sociedade civil; e a elaboração de campanha institucional e divulgação por meio de redes sociais e para toda sua rede de contatos. Apesar de não ser possível medir com exatidão a efetividade dessas estratégias, ficou claro o potencial transformador desta atuação da Promotoria.

Nos casos dos concursos públicos, há maiores desafios para a realização de práticas de impacto pela Promotoria. As medidas exigidas são mais pontuais, corrigindo exigências específicas em determinados concursos, e incluem o debate de justificativas técnicas, administrativas e organizacionais para exigências bastante questionáveis do ponto de vista da inclusão e da igualdade de direitos de grupos discriminados. Por outro lado, parece ser fundamental uma atuação da Promotoria para a implementação e monitoramento das cotas raciais em concursos públicos.

A Promotoria revelou maiores potencialidades com seus instrumentos de persuasão nos casos do SPFW e da presença de negros em peças publicitárias. Realizou uma ampla articulação com diversos atores sociais e promoveu uma sensibilização sobre a necessidade de implementação de políticas inclusivas. Mesmo sem a utilização da ação judicial, procurou sensibilizar os atores envolvidos e convencê-los a uma mudança de atitudes e práticas. Nesses casos, houve maior abertura para a discussão sobre sistemas de discriminação enraizados na sociedade brasileira, apontando, por exemplo, para a existência de um racismo estrutural. O grande desafio é fazer com que o impacto das estratégias realizadas seja duradouro e que transforme a realidade em que vivemos.

3.5. Políticas públicas e grupos historicamente discriminados

O tema “políticas públicas e grupos historicamente discriminados” foi escolhido para classificar 18 do total de 422 casos de discriminação. A maior parte dos casos se refere ao atendimento a necessidades específicas de grupos discriminados na rede socioassistencial, especialmente em centros de acolhida para população de rua, seguido pelo sistema penitenciário.

Verificamos que também nesse tema houve uma proporção alta de casos investigados: 5 inquéritos civis e uma ação judicial. A Promotoria recebeu uma média de 2 casos por ano desde 2011, sem grandes alterações anuais.

Diferentes marcadores sociais estão envolvidos: gênero (10), identidade de gênero e orientação sexual (2), imigrantes (2), racial (3), religião (1). Ao contrário dos demais temas, há poucos casos sobre questões raciais e muitos sobre gênero.

Cinco casos relevantes foram classificados no tema de políticas públicas e grupos historicamente discriminados. Dois procedimentos tiveram como objetivo a realização de alterações específicas em políticas públicas: garantir o acesso a transporte gratuito para pessoas com HIV e combater a revista vexatória das visitantes em estabelecimentos prisionais.

Os outros três casos buscaram promover o acompanhamento e o monitoramento de políticas públicas como um todo. As questões analisadas foram: centros de acolhida para a população LGBT, centros de acolhida para refugiados imigrantes e atendimento criminal para a população LGBT.

No caso sobre a isenção tarifária do transporte público aos portadores de HIV, a denúncia foi realizada por um representante do Grupo de Incentivo à Vida, em 2015. A entidade alegou que, no Estado de São Paulo, o benefício não estava mais sendo oferecido

para todas as pessoas portadoras do vírus. A Promotoria já havia realizado uma ação judicial para garantir esse benefício no âmbito municipal em 2008, obtendo resultado positivo. Na esfera estadual, entretanto, o MP-SP não teve o mesmo êxito.

A PJDHIS realizou reuniões com representantes da Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos (CPTM), do Metrô, da Empresa Metropolitana de Transportes de São Paulo (EMTU), e da SPTrans. Também pediu informações para o Centro de Referência DST/AIDS e para a Secretaria Estadual de Transportes. Recebeu, ainda, várias representações de indivíduos que tiveram o benefício negado.

O poder estadual se justificou alegando que, para que os beneficiários tivessem a gratuidade assegurada, além de serem portadores de HIV, deveriam apresentar as doenças denominadas “oportunistas”, que geralmente aparecem no estágio mais avançado de ação do vírus.

A Promotoria decidiu ingressar com ação civil pública, em maio de 2015, contra o Estado de São Paulo, a Secretaria Estadual de Transportes, a EMTU, a CPTM e o Metrô, afirmando a importância do benefício para amenizar a situação de desigualdade e para compensar as dificuldades sofridas pelos portadores de HIV.

A ação foi julgada procedente pelo juiz da 13ª Vara da Fazenda Pública, pelo critério que estabelece o acesso universal igualitário à prevenção de doenças. Deste modo, não se deve dificultar, ao portador de HIV, o acesso ao tratamento contínuo e ao acompanhamento médico, os quais inclusive auxiliam na prevenção de doenças oportunistas.

Os réus da ação, entretanto, interpuseram recursos de apelação. A Procuradoria Geral de Justiça do próprio MP-SP se manifestou contrária ao posicionamento da Promotoria. Em fevereiro de 2017, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) deu provimento ao recurso dos apelantes, decidindo pela improcedência da ação realizada pela PJDHIS. Conforme a decisão, para a obtenção da gratuidade, a gravidade da doença deve comprometer a capacidade de trabalho, sendo necessária, portanto, uma análise caso a caso.

Como voto vencido, um desembargador argumentou que, mesmo não apresentando sintomas da doença, é essencial que o portador realize um acompanhamento médico. A gratuidade no transporte público teria como objetivo oferecer melhores condições para integrar pessoas com qualquer deficiência. Restringir a oferta do benefício apenas para caráter produtivo não faz sentido, pois há outras doenças no rol de gratuidade que não são

incapacitantes para o trabalho. A exigência de laudo médico para justificar o comprometimento das condições de trabalho gera entraves burocráticos inviáveis, e desrespeita o direito à dignidade e o direito à saúde. Princípios da inclusão social, nesse caso, devem prevalecer ao interesse de fundo econômico e ao princípio da reserva do possível.

Em outro voto vencido, argumentou-se que a lei brasileira da inclusão da pessoa com deficiência define o termo da inclusão social como a possibilidade de integração na sociedade. Se o sistema público está realizando uma restrição aos direitos fundamentais, cabe ao sistema jurídico corrigir tal distorção social, promovendo o bem comum. O voto também apontou para a necessidade de simetria entre a legislação estadual e a municipal.

Após o trânsito em julgado da decisão, entretanto, o caso foi arquivado pela Promotoria, pois ela só tem competência para atuar até a fase da apelação. A escolha por ingressar com recurso só pode ser realizada pela Procuradoria do MP-SP. Como foi visto, a possibilidade de existirem posicionamentos diversos dentro do próprio Ministério Público é uma grande dificuldade para a atuação da PJDHIS no combate a discriminação. Além disso, o fato da Promotoria não poder dar continuidade ao processo é um limitador, pois foi ela que acompanhou a ação até o momento da apelação e possui maior conhecimento das questões envolvidas.

Em entrevista, um analista criticou o posicionamento contrário do procurador do próprio MP-SP e afirmou que esse foi um dos momentos mais tristes da sua vida profissional:

Esse foi um dos momentos mais tristes, talvez tenha sido o mais triste na minha vida profissional. Porque eu tive muito trabalho nessa ACP (Ação Civil Pública) e é uma causa tão bacana. Recebemos gente falando que tinha que escolher entre tratar da doença ou se alimentar. Enfim, a sentença do juiz de primeira instância foi fantástica. Ele deu uma aula de direito à saúde. E aí quando eu voltei de férias a Dra. me entrega o parecer da Procuradoria. Porque tem isso, o Ministério Público tem isso. É uma coisa bem bizarra. Ele fala duas vezes. No criminal e em outras áreas também. E o procurador que fez o parecer era da área da saúde. (...) E ele é da saúde e dá um parecer contrário. Fala até que o juiz legislou na sentença. E aí a gente perde.

No caso sobre a revista vexatória de mulheres visitantes de penitenciárias, a representação foi encaminhada pela Promotoria de Justiça de Franco da Rocha em 2015. Apesar de lei sancionada em 2014 proibindo a prática, a representação continha diversas queixas sobre humilhações impostas a visitantes durante a revista pessoal íntima nas unidades prisionais do Estado de São Paulo.

A Promotoria enviou um ofício para a Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) pedindo esclarecimentos e designando uma reunião de trabalho. Em resposta, a SAP informou que, para cumprimento da lei, estava desenvolvendo um projeto piloto para a implementação de 5 aparelhos de *scanner*, que tornaria desnecessária a realização das revistas. A pedido da Promotoria, enviou informações detalhadas sobre o projeto do novo procedimento de fiscalização.

Paralelamente, a Promotoria realizou uma reunião com o Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, onde foi informada de que visitantes ainda estavam sendo submetidos à revista vexatória.

A PJDHIS também enviou um ofício para duas organizações da sociedade civil com atuação relevante no tema, a Conectas Direitos Humanos e a Pastoral Carcerária, informando sobre o inquérito e solicitando dados sobre a prática de revista vexatória nos estabelecimentos prisionais de São Paulo.

A Promotoria realizou uma atuação conjunta com o Núcleo de Situação Carcerária da Defensoria Pública. As duas instituições enviaram pedido ao corregedor do Tribunal de Justiça pleiteando que todos os juízes corregedores de unidades prisionais reconhecessem a autoaplicação da lei que veda a revista vexatória. Conforme promotor da PJDHIS, a iniciativa da estratégia foi da Defensoria Pública.

Cerca de seis meses depois do envio do ofício, ainda não tinham recebido resposta da Corregedoria do TJ. De acordo com os autos do procedimento, a Corregedoria enviou ofício à SAP com pedido de esclarecimentos sobre o tema. Em resposta, a Secretaria informou que não seria possível abrir mão do sistema de revista manual, porém não vexatório, enquanto o projeto dos *scanners* não fosse implementado, e que este demandava tempo, planejamento e disponibilidade orçamentária. Argumentou ainda que, ao fazerem tentativas de ingresso sem revista íntima, muitos materiais entraram de forma ilícita, como pólvora, proporcionando riscos aos detentos.

Ainda de acordo com os autos do procedimento, haviam sido enviados ofícios aos diretores coordenadores das unidades judiciárias para verificar se a lei estava sendo cumprida. Alguns haviam respondido, outros não. Em março de 2018, a SAP informou ao corregedor que contratos foram firmados e que todas as penitenciárias já tinham implementado *scanners*. Afirmou ainda que, após conclusão das obras, serão celebrados aditamentos para a implementação de mais *scanners*.

A Promotoria, argumentando que o uso dos *scanners* nem sempre inibe a revista íntima, enviou então um ofício para a SAP pedindo esclarecimentos sobre o funcionamento dos equipamentos, a capacitação dos agentes penitenciários para sua utilização e sobre os procedimentos previstos em caso de imagem suspeita. Essa foi a última medida realizada pela Promotoria quando a pesquisa de campo desta dissertação foi encerrada.

Observamos que a estratégia de ingressar com ação judicial não obteve um resultado favorável no caso da gratuidade do transporte público estadual para portadores de HIV. Por outro lado, a articulação com a Defensoria Pública e a realização do pedido para a Corregedoria do Tribunal de Justiça parecem ter proporcionado resultados mais positivos, apesar das dificuldades no diálogo com a SAP, que geraram vários meses de atraso para a definição das ações corretivas.

Além disso, nos dois casos, as questões da previsão orçamentária das políticas públicas e da competência do judiciário para a interferência em decisões do executivo foram utilizadas como justificativas para negar os pedidos da Promotoria, configurando relevantes desafios.

Os três casos relacionados ao monitoramento de políticas públicas, e menos voltados para questões pontuais, tiveram características e estratégias diferentes. Dois tratam da rede socioassistencial e um do sistema prisional. Todos foram instaurados a partir de denúncias de casos isolados de violações de direitos. A Promotoria decidiu ampliar o enfoque para a avaliação e fiscalização de políticas públicas como um todo, observando diversos elementos e envolvendo inúmeros atores.

No caso do sistema penitenciário, várias representações chegaram até a Promotoria sobre uma mulher transexual chamada Verônica Bolina, que foi agredida fisicamente por policiais no 2º Distrito Policial (DP) do Bom Retiro em agosto de 2015. O caso teve bastante repercussão na mídia. As representações foram realizadas pelo Disque 100, pela ouvidoria do MP e pela Comissão de Direitos Humanos das Minorias.

Na portaria de instauração do inquérito civil, a Promotoria afirmou que os fatos denunciados seriam apurados nos âmbitos criminal, administrativo e correccional por outros órgãos públicos. Para o promotor responsável pelo caso, caberia à Promotoria, no âmbito da tutela coletiva, investigar de forma mais ampla a violência, a discriminação e o desrespeito aos direitos de transexuais e travestis no sistema prisional do Estado de São Paulo.

A Promotoria teve como enfoque o cumprimento da resolução conjunta n. 1, de 15 de abril de 2014, firmada entre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

(CNPCCP) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT), que garante direitos da população LGBT em privação de liberdade, e da resolução n. 11, de 30 de janeiro de 2014 da SAP, que dispõe sobre a atenção a travestis e transexuais no âmbito do sistema penitenciário.

Os principais aspectos investigados inicialmente pela Promotoria foram: o direito de uso do nome social por travestis e transexuais em privação de liberdade; a existência de espaços de vivência específicos para a população LGBT em unidades prisionais; o encaminhamento para as unidades de acordo com a identidade de gênero; a possibilidade do uso de roupas e características, como cabelos compridos, conforme identidade de gênero; e a manutenção do tratamento hormonal e o acompanhamento de saúde específico da população trans. Além desses pontos, a Promotoria também pediu informações sobre a capacitação dos agentes envolvidos no atendimento criminal para pessoas LGBT.

A Promotoria enviou ofícios para a Secretaria de Segurança Pública (SSP) e para a SAP solicitando informações sobre as questões descritas acima e sobre o episódio específico da Verônica Bolina.

A SAP, em sua resposta, disse que Verônica Bolina ficou na ala masculina por não ter feito o procedimento cirúrgico de readaptação sexual. Afirmou que observa a declaração de orientação sexual dos atendidos, e que procura fornecer roupas femininas quando solicitado. A SAP não respondeu a questões referentes ao nome social, aos espaços de convivência específicos e à possibilidade de deixar o cabelo comprido. Além disso, a exigência da realização da cirurgia para respeitar a identidade de gênero de uma mulher trans é discriminatória.

A SSP alegou que a Polícia Civil não considera Verônica Bolina uma transexual, o que também configura manifestação discriminatória. A SSP, que respondeu depois do prazo, indicou que o nome social e a resolução da SAP são respeitados, e que promove a conscientização da Academia de Polícia sobre questões de direitos humanos, indicando que os cursos de formação de policiais militares incluem matérias sobre direitos LGBT.

A partir dessas respostas, a Promotoria decidiu envolver diferentes atores sociais no caso. Realizou uma reunião com a Coordenadoria de Políticas para a Diversidade Sexual da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania para obter informações e sugestões de medidas importantes para o atendimento de pessoas LGBT no âmbito criminal. Enviou também ofícios pedindo informações sobre o tema para outras entidades públicas de defesa de direitos da população LGBT: o Centro de Cidadania LGBT, o Fórum Municipal de

Travestis e Transexuais do Município de SP, o Centro de Referência da Diversidade Sexual, e a Coordenação LGBT da Secretaria Municipal de Direito Humanos de SP.

Ainda, enviou ofícios específicos ao Conselho da Comunidade do Município de São Paulo e ao Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo, órgãos que fiscalizam unidades prisionais, solicitando a verificação do cumprimento das resoluções sobre o atendimento de pessoas LGBT.

Por fim, a Promotoria também buscou: promover a elaboração de normativa específica e o respeito aos direitos LGBT nas abordagens e revistas pessoais realizadas pela PM-SP; instigar a realização de capacitações dos agentes para o respeito da identidade de gênero e orientação sexual; e promover a inserção, preenchimento e monitoramento de dados relativos ao nome social e motivação homofóbica ou transfóbica dos crimes, nos registros de ocorrências das Polícias Civil e Militar.

Em agosto de 2018, última movimentação do caso analisada, a Promotoria reconheceu avanços em inúmeros dos aspectos citados acima e concluiu que não seriam mais necessárias providências em vários temas tratados no âmbito do inquérito. Apontou, por exemplo, que a SAP já estava incluindo nos boletins de ocorrência o nome social e a motivação do crime; e que a Coordenação LGBT da Secretaria de Direitos Humanos de São Paulo estava realizando capacitações sobre o tema.

A Promotoria definiu que a próxima estratégia no inquérito seria fiscalizar a distribuição de roupas íntimas femininas à população carcerária de travestis e mulheres transexuais. Enviou um ofício para o Núcleo de População Carcerária da Defensoria Pública pedindo informações sobre o assunto. Essa foi a última ação observada na pesquisa.

A atuação da Promotoria buscou promover vários avanços nas políticas públicas em questão. Destaca-se o empenho da instituição para envolver secretarias e entidades públicas relevantes, principalmente por meio de ofícios e reuniões; e também para contatar organizações da sociedade civil ligadas aos temas. Entre os vários obstáculos encontrados pelo caminho vale notar que algumas entidades públicas não responderam aos ofícios e outras enviaram informações fora dos prazos estipulados.

Sobre a relevância da atuação da Promotoria na proteção de direitos difusos e coletivos no âmbito da execução penal, um promotor afirmou:

Eu acho que a Promotoria é o único órgão, hoje em dia, salvo a Defensoria, que tem essa política de trocar a perspectiva sobre o assunto. De dizer [que] não é só o mérito administrativo e a conveniência do erário que importam. A gente tem que sopesar isso com a garantia de direitos dessas pessoas. Afinal, a pessoa

está custodiada pelo Estado. Como o Estado está cuidando dela? Quantas ações de responsabilidade civil vão ser necessárias para entender que talvez, até sob essa perspectiva econômica, não seja a melhor ideia deixar de garantir os direitos para essas pessoas.

No caso de monitoramento de centros de acolhida para a população LGBT, a representação foi realizada pelo presidente de uma entidade de defesa de direitos dessa população, denominada Casarão Brasil. Um representante dessa organização enviou e-mail para o Ministério Público em 2013 afirmando que travestis e transexuais estavam na rua por conta do fechamento do abrigo onde moravam. Argumentou que os poucos abrigos existentes na cidade de São Paulo possuem algum vínculo religioso e não querem receber travestis e transexuais. Indicou também que muitas vezes são molestadas ou agredidas por funcionários e usuários.

A Promotoria instaurou um Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC) e enviou um ofício para a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) pedindo informações sobre a existência, na cidade de São Paulo, de abrigos públicos para travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social.

A SMADS informou que o acolhimento é realizado por toda a rede assistencial para pessoas em situação de rua, e que, portanto, não havia serviços específicos de acolhimento institucional para travestis e transexuais, mas sim dois serviços de referência: os centros de acolhida Portal do Futuro e Nova Vida I. Ressaltou que a SMADS promoveu, em parceria com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos/Coordenadoria de Atenção à Diversidade Sexual, oficinas de sensibilização para os profissionais dos centros de acolhida com o objetivo de melhorar a qualificação do atendimento ao público LGBT.

Com o fim do prazo de 60 dias para conclusão do PPIC, a Promotoria decidiu instaurar um inquérito civil para continuar a apuração. Enviou mais um ofício para a SMADS pedindo informações sobre os seguintes tópicos: o trabalho com os usuários dos serviços e equipamentos públicos de acolhimento para a conscientização e aceitação da inclusão da população LGBT nestes espaços; os últimos cursos ministrados sobre a matéria em questão; as orientações para a alocação desta população nos quartos e para o uso dos banheiros; e a existência de algum canal de comunicação para as reivindicações deste público. A Promotoria também solicitou a apresentação de uma solução para o déficit de equipamentos sociais aptos a abrigar a população LGBT, e a realização de uma pesquisa sobre o número estimado de pessoas deste grupo, na capital.

Além da SMADS, a Promotoria enviou ofícios para a Coordenadoria da Diversidade Sexual da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, e para a

ONG Grupo pela Vidda, que é responsável, em parceria com a SMADS, pela manutenção do Centro de Referência e Defesa da Diversidade Sexual de São Paulo (CRD).

A Promotoria também oficiou os centros de acolhida indicados pela SMADS como prioritários no atendimento à população trans (Portal do Futuro, Nova Vida, Espaço Luz, Zaki Narchi e República Santana), pedindo informações sobre a reserva de vagas e a disponibilidade de quartos e banheiros exclusivos para a população LGBT. A PJDHIS também pediu ao NAT que realizasse visitas aos centros de acolhida indicados.

A SMADS demorou cerca de seis meses para responder ao ofício da Promotoria. Entre 2013 e 2016, suas principais iniciativas foram: a criação do Centro de Acolhida Casa Florescer, em 2015, sendo o primeiro serviço do Brasil com proposta de atendimento exclusivo à população travesti e transexual, com capacidade para acolher 30 pessoas; a realização do primeiro Censo da População de Rua, também em 2015, com dados sobre a orientação sexual e identidade de gênero, revelando que a cidade conta com 15.905 pessoas nesta situação, sendo aproximadamente 1000 pessoas pertencentes à comunidade LGBT; e a realização de oficinas de sensibilização no tema para os profissionais de centros de acolhida e demais servidores da assistência social.

Sobre a garantia de quartos e banheiros exclusivos, alguns centros de acolhida oficiados indicaram que consideram essa prática desfavorável para a inclusão de pessoas LGBT, por promover a segregação entre os usuários do serviço. Somente os centros Nova Vida, República Santana e Zaki Narchi possuem quartos exclusivos.

O NAT visitou o complexo Zaki Narchi em maio de 2016. As visitas ao complexo foram realizadas em três datas distintas e o relatório foi assinado por 4 assistentes sociais e 2 psicólogos. O relatório, amplo e detalhado, discutindo diferentes questões, afirma que o serviço socioassistencial oferece um grupo de trabalho que realiza discussões e ações de enfrentamento à homofobia entre os usuários.

Em julho de 2016, o promotor titular do cargo assumiu o caso e prorrogou o inquérito com o objetivo de obter informações atualizadas sobre o tema. Afirmou que, na sua concepção, a oferta de vagas específicas para a população LGBT em situação de rua não constitui discriminação e tampouco reforça o preconceito. Para ele, a separação pretendida tem o mesmo fundamento que justifica a separação entre homens e mulheres, ao mesmo tempo em que previne práticas discriminatórias e até mesmo de violência homofóbica, física, sexual e psicológica.

Em entrevista, um analista do NAT afirmou que a separação não é ideal, mas ela é necessária para prevenir situações de violência:

A gente precisa trabalhar a discriminação que existe no serviço como um todo. Todo serviço deveria saber receber esse público. Não precisaria separar. Mas a gente compreende. Às vezes é necessário até para a segurança dessas pessoas que precisam ser acolhidas de maneira específica, segmentada. Elas sofrem violências diversas. Tem centros de acolhida que não dão conta mesmo de evitar violências físicas; então às vezes é necessário [fazer a separação].

A SMADS também informou que o CRD está realizando em média 4 oficinas por mês de sensibilização sobre o tema na rede socioassistencial. A Promotoria tentou, sem sucesso, obter informações diretamente da Coordenadora do CRD sobre seu funcionamento e sobre as oficinas em questão. Outras solicitações ao SMADS também ficaram sem atendimento até que, em abril de 2018, a Promotoria fez contato telefônico com a assessoria do secretário, pedindo uma resposta. O inquérito foi prorrogado e não foi possível obter mais informações sobre o andamento do caso.

Apesar de todas as dificuldades, a atuação da Promotoria apresentou potencialidades relevantes para aprimorar os serviços de acolhimento da população travesti e transexual em situação de rua. Conforme outro analista do NAT:

Ao mesmo tempo em que [há novos] centros de acolhida específicos [para LGBT], nos outros (...) que a gente tem visitado, nos anos mais recentes, as pessoas têm falado em menos discriminação. (...) Agora, em 2018, a gente fez algumas visitas a centros de acolhida só para homens que recebiam, acolhiam transexuais, vestidos de mulher, e eram super aceitos. Então teve uma mudança da própria população em situação de rua.

Cabe mencionar que o enfoque dos dois últimos casos analisados foi sobre a população travesti e transexual, e não a população LGBT como um todo, provavelmente por apresentar uma situação de vulnerabilidade maior.

Por fim, no caso de monitoramento de centros de acolhida para refugiados e imigrantes foi instaurado um Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA).

A iniciativa foi da própria Promotoria, após o recebimento de um relatório de visita realizada pelo NAT a um desses centros. O NAT verificou que, de 5 de fevereiro a 11 de março de 2016, um grupo de imigrantes angolanos, composto principalmente por mulheres grávidas (mais de 100) e crianças (30), residiu em um centro de acolhida em situação precária e de superlotação, tendo sido transferido para outro centro, localizado na Rua Tobias Barreto 1411, em São Paulo.

Diante da informação desse contexto de violação de direitos e de que o novo centro de acolhimento na Rua Tobias Barreto seria temporário, a Promotoria decidiu acompanhar

o funcionamento do serviço socioassistencial com relação à admissão, entrada, permanência e saída de todos os refugiados e imigrantes em São Paulo.

Na portaria de instauração do PAA, a Promotoria apontou para a situação de vulnerabilidade desse grupo social e a importância da garantia de seus direitos, protegidos por inúmeros documentos legais. A PJDHIS indicou também que, conforme dados do Comitê Nacional de Refugiados (Conare) do Ministério da Justiça, há atualmente no país 5.208 refugiados de 80 nacionalidades, e que o número de pedidos de asilo aumentou quase 10 vezes de 2010 (566) a 2013 (5.256).

Foi juntada aos autos uma pesquisa sobre a política municipal para a população imigrante e foi solicitado ao NAT que inspecionasse o centro da Rua Tobias Barreto. A Promotoria enviou ofícios para diferentes Secretarias pedindo informações sobre o tema: a SMADS, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria de Educação e a Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania.

A Secretaria de Saúde apresentou meta estratégica e ações programadas no tema. A SMADS enviou informativo sobre o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes. A Secretaria de Cidadania e Justiça indicou a construção de políticas públicas transversais, por meio da metodologia de audiências e consulta pública. Após a Promotoria ter reiterado o ofício, a Secretaria de Educação informou que a coordenadoria de gestão da educação básica e centro de atendimento especializado possuíam um núcleo de inclusão educacional com projetos transversais.

A Promotoria também realizou reuniões de trabalho com duas organizações da sociedade civil que atuam com imigrantes e refugiados: a Caritas e a Bibliaspa. Decidiu abrir procedimento autônomo para fiscalizar o Centro de Integração da Cidadania do Imigrante e pedir novas visitas do NAT aos centros de acolhida municipais específicos para a população imigrante e refugiada, e à casa de passagem Terra Nova, sob responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo.

Foi juntada cópia do relatório final da CPI da Política de Migração, requerendo agendamento de reunião com representante do MP a fim de discutir o teor do relatório. Relatórios de visitas realizadas pelo NAT também foram inseridos nos procedimentos: à casa de passagem Terra Nova, ao centro de acolhida para imigrantes Bela Vista, ao Mooca, e ao Penha, dedicado a mulheres imigrantes.

Em abril de 2018, na última movimentação analisada, a Promotoria afirmou que várias recomendações estão sendo cumpridas pelo município de São Paulo, por intermédio de diversas secretarias.

Nos casos analisados, sobre políticas públicas e grupos historicamente discriminados, foi possível concluir que o ingresso no judiciário apresentou mais dificuldades para a promoção de impactos sociais. Argumentos como a falta de orçamento e a ausência de legitimidade do sistema de justiça para interferir em decisões do executivo dificultam a atuação da Promotoria. Judicializar demandas também pode prejudicar a articulação com órgãos públicos e outros atores envolvidos nas questões. No caso da gratuidade do transporte público para pessoas com HIV houve discordância no próprio MP, pois um procurador se manifestou de forma contrária ao posicionamento da Promotoria.

A avaliação e o monitoramento de políticas públicas por meio de instrumentos extrajudiciais apresentaram potencialidades relevantes. Promovem o reconhecimento, pelos órgãos públicos, de necessidades específicas de grupos historicamente discriminados, muitas vezes ignoradas ou invisibilizadas nas políticas públicas. Nesses casos, a Promotoria instigou a realização de diferentes ações direcionadas a esses grupos, desde a capacitação de funcionários ao investimento em infraestrutura e recursos.

Por outro lado, foi possível identificar desafios nessa atuação. As secretarias geralmente não cumprem os prazos para resposta aos ofícios da Promotoria. Os casos acabam demorando muito tempo para terem prosseguimento, o que prejudica a possibilidade de articulação. A troca de gestões públicas e a alternância de promotores na PJDHIS também são fatores que prejudicam o diálogo da Promotoria com os diferentes órgãos públicos e atores envolvidos nos casos. Além disso, a realização de reuniões e visitas aos serviços públicos, estratégias que parecem bastante eficazes para compreender o contexto e estabelecer ações relevantes, não são realizadas com tanta frequência.

Uma medida com bastante potencial, que só foi identificada no caso dos refugiados e imigrantes, é a realização de uma articulação com diferentes secretarias (Educação, Saúde e Trabalho). Nos demais casos, a Promotoria dialogou apenas com órgãos que realizam políticas socioassistenciais ou criminais. Outra ação realizada apenas no PAA dos imigrantes e refugiados foi refletir sobre o modo como a articulação de diversos marcadores sociais (gênero, raça, idade, orientação sexual) implica em necessidades específicas nas políticas públicas. Mulheres refugiadas, por exemplo, possuem particularidades que devem ser observadas. Há também diferenças a depender da idade, do país de origem e da raça dessas mulheres. É importante que essas especificidades sejam avaliadas e reconhecidas pelos órgãos públicos.

Mesmo com esses desafios, o acompanhamento de políticas públicas direcionadas para grupos historicamente discriminados, por meio da articulação de diferentes atores sociais, nos parece uma estratégia de grande potencial da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social para a realização de transformações sociais relevantes.

4. ENFRENTANDO AS TENSÕES NA BUSCA POR IGUALDADE

Nesse capítulo, veremos como a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social se posiciona com relação as 4 tensões identificadas nesse trabalho: pontual/estrutural, repressão/prevenção, universal/específico, e Estado/sociedade.

A primeira tensão, entre pontual e estrutural, abordará o modo como a PJDHIS compreende os objetivos da sua atuação e os resultados que almeja no combate à discriminação. A segunda, entre repressão e prevenção, analisará quais os principais instrumentos, judiciais e extrajudiciais, que a PJDHIS escolhe para enfrentá-la. A tensão entre universal e específico, por sua vez, discutirá se existem estruturas organizacionais no MP e práticas internas direcionadas a grupos específicos. Por fim, a última tensão pretende abordar o posicionamento dos integrantes da Promotoria: por um lado podem se considerar técnicos, que precisam tutelar grupos vulneráveis e, por outro, agentes de transformação social em diálogo com a sociedade civil.

O objetivo não é propor uma solução para essas tensões. Não podemos dizer que uma perspectiva é sempre melhor do que outra, pois as tensões analisadas se articulam de diferentes maneiras, em função do contexto, no dia-a-dia dos profissionais do Direito e de outros atores que dialogam com as instituições do sistema de justiça. O foco é compreender como as tensões emergem na PJDHIS e as potencialidades e desafios de cada um dos posicionamentos escolhidos pela Promotoria.

A reflexão sobre essas tensões busca ampliar e aprofundar a discussão sobre o acesso à justiça para grupos sociais historicamente discriminados. Mais do que isso, são questionamentos da própria luta contra sistemas estruturais de discriminação; um processo sempre em movimento, com o reconhecimento de novos grupos estigmatizados, novas demandas e novas formas de percepção do acesso à justiça.

4.1. Atuação pontual ou estrutural: “não queremos apenas enxugar gelo”

Uma importante tensão analisada nesse trabalho está relacionada a duas concepções diversas e, por vezes, conflitantes, sobre o papel das instituições do sistema de justiça na definição de objetivos e na avaliação dos resultados de sua atuação.

Podemos entender, por um lado, que o principal papel do sistema de justiça é a pacificação social por meio da solução de conflitos específicos. Nessa perspectiva, o conflito ou a situação de violação de direitos é entendida como um fato isolado, geralmente

entre duas pessoas, um acusado e uma vítima. O foco é comprovar a veracidade do ocorrido e a intencionalidade do ato. Ao final, espera-se que o sistema de justiça ofereça uma resposta adequada ao caso, resolvendo o conflito por meio da responsabilização do autor da violação.

Por uma outra perspectiva, o sistema de justiça deveria contribuir para uma sociedade mais justa e igualitária. O conflito, ainda que isolado, é percebido como uma manifestação intrínseca de problemas sociais mais complexos, envolvendo uma ampla rede de fatores, para além do ato realizado pelos indivíduos explicitamente ligados a cada situação. A resolução do conflito não é o foco, mas sim a análise e transformação das causas que dão origem às violações de direitos. A resposta não se concentra portanto em remédios direcionados a atores específicos e atos particulares, mas sim na reorganização de estruturas, prioridades, discursos e dinâmicas institucionais.

Emerge, portanto, uma tensão relevante entre priorizar a resolução de conflitos pontuais e enfatizar a promoção de transformações estruturais na sociedade. A pesquisa mostrou uma identificação maior da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social com esta segunda perspectiva. Conforme promotor, o órgão busca identificar e combater as causas dos conflitos e não os sintomas ou suas consequências:

Nós sempre tentamos entender as coisas na sua estrutura. Por que está acontecendo isso, [qual] a causa, a origem dessa prática? Não vamos atacar as consequências ou sintomas finais. Se tiver uma violência policial, vamos tentar atacar a causa da violência policial. Se tiver uma prática de racismo, vamos tentar buscar a política antirracismo institucional da empresa.

E mais adiante,

Eu acho que o aprendizado maior é o de tentar entender as coisas a partir de suas estruturas. Sempre tentando entender o macro, e não o micro. (...) Ele (o caso) só tem dimensão para atuação do Ministério Público se estiver inserido na sua razão histórica, no seu ambiente de tensão histórica. Quer dizer, de onde vem aquilo, como ele se relaciona com o contexto histórico, econômico, cultural do momento.

Interessante observar que, segundo o promotor, esta abordagem coincide com seu aprendizado ao trabalhar com direitos difusos e coletivos na Promotoria do Consumidor. Diferentemente da área criminal, em que a compreensão do conflito é “atomizada”, a tutela coletiva permite uma noção mais ampla do conflito:

Quando eu fui pra tutela coletiva, eu percebi que entender as coisas nas suas estruturas tem dimensão jurídica. No criminal, não, o crime era aquela coisa isoladinha, (...) começava na denúncia e terminava no acórdão. (...) No Consumidor, por exemplo, não era uma relação de consumo de um sujeito com

uma loja, era uma prática comercial de uma grande empresa. É outra noção de grandeza.

Para ele, a tutela coletiva ganhou força no MP-SP justamente para mudar o foco da responsabilização individual para os fatores institucionais e estruturais por trás de conflitos:

Quando a gente começa a conceber a ideia da tutela coletiva, no final da década de 1980, era exatamente para abandonar esses atendimentos do ponto de vista individual, encaminhá-los para advogados ou para a Defensoria, que surge depois, e tirar desses casos o coletivo. Por exemplo, se uma pessoa vai reclamar de um policial que estava tripudiando dela, a ideia era tentar não punir o policial, mas chamar o comandante e ver no Comando o que estava sendo feito. O Estado tinha o dever daquilo. E tentar buscar a origem do problema.

Além de procurar identificar a origem dos problemas trazidos nas denúncias, os objetivos definidos como relevantes pelos integrantes da Promotoria vão além da responsabilização individual e da reparação de violações específicas. Os mais recorrentes foram: a educação em direitos, a sensibilização para mudança de comportamento e a melhoria de políticas públicas. Esses objetivos refletem uma vontade de realizar transformações sociais mais amplas. Conforme promotor:

Hoje a gente conseguiu ter muita clareza do que se pretende e se pode fazer aqui. Mudar a convicção, a maneira de pensar das pessoas, para que se torne natural respeitar direitos fundamentais, direitos humanos. (...) Acho que essa Promotoria de Justiça de Direitos Humanos deveria ser, sobretudo, uma usina difusora de formações na área de direitos humanos.

Para um analista do NAT, dar visibilidade para o tema da discriminação e realizar o acompanhamento de políticas públicas são os objetivos mais relevantes da Promotoria:

Como discutir essas formas de discriminação contra públicos que têm invisibilidade social muito forte. Então eu acho que, no geral, uma das grandes virtudes da Promotoria é dar visibilidade para isso. (...) E um outro ponto que é muito forte, é esse processo de acompanhamento das políticas públicas.

Já uma oficial afirmou a importância de mudanças de pensamento e de práticas institucionais:

É muito legal quando a instauração daquele procedimento faz com que uma empresa, com que uma instituição, mude o pensamento, ou esteja engajada em mudar, em incluir todo mundo, em não discriminar, em receber mesmo as minorias.

No tema da discriminação, para um promotor, a origem do problema está muito ligada a um pensamento tipicamente capitalista, que classifica as pessoas em melhores ou

piores, sendo importante utilizar estratégias de sensibilização por meio da educação e da arte:

Acho que vivemos o momento da discriminação. As pessoas cada vez mais se classificam e quem está abaixo é discriminado. A questão da discriminação passa, necessariamente, pela questão do capitalismo. É inerente a uma sociedade capitalista e, sobretudo, ultra capitalista, que é a sociedade neoliberal, a classificação e o ranking de pessoas. O ranking de pessoas é a base da estruturação dos interesses e do posicionamento social das pessoas. (...) Então um sempre está se achando melhor do que o outro. (...) É sempre no sentido de excluir o que está abaixo. Isso é uma tragédia, porque vira uma sociedade de competição, todo tempo discriminando o outro. E no Brasil essa discriminação acaba vindo a reboque da violência. Eu não só discrimino e acho inferior a mim, como eu me vejo no direito de agredi-lo e matá-lo. É isso que faz com que um policial negro, que cresceu a vida inteira na periferia, ao virar policial e entrar na periferia, ele mata e discrimina um jovem negro que tem a mesma origem dele, porque ele virou policial e despreza a sua própria história familiar. O que está na origem disso? O preconceito pelo ranking de pessoas. Isso só se supera com educação, só se supera com arte. A arte é um instrumento fundamental nisso. Isso se supera com sensibilidade, não se supera com razão.

A Promotoria, portanto, procura identificar as causas estruturais dos conflitos e agir para provocar impactos sociais relevantes. E acredita ser necessária uma reflexão para ir além da resolução de um caso específico e da definição de uma responsabilidade individual.

Os entrevistados afirmaram acreditar na efetividade dessa forma de atuação e indicaram alguns exemplos de casos que consideram bem-sucedidos. Um exemplo bastante mencionado foi o caso, analisado no capítulo anterior, em que a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos do MP-SP combateu a baixa porcentagem de pessoas negras em campanhas publicitárias para alcançar uma participação mais igualitária.

O enfoque foi a conscientização e a articulação com diferentes atores sociais, representantes de entidades públicas e privadas. Conforme o promotor, na promoção de arquivamento, o objetivo foi “*mudar convicções e mentalidades historicamente assentadas, mas que se mostram incompatíveis com os padrões civilizatórios do século XXI*”. Uma oficial, sobre esse caso, comentou:

Um caso que eu achei que teve um resultado muito legal foi um inquérito que a gente tinha sobre a participação dos negros nas campanhas publicitárias. (...) O Dr. mandou para todas as faculdades de São Paulo, que tinham curso de propaganda e marketing, para demonstrar o trabalho e a necessidade de abrir espaço para pessoas negras também na publicidade. Porque as pessoas não se veem representadas num comercial, numa propaganda, e foi muito interessante. A partir disso teve universidade entrando em contato, parabenizando, querendo saber mais sobre o tema.

Outros casos mencionados foram as ocorrências de discriminação racial no Burger King e no Shopping Higienópolis. A Promotoria não buscou a comprovação da

intencionalidade dos autores da conduta discriminatória e nem uma responsabilização individual. A instituição buscou realizar medidas para a sensibilização e para a mudança de práticas institucionais.

Como vimos, a Promotoria investigou a prática de racismo institucional no Shopping Higienópolis e procurou implementar práticas corporativas afirmativas, voltadas para a igualdade racial. Sobre esse caso, uma oficial afirmou que considera os resultados efetivos:

Você vê um resultado prático, você vê uma tentativa de mudança de pensamento, de atitude, que funcionários foram treinados para tentar lidar com esse tipo de situação. Então esses funcionários vão sair com outra mentalidade.

O promotor apontou que o caso do Burger King também é um ótimo exemplo da atuação da Promotoria: tanto com relação ao objetivo de educação em direitos, quanto por procurar ir além da resolução do conflito pontual e da perspectiva interpessoal:

Mas o que é muito interessante nesse caso em específico é que ele é um bom exemplo dessa maneira de educação em direitos humanos. (...) O que a gente está tentando fazer é que uma grande rede, e que domina uma parte do mercado nas redes sociais, crie um mecanismo importante de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo. E a gente descola isso da ocorrência que deu início ao inquérito, a tal ponto que as advogadas nos trouxeram laudos periciais que sugerem que não houve situação de racismo. Mas isso não importa, e vai ser avaliado pelo promotor criminal e pelo juiz criminal. E mesmo para elas não importa, elas vão fazer a campanha. A gente conseguiu descolar uma coisa da outra e dizer para uma empresa desse porte que ela tem responsabilidade social, tem dinheiro, façam uma campanha e faturem com isso!

Os efeitos positivos destas estratégias servem de estímulo e motivação para toda a equipe. Conforme analista:

O próprio Burger King vai fazer um projeto educacional dentro da empresa para que esse tipo de comportamento não aconteça novamente. Então, é um avanço importante. (...) Foi uma atuação que teve relevância e é uma empresa muito grande, que vai influenciar diretamente a vida de muitas pessoas.

Merece também destaque o caso das reiteradas ações discriminatórias especialmente contra mulheres e homossexuais na Faculdade de Medicina da USP. A atuação da Promotoria gerou vários avanços no tema: determinou a regulamentação das festas nos espaços universitários, a vedação de trote ou outras atividades que atentem à integridade física ou moral dos participantes, e a inserção na grade curricular de temas relacionados a ética, relação médico-paciente, humanização, saúde mental, uso de álcool e drogas, direitos humanos, diversidade, violência e assédio, além da implementação de

núcleos de acolhimento e escuta.

Apesar das relevantes conquistas dessa abordagem, é certo que há inúmeros desafios a serem superados. No âmbito deste trabalho, apresentaremos os cinco principais: identificar as causas e os fatores envolvidos por trás de conflitos específicos; comprovar a existência de sistemas estruturais de violações de direitos e a abrangência de seus efeitos; dimensionar a importância da perspectiva pontual e individual; definir objetivos específicos que provoquem um grande impacto social; e monitorar e avaliar o alcance das estratégias implementadas.

Nem sempre é fácil visualizar as causas e os diversos fatores envolvidos por trás de situações de violações de direitos. Geralmente essa perspectiva não está presente nas denúncias, e cabe à Promotoria a análise do alcance e das implicações das ocorrências.

O sistema de justiça é historicamente voltado para a dimensão pontual e interpessoal da resolução de conflitos. Na PJDHIS, a maior parte das denúncias de discriminação é relacionada a comentários ou conteúdos publicados por indivíduos em redes sociais, ou por casos particulares de tratamento desvantajoso em espaços públicos ou privados. São menos frequentes as denúncias com dimensão estrutural, exigindo mudanças de práticas em instituições e políticas públicas, como na questão da pouca presença de negros na publicidade, no caso da ausência de modelos negros no SPFW, e na falta de serviços de acolhimento para a população transexual e travesti em situação de rua.

É evidente também que há um desconhecimento da sociedade civil com relação às atribuições da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. A instituição precisa realizar um esforço para dar uma dimensão coletiva e mais abrangente para a maior parte dos casos. Em termos práticos, é importante uma atitude proativa para se aproximar mais do cotidiano da população e para perceber onde os casos pontuais ocultam uma questão estrutural. A pesquisa, o diálogo com a sociedade civil, a atenção ao cenário político e a reflexão constante são fundamentais para a compreensão do contexto estrutural por trás das denúncias.

Outro desafio é comprovar a existência de sistemas estruturais de violações de direitos e a abrangência de seus efeitos. Situações de discriminação são mais facilmente comprovadas quando ocorrem entre duas pessoas e onde há uma clara intenção de discriminar com base em marcadores sociais, como raça, gênero, religião e orientação sexual. Apesar de muitos estudos afirmarem a existência de sistemas estruturais de discriminação, essa perspectiva ainda é incipiente no sistema de justiça.

Em diversos casos, a Promotoria buscou apontar para a existência de normas e

comportamentos adotados no cotidiano das organizações que produzem resultados desiguais para determinados grupos sociais, independentemente da intenção de atores específicos. A Promotoria inclusive utilizou os conceitos de racismo institucional e estrutural em algumas de suas manifestações. Há, entretanto, uma dificuldade de comprovação e convencimento da existência desses sistemas e dos seus efeitos negativos.

Um bom exemplo é o inquérito civil instaurado pela Promotoria para investigar a prática de clubes esportivos de São Paulo, que obriga o uso de roupas brancas por babás, exigência dispensada aos demais acompanhantes cadastrados. A Promotoria argumentou que a origem dessa prática era uma mentalidade de divisão social na sociedade brasileira construída desde o período da escravidão, que tinha de ser combatida. No entanto, não houve consenso, no Conselho Superior do Ministério Público, sobre a existência de discriminação nesse caso, e a permissão para o prosseguimento das investigações foi acolhida por 5 votos a 4.

Em outros casos, principalmente relacionados à reprodução de estereótipos, também foi possível perceber uma dificuldade de comprovação e identificação da discriminação. A obrigatoriedade do reconhecimento da intencionalidade como critério fundamental para caracterizar a discriminação prejudicou a compreensão de que existem sistemas estruturais, que discriminam independentemente da vontade consciente de atores específicos.

Um exemplo é o inquérito civil sobre a boneca “Neginha do Espanador”, promovido pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do MP-SP. Nesse caso, a Promotoria contribuiu para que as organizações envolvidas, como a Estrela e o MuBe, realizassem eventos culturais de valorização da cultura negra e de sensibilização sobre o racismo no Brasil. A Promotoria, entretanto, afirmou que não houve violação a direitos humanos por prática discriminatória.

Esse desafio se relaciona com a baixa incorporação da concepção de discriminação estrutural nos processos de trabalho das organizações governamentais e sociais, e à ausência ou insuficiência de experiências prévias de políticas e estratégias para sua erradicação (GELEDÉS, 2013, p. 7).

Um terceiro desafio é dimensionar a importância da perspectiva pontual e individual. Por um lado, há uma compreensão de que a perspectiva individual é menos efetiva para provocar relevantes transformações sociais. Nas palavras de uma analista:

A gente achava que seria mais efetivo (trabalhar de uma perspectiva coletiva). Que trabalhar o individual seria só (...) enxugar gelo, e olhar coletivamente daria mais efetividade para nossas ações. De alguma maneira a gente ainda acredita nisso.

Por outro lado, integrantes da Promotoria também reconhecem a importância da atuação individual, e indicam que, às vezes, pode ser até mais efetiva do que a dimensão coletiva. A denúncia e consequente ação das instituições do sistema de justiça para a responsabilização de pessoas que cometem atos discriminatórios com intencionalidade explícita é fundamental para demonstrar que o jogo da discriminação não há de ser mantido em silêncio, escondido no terreno do privado, e também para indicar que esses comportamentos não podem se justificar pela esfera da brincadeira, dos pedidos de desculpas e das boas intenções.

A atuação das instituições do sistema de justiça nesses casos também pode ser considerada bastante relevante, pois proporciona um acolhimento das pessoas que sofreram condutas discriminatórias, e promove a consciência jurídica e social de que a discriminação é uma atitude reprovável, que deve ser repreendida.

A responsabilização individual pode ser mais rápida e ter impactos mais visíveis do que medidas de conscientização e alteração de práticas institucionais. Ainda, a discussão de certos casos particulares, que desafiam a lógica das práticas em vigor, são determinantes para combater a própria dimensão estrutural de alguns tipos de discriminação. Como exemplo, podemos citar um analista do NAT discutindo o potencial de uma atuação individual no tema de pessoas com deficiência:

a deficiência não é do indivíduo, na verdade é uma interação dessa pessoa com o ambiente. As barreiras criadas pela interação é que fazem a deficiência; a pessoa em si não é deficiente. Então a possibilidade (...) dessas demandas individuais é interessante também.

Trata-se de uma relação dinâmica entre o individual e o coletivo, conforme outro analista do NAT:

Já vi casos individuais muito interessantes, com uma influência no âmbito coletivo, a médio e longo prazo. (...) Pensamos muito o quanto o caso individual não é um sintoma, uma expressão do âmbito coletivo. Por exemplo o idoso que reclama de uma falta de acesso a alguma ação de saúde. O que é esse idoso? Ele está falando de uma coletividade de idosos. (...) Tem esse dinamismo entre esses pontos (individual e coletivo). Eu não penso que um lado é mais efetivo que o outro, eu penso que... é como você conduz isso.

Essa tensão entre as perspectivas individual e coletiva muitas vezes submete a Promotoria a dilemas em sua atuação. Por exemplo, apesar de não ser sua atribuição e da

limitação de recursos, a Promotoria atua em muitos casos individuais de denúncias de violações realizadas contra pessoas em situação de rua. Conforme promotor:

São as questões individuais, que a gente não tem atribuição mas faz, porque as pessoas estão desesperadas. A gente acaba articulando com o município para ajudar as pessoas, sobretudo com a assistência social para a população em situação de rua. E a gente faz porque a população em situação de rua é um público preferencial nosso. (...) quando no procedimento individual eu aciono a rede, estou também avaliando o trabalho da rede, estou monitorando o funcionamento da rede indiretamente. (...) E eu consigo avaliar a partir dos casos individuais que eu assumo. Então é um instrumento importante.

Assim, dimensionar a importância da perspectiva individual é um desafio relevante. Outro grande desafio da dimensão estrutural é a definição de objetivos para maior impacto social. Não é uma tarefa fácil, pois a Promotoria possui muitas atribuições, todas abrangentes e complexas, envolvendo diversos atores sociais. A fala de um analista sobre um promotor da PJDHIS ilustra esse desafio:

Ele tem mais de 30 anos de carreira. E ele vai em muita reunião, vai em muita inspeção... E ele tenta sempre ser objetivo, resolutivo. Mas assim, é difícil. Sistema prisional, como você resolve? População de rua, como você resolve? É muito difícil. Como você resolve? Então acho que isso é muito desafiador, é muito desafiante. Você se dedica, vai atrás, e você mesmo se vê muitas vezes de mãos atadas, sem entender como resolver.

Para dar conta desse desafio, a Promotoria busca estabelecer objetivos específicos caso a caso, de acordo com uma avaliação das possibilidades de avanço em um determinado contexto e a receptividade dos atores envolvidos. Conforme promotor:

A estratégia é pensada sempre caso a caso, dentro do que seja possível. Por exemplo, no caso de abordagem de LGBTs na rua. A gente vai discutir como a polícia aborda LGBTs. A gente tem contato com a coordenação de LGBTs da Secretaria de Justiça para pensar na formação de pessoas que vão lidar com LGBTs – no sistema prisional, nas delegacias de polícia – para [que usem] o nome social, e o pronome de gênero flexionado de acordo com a identidade de gênero da população trans. São questões que a gente vai caminhando em cada situação no que seja possível.

O promotor afirmou que também é essencial desmistificar grandes objetivos e reduzir a ansiedade por grandes resultados:

Uma construção desses tempos é a ideia de que é possível avançar nas pequenas coisas, de desmistificar os grandes objetivos. Porque a gente está falando de conquistas de diretos fundamentais em uma sociedade avessa a isso. (...) Então quando você consegue melhorar a condição de um centro de acolhida da população em situação de rua, e dar um pouquinho mais de conforto para alguém, seja um banheiro, um armário para bens pessoais, um modo de abordagem na rua; isso é um ganho, um avanço. A gente vai avançando exatamente nas pequenas conquistas. Então reduzir a ansiedade por grandes resultados também foi importante. E esse é um ponto muito importante, que se tornou para nós uma verdadeira obsessão.

A identificação de objetivos mais específicos e realistas é importante na medida em que estimula o engajamento da equipe e direciona a atuação da PJDHIS para metas factíveis. Por outro lado, ao concentrar o foco em aspectos muito pontuais, a PJDHIS corre o risco de perder de vista a possibilidade de realizar mudanças mais amplas, visando transformações de grande impacto nas práticas institucionais. Trata-se, portanto, de um desafio muito relevante e sempre presente no dia a dia da atuação da Promotoria.

Um outro aspecto que deve ser lembrado é o impacto da conjuntura política na definição dos objetivos da Promotoria. Conforme promotor da PJDHIS, “*qualquer mudança um pouco mais severa nos governos, na prefeitura, reflete muito pesadamente na Promotoria. A mudança de uma administração municipal de um viés progressista para conservador tem um impacto dramático*”. Segundo ele:

As pessoas que sentam nessa mesa para o diálogo estão mergulhadas numa maneira de pensar que é a do momento político. Se, por acaso, a gente tiver um momento político em que o governo estiver retrocedendo claramente em políticas de direitos humanos, revogando leis, revendo o sistema de cotas, como hoje foi anunciado, mexendo na Constituição, aí quem vier sentar nessa mesa e tiver o mínimo de afinidade política com esse grupo, que não seja um reacionário, mas um conservador, ele chega com uma posição de ceder muito menos no diálogo. E, portanto, aquele possível que eu te falei no começo [de avançar até o possível], ele vai ficar cada vez menor. Daqui a pouco quase nada é possível. Até que nada, de fato, seja possível.

Na percepção da PJDHIS, o cenário político está ficando cada vez mais desfavorável ao combate à discriminação e refratário à necessidade de transformação de estruturas sociais injustas. Conforme oficial:

O maior desafio que vamos ter agora são essas eleições. Quem vai entrar? É esse conservadorismo que está entrando, essa repulsa aos direitos humanos, esse desconhecimento dos direitos humanos da população em geral. Para conseguir cotas para negros foi uma dificuldade, mesmo dentro dessa instituição, e pode ser que isso se perca com o tempo e com as novas políticas.

Os casos analisados revelaram um último desafio peculiar ao trabalho com demandas coletivas. Os casos individuais, pela sua própria natureza, têm começo, meio e fim, após a imposição de alguma medida de reparação e a verificação de seu cumprimento. Quando se fala de mudanças estruturais, fica evidente a necessidade de acompanhamento das medidas e estratégias implementadas de forma duradoura. Foi possível perceber que não há uma prática institucional de análise, acompanhamento e avaliação da atuação da Promotoria como um todo.

Para tanto, além de quadros dedicados a esta função, seria preciso que os próprios sistemas operacionais estivessem programados para permitir a avaliação deste

monitoramento. O SIS-MP, entretanto, foi desenhado apenas da perspectiva de suas funcionalidades operacionais. Prova disto é que somente as oficiais entram no sistema informacional do MP-SP. Nas entrevistas, os analistas e promotores indicaram que raramente usam o sistema.

Para as oficiais, o formato do sistema é eficiente para registro dos casos e acompanhamento dos prazos, mas há uma dificuldade muito grande para realizar qualquer pesquisa ou gerar relatórios para monitorar a atuação da Promotoria. Conforme oficial entrevistada:

Quantos procedimentos nós já tivemos sobre racismo? Não tem como você pesquisar isso, entendeu? Como você filtrar. Você viu que é uma dificuldade bem grande para pesquisar no sistema. (...) Tudo que a gente faz, os procedimentos que a gente adota, dá para anotar no sistema, colocar os acompanhamentos de prazo, anexar as principais peças e gerar remessas para os promotores. Eu acho que em relação a isso ele atende bem às nossas necessidades. Eu acho que ele só deixa a desejar nessa parte de gerar relatórios gerenciais.

Na Promotoria, somente há a possibilidade de um monitoramento contínuo no caso dos PAAs e do PAF. Os inquéritos civis possuem outra lógica, determinando um prazo para seu encerramento ou ingresso com ação civil pública. Após o arquivamento dos casos, o envolvimento da sociedade civil é, sem dúvida, um dos mecanismos mais eficientes para o monitoramento das novas condutas propostas pela Promotoria.

É necessária uma postura ativa da Promotoria para engajar diferentes atores sociais. Como exemplo, um promotor destacou o envio de ofícios para diferentes entidades públicas e organizações sociais divulgando os resultados do caso, e apontando para a importância do seu monitoramento pela sociedade civil. As ferramentas para este fim podem ser as mais variadas possíveis, e dependem da criatividade e iniciativa dos promotores.

Podemos concluir, sobre a tensão entre uma atuação pontual ou estrutural, que a escolha por objetivos de grande impacto social, ao mesmo tempo que traz grandes potencialidades, demanda reflexão, criatividade e engajamento da instituição para enfrentar os mais variados desafios.

4.2. Instrumentos de repressão ou prevenção: “ingressar no judiciário já é uma derrota”

A concepção de um acesso à justiça centrado na ideia de resolução de conflitos sociais enfatiza medidas de repressão de violações de direitos. Nessa perspectiva, as instituições jurídicas devem ter instrumentos capazes de identificar o dano, responsabilizar os autores de atos ilícitos e oferecer uma reparação para quem sofreu a violação. Tradicionalmente, o judiciário assume o papel central no estabelecimento de uma resposta ao conflito, e os principais instrumentos utilizados pelos atores são direcionados para essa esfera, como ações civis e penais. Cada vez mais, entretanto, instrumentos extrajudiciais ganham força para a solução de conflitos sociais, como a mediação, a conciliação e os Termos de Ajustamento de Condutas (TACs).

As estratégias de caráter preventivo, diferentemente das práticas repressivas, não se vinculam à ocorrência de um conflito específico. Elas partem do princípio de que é importante realizar medidas para impedir novas violações de direitos, independentemente da existência ou não de uma situação específica. Nessa perspectiva, os instrumentos necessários são bastante diferentes. Dentre outras práticas, as estratégias de prevenção incluem a educação em direitos, a capacitação institucional e a elaboração e acompanhamento de políticas públicas e de projetos de leis.

De acordo com cada perspectiva escolhida, articulam-se diferentes possibilidades e desafios, configurando uma tensão relevante na atuação da PJDHIS.

A atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social se vincula mais à perspectiva de repressão de conflitos sociais, pois a maior parte dos seus instrumentos é utilizada para oferecer respostas a ocorrências de violações de direito. Por outro lado, a PJDHIS evita punições individuais, buscando estabelecer acordos com os atores envolvidos. O foco não é a comprovação da ocorrência, mas a promoção de uma maior conscientização social e o estabelecimento de mudanças em práticas institucionais e organizacionais. Conforme promotor:

Aqui [na PJDHIS] a gente não tem nenhum viés punitivista, a gente não quer punir ninguém que viole os direitos. Acho isso uma grande conquista, por se tratar de uma promotoria. Queremos que as pessoas parem de violar os direitos humanos e passem a respeitar. É isso que a gente busca. A gente senta com uma empresa que viola direitos humanos por racismo; quem vai apurar [o caso] sobre racismo é a Promotoria Criminal. Aqui a intenção é de criar uma política de igualdade racial. A gente chama os técnicos da assistência social, da prefeitura, para aprimorar o serviço e garantir que a população em situação de rua tenha seus direitos assegurados na rede socioassistencial do município. (...)

Então essa questão da construção de direitos no pequenininho não precisa necessariamente estar ligada a fatos: [o objetivo] é para prevenir, evitar. Você usa fatos como mero trampolim; a coisa acaba sendo muito maior.

As principais ferramentas utilizadas pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do MP-SP são: a instauração dos inquéritos civis para a investigação dos fatos, o envio de ofícios solicitando informações sobre os casos e a realização de reuniões de trabalho com os atores envolvidos. A partir das reuniões, a PJDHIS busca promover o diálogo, a articulação, e a construção de acordos. Conforme promotor:

Nós começamos a criar aqui um método de ação muito baseado no diálogo. Então eu sempre chamo as pessoas em torno dessa mesa redonda, com muita clareza e honestidade sobre o que a gente pretende. E tentamos chegar a um ponto de consenso.

A pessoalidade e a informalidade são características fundamentais. Segundo analista:

O promotor tem muito essa característica de tentar resolver extrajudicialmente todas as demandas. De chamar para reunião, de conhecer. Sempre que entra um secretário de direitos humanos, um secretário de assistência social, ele chama para conversar, para conhecer pessoalmente, para saber quem são... Um trabalho um pouco mais pessoal mesmo, de pegar o telefone para resolver, de não colocar tudo no papel, partir para uma briga logo de cara.

Conforme promotor, a principal ferramenta da Promotoria é a construção de alianças de forma horizontal:

Eu acho que não há nada mais destruidor da possibilidade do consenso do que a verticalidade, a arrogância, a prepotência, o complexo de autoridade, de o promotor se colocar como o doutor, a “excelência”, e sentar na cabeceira da mesa e (...) assumir um tom professoral. Isso estraga completamente, porque toda a possibilidade do consenso está na aliança. Você cria alianças para construir direitos. E essa criação de alianças passa por essa coisa da horizontalidade, do trato ameno, da sinceridade de propósito, do olho no olho. Então é dar um caráter muito mais humano e menos “de autoridade” nessa relação. Acho que essa é a ferramenta base fundamental, as outras são coadjuvantes.

Essa forma de atuação da PJDHIS possui inúmeras potencialidades. O diálogo e o estabelecimento de consensos criam um clima de horizontalidade que favorece a cooperação para obtenção de objetivos comuns aos envolvidos. O promotor aponta que essa forma de atuação menos repressora e impositiva é mais eficiente:

Veja, a gente tem o poder de intimação. Que eu me lembre, em dez anos dessa Promotoria, eu nunca usei. Porque a gente manda o convite: se a pessoa não quer vir, estiver reticente, a gente liga e fala. Quando a pessoa recebe a ligação e entende o que está acontecendo, ninguém se nega ao diálogo. A gente fala que está convidando para conversar, para ver o que a pessoa tem a oferecer, o que

eu tenho a oferecer. Então eu acho que essa interlocução igualitária e simétrica é fundamental. É a ferramenta mais eficiente.

Os atores envolvidos nos casos muitas vezes são mais receptivos às medidas estabelecidas pelos instrumentos extrajudiciais. Conforme analista, é uma possibilidade de todos saírem ganhando:

É uma estratégia muito boa, porque a empresa já vem com medo, principalmente de sujar o nome. Primeiro porque é o Ministério Público e, depois, por ser empresa, qualquer coisa que sai na imprensa de racismo já macula a imagem. Eu lembro que, no caso do Shopping Higienópolis, o racismo foi muito claro. (...) E o advogado veio com um papo de que não foi assim. E o Dr. disse que não queria entrar com ação, mas que iria pedir ao shopping para fazer uma campanha afirmativa nesse sentido. Mas, se eles comessem a negar o fato e a falar na mídia que não aconteceu, aí [seria] obrigado a falar que aconteceu e a entrar com uma ação. Ai eles falaram “não, não, tudo bem”. Para eles é melhor fazer a campanha, e ainda saem de bonzinhos. E é o que a gente quer (fazer ações afirmativas), porque não é vantajoso entrar com uma ação judicial que a gente vai perder ou que vai demorar vinte anos. (...) Então todo mundo sai ganhando.

Por fim, segundo analista do NAT, uma vantagem dos instrumentos extrajudiciais é justamente poder compreender os conflitos de forma mais ampla:

Não é só no âmbito processual que se resolve a vida dos sujeitos. A gente sempre brinca que a vida dos sujeitos, quando o processo acaba, a vida continua. (...) Então essa lógica extrajudicial, creio eu, abarca um pouco mais esse outro tempo, de resolução de conflitos, de contradições.

Além dessas vantagens, a escolha por essa forma de atuação da Promotoria decorre das próprias dificuldades e limitações dos instrumentos judiciais. Conforme promotor:

Uma das questões fundamentais é a ênfase na busca de soluções extrajudiciais. Por duas razões muito práticas, a primeira é que não se pode contar com o Judiciário, a experiência tem mostrado isso. A segunda é que costuma ser mais rápido e mais efetivo. Afinal, se trata de manter o conflito nas mãos de quem tem interesse [de resolvê-lo].

No mesmo sentido, um analista afirmou:

Como esse tipo de demanda não tem muita receptividade no Judiciário, a gente tem que buscar essas formas alternativas, que não seriam exatamente uma conciliação ou uma mediação, mas um trabalho de conscientização das pessoas que têm alguma influência. E a partir daí conseguem fazer alguma coisa, dentro dos limites.

O Judiciário é visto pela PJDHIS como recurso apenas em situações excepcionais, como última alternativa. Dos 32 casos paradigmáticos, a Promotoria entrou com ação judicial em apenas 4 deles.

Conforme um promotor entrevistado, os principais problemas da esfera judicial são os seguintes: a longa demora para julgamento e conclusão da ação, o fim do diálogo entre

as partes envolvidas, a falta de interesse do judiciário neste tipo de conflito e a ausência de uma abordagem humanista para estas violações de direitos:

Além de demorar, são vários problemas quando você entra com uma ação. O primeiro deles é que encerrou o diálogo, porque o assunto está sub judice. Segundo problema, você mandou o conflito para alguém que não estava interessado nele. Você estava tocando o conflito e mediando aquilo, e o juiz não está interessado. E terceiro, você vai enviar para um órgão que não tem nenhuma visão humanista e de direitos humanos do mundo; eles são meramente técnicos formais. Então, entrar com ação é uma decisão drástica que praticamente “joga a toalha”.

Ainda sobre as limitações da esfera judicial, o promotor afirma que é uma derrota ingressar no judiciário, pois não contribui para a mudança de convicção das pessoas envolvidas, apenas para a resolução do problema:

Quando a gente vai para uma ação civil pública para buscar condenação para a observância dos direitos humanos, do ponto de vista jurídico isso é possível, mas do ponto de vista filosófico e político é uma derrota. É um sinal de que você não conseguiu fazer com que seu interlocutor compreendesse a importância de respeitar um direito fundamental. Você teve que obrigá-lo por uma via judiciária. Isso pode funcionar do ponto de vista do resultado final da implementação da política, mas não funcionou como educação em direitos humanos, que é o que de fundamental a gente precisa fazer. Mudar a convicção, a maneira de pensar das pessoas, para que se torne natural respeitar direitos fundamentais, direitos humanos.

Complementando esta linha de raciocínio, um analista do NAT afirmou que ingressar no judiciário pode esvaziar outros espaços sociais de discussão e resolução de conflitos:

O Ministério Público tem uma potencialidade muito grande de resolver conflitos sociais, mas não judicializando. Tem todo esse processo da judicialização da vida, das relações. Que tem um lado bom por conta do acesso aos direitos. Mas tem um outro lado, que vai esvaziando outros espaços de resolução de conflitos.

Uma analista jurídica apontou que não é necessário ingressar no judiciário se o próprio MP pode resolver a questão:

O MP não tem que ficar demandando judicialmente sempre. (...) O MP tem como função ser fiscal da lei. Ver se a lei está sendo cumprida. Ele não precisa sempre do Judiciário para fazer isso. Pelo menos não na área cível. Na criminal é função e obrigação do Ministério Público. Mas no cível a gente resolve por conta própria, não precisa do Judiciário.

Um promotor apontou limitações referentes à regulação da ação civil pública, sem mecanismos eficientes para execução:

A Lei 7347 foi muito tímida na parte de execução das sentenças condenatórias de ACP (Ação Civil Pública). Os instrumentos são muito pobres para cuidar dos direitos difusos e coletivos, e da complexidade que esses temas trazem. Por

exemplo, impor multa contra o administrador, a doutrina vai falar que é eficiente, mas para que serve isso? Para nada. Porque essa multa não vai ser paga. E se ela tiver que ser paga ela vai acabar saindo de um outro programa público, e enfim, você acaba ficando sem um instrumento efetivo de coação

É um consenso entre os integrantes da Promotoria que o Judiciário possui uma postura conservadora, não sendo um espaço efetivo para uma atuação em prol dos direitos humanos. Conforme analisa:

A gente tem um Judiciário bem conservador; eles não conseguem entender as demandas envolvendo minorias, no geral, eles não têm essa sensibilidade para minorias. Então, o Judiciário está mais afinado com um tipo de demanda de processo, silogismo, aquela coisa mais tradicional. Então você chega com uma demanda dessas no Judiciário, você infelizmente não consegue resultado.

Os integrantes da Promotoria afirmaram que temas como justiça de transição, população de rua e sistema carcerário apresentam mais dificuldades pelo conservadorismo do Judiciário. Sobre o sistema carcerário, mencionaram que a quase totalidade das ações judiciais impetradas não teve um resultado favorável.

Podemos relacionar outras limitações dos instrumentos judiciais: a dimensão adversarial e simplificadora dos processos, a dificuldade de definir uma reparação adequada para processos históricos de desvalorização ou negação de identidades, e o desconhecimento e falta de formação do Judiciário sobre questões de discriminação.

Instrumentos extrajudiciais, portanto, demonstram ser estratégias relevantes para a solução de casos de discriminação. São mais rápidos, têm custo menor e muitas vezes são mais pedagógicos e de efeito mais duradouro do que medidas judiciais, pois valorizam o diálogo e a interação entre os envolvidos.

Por outro lado, é importante também considerar os desafios das estratégias extrajudiciais, que exigem maior criatividade e engajamento dos profissionais do Direito. Esses instrumentos geralmente possuem um menor poder de coerção, e há uma dificuldade de acompanhamento das diretrizes estabelecidas. Além disso, a falta de preparo pode prejudicar o estabelecimento de medidas reparatórias efetivas.

Conforme promotor, um desafio dos instrumentos extrajudiciais é a ausência de mecanismos efetivos para exigir o cumprimento dos acordos estabelecidos. No caso da inobservância do Termo de Ajustamento de Condutas (TAC), por exemplo, a única alternativa é o ingresso de ação judicial, que não é uma estratégia eficiente, como apontado acima.

Para o promotor, essa característica dos instrumentos extrajudiciais e a falta de apoio do Judiciário fez com que a Promotoria não se importasse tanto em formalizar

acordos por meio de TACs ou outros instrumentos mais formais. O foco é estabelecer relações de confiança e realizar cobranças por meio do diálogo:

Isso (a falta de apoio do Judiciário), por exemplo, fez com que a gente não desse tanta importância às formas. Para nós não importa, muitas vezes, todo o formalismo de um TAC, sua homologação, etc. O que importa é uma conversa, uma ata (nem sempre assinada por todo mundo), a relação de confiança de que o dever vai ser cumprido. E a cobrança muitas vezes é uma conversa amena por telefone. E isso funciona. O resultado mostra que temos conseguido conquistas importantes em vários setores que a gente atua.

Dentre os 32 casos paradigmáticos, apenas em 2 houve a formalização de recomendações e apenas em 5 foram assinados TACs. Conforme analista da Promotoria, sobre a mesma questão:

Desde que entrei aqui, a gente não teve nenhum TAC. Porque conseguimos resolver muitas coisas na conversa, porque muita coisa não dá para exigir no Judiciário (...) Qual seria, por exemplo, a efetividade de fazer um acordo com o Burger King para que ele faça uma campanha de conscientização em relação à homofobia? Se o Burger King não cumpre, vai efetuar uma multa? Só vai tensionar mais a questão e esse não é o objetivo. Então os instrumentos tradicionais não são, muitas vezes, os melhores para uma atuação não tradicional.

Segundo outra analista, o Poder Público geralmente não se dispõe a assinar TACs. Além disso, esse instrumento é utilizado pela Promotoria apenas quando os atores envolvidos se mostram refratários às medidas propostas. Como exemplo, ela mencionou a casa noturna Villa Mix:

Em dois anos e meio que estou aqui só assinei um TAC, com o Villa Mix, não sei se você se lembra. (...) eles não estavam aceitando muita coisa e eram vários detalhes, queria que colocasse uma placa lá fora, entre outras coisas. Aí fizemos um TAC e eles assinaram.

Além disso, outra dificuldade mencionada foi o poder de coerção desses instrumentos junto ao setor público. Integrantes da Promotoria afirmaram uma facilidade e receptividade maior no setor privado. Conforme analista da Promotoria:

A gente percebe que, quando se trata até de alguma política para mudar uma empresa privada, parece que é mais receptivo, sabe? Parece que há esse respeito maior pelo Ministério Público do que quando se trata com o Poder Público (...) promotores conseguem alguns progressos com algumas pautas, alguma abertura com os órgãos do Poder Público, mas não é sempre, e também é um pouco mais difícil.

Para promotor, também há uma dificuldade maior na parte da execução com relação ao Poder Público:

Os casos contra o Poder Público estão bem mais difíceis de ser executados, porque... o administrador é transitório. (...) Agora, eu tenho a impressão que a resistência do Poder Público é sempre maior. Se não cumprir, não vai pagar, não vai acontecer nada. Ficamos de mãos atadas no fim das contas. É sempre a solução no âmbito criativo para tentar alguma efetividade.

Outra grande dificuldade é a ausência de mecanismos úteis para cobrar as respostas dos ofícios enviados pela Promotoria nos prazos determinados. Conforme oficial:

Tem procedimentos meus que estão esperando resposta desde janeiro. E a gente reitera, reitera, reitera (os ofícios) e não recebe resposta. Então isso sim trava muito. Não acho que seja problema nosso interno, mas é que a gente não tem como cobrar. Qual seria o mecanismo para cobrar uma resposta em um prazo? Todos os nossos ofícios vão com um prazo de cumprimento. E a gente pode mandar depois aquele... é um ofício super mal educado, forçando, falando que pode incorrer em crime... mas na prática mesmo não acontece nada. A pessoa não quer responder, não responde. E até a gente mandar esse ofício já passou um ano. A gente reitera uma, duas, três quatro vezes, mas se a resposta não vem, faz o quê?

Para ela, a realização de reuniões é uma ferramenta mais efetiva:

O Dr. tem essa atuação chamando muito as pessoas para virem fazer reunião com ele, conversar... isso eu acho muito efetivo. As pessoas já chegam com resposta e já saem com demandas. Isso eu acho que é muito menos burocracia, muito menos papel. É bem efetivo.

Podemos concluir que, para combater as dificuldades dos instrumentos extrajudiciais, a Promotoria busca uma atuação mais pessoal e dialógica, por meio de reuniões com os atores sociais envolvidos nos casos e do estabelecimento de acordos informais.

As medidas com caráter preventivo, por sua vez, são muito diferentes das práticas repressivas, pois não se vinculam à ideia de conflito ou de denúncia de discriminação. A educação em direitos, a capacitação e sensibilização institucionais, o acompanhamento de políticas públicas e a participação na elaboração de projetos de lei são ações capazes de provocar impactos sociais relevantes.

A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social conta com dois instrumentos relevantes para atuação preventiva: o Procedimento Administrativo de Acompanhamento (PAA) e o Procedimento Administrativo de Fiscalização (PAF). O objetivo destes procedimentos é monitorar políticas públicas e fiscalizar determinados serviços, como centros de acolhida e unidades prisionais.

Como objetivo institucional, a partir de recomendação do CNMP, a Promotoria decidiu realizar visitas anuais a todos os centros de acolhida de São Paulo, inclusive para a população LGBT e para imigrantes. Essa fiscalização, afirmou o promotor, permite uma

compreensão mais profunda das questões relevantes sobre as políticas públicas:

Mas uma coisa importante são as visitas. Cada centro de acolhida é um PAF. Ali a gente consegue ter um conhecimento aprofundado da realidade, porque é a ponta final da rede. Para saber como as pessoas convivem lá dentro, como os técnicos tratam os usuários, como são as instalações oferecidas. Para poder entender porque as pessoas em situação de rua preferem ficar na rua do que no centro de acolhida. Para entender como o dinheiro público está sendo gasto nesses contratos de concessão com as organizações sociais. É indispensável!

Segundo analista da Promotoria, essa também é uma forma de mapear demandas específicas e pensar em uma atuação estratégica. Conforme promotor, possibilita uma integração com a rede socioassistencial, que melhora a eficiência da política pública:

E outra coisa é também criar uma relação de proximidade com os técnicos e trabalhadores da assistência social. Eles passam a saber que existe uma promotoria, que tem dois promotores, que tem técnicos da assistência social e da psicologia no Ministério Público acompanhando o trabalho deles. Tanto para saberem que estão sendo fiscalizados, como para saberem que tem uma ajuda, se precisar. Acho muito importante também pela própria operacionalidade da política pública.

No mesmo sentido, um analista afirmou que essa forma de atuação é bastante efetiva para a prevenção de violações de direito e para a melhoria das políticas públicas:

Toda a rede sabe que a gente está visitando. E como a gente vai de surpresa e avisa meia hora antes, a qualquer dia e a qualquer momento a gente pode aparecer. Do ponto de vista pedagógico é suficiente para a prevenção.

Um importante desafio, entretanto, é a falta de recursos materiais e humanos para realizar um monitoramento de todos os centros de acolhida de São Paulo. A Promotoria não consegue cumprir a meta de visitar todos os centros de acolhida pelo menos uma vez durante o ano:

São 102 centros de acolhida. Se cada um de nós, os dois promotores, fizermos uma visita por dia, é exatamente um ano, sem tirar férias. (...) A gente tem a instauração do procedimento antes, e tem a ida do NAT para fazer a visita de levantamento dos problemas. Ai a nossa visita, em que a gente deixa um questionário para eles responderem em quinze dias. Depois tem a memória da visita feita pelos nossos analistas e os técnicos do NAT. Depois a análise conjunta, [pelo] promotor, das memórias da visita com encaminhamentos anotados, mais os questionários deles. E, por fim, os ofícios e as articulações, sejam na Secretaria de Assistência Social, na Secretaria de Saúde, [ou] na Supervisão Regional dos Serviços para tentar corrigir aquilo que a gente observou. E tem o acompanhamento disso. (...) Tem um antes e um longo depois. Não tem fim. Nossos PAFs não terminam, só arquivam se fechar o serviço.

Outro desafio é considerar a política pública em sua amplitude, levando em considerando a rede de instituições e atores envolvidos, e não apenas as demandas específicas de cada centro de acolhida. Conforme analista do NAT:

A gente às vezes traz o discurso de que a gente trabalha com políticas públicas, mas a gente não trabalha tanto assim com políticas públicas, mas com serviços. Com alguma fiscalização de uma instituição específica, não com a política mais ampla além desses serviços ou dessa instituição. Então tem uma questão de que, por ora, nós não somos demandados para pensar em políticas públicas, mas mais pra visitar e fiscalizar certos serviços, de maneira um pouco mais isolada do que a gente gostaria.

A alternância de promotores responsáveis por um determinado caso e a ausência de métodos eficientes de registro no sistema operacional do MP-SP comprometem a continuidade do trabalho com políticas públicas, que também foi caracterizada dificuldade relevante.

Por fim, a Promotoria atua com políticas públicas principalmente relacionadas ao acolhimento de pessoas em situação de rua e ao atendimento criminal de pessoas em situação de encarceramento. Sua atuação poderia ser mais ampla, envolvendo diferentes áreas. Foi possível perceber também que os PAAs ainda não são muito utilizados pela Promotoria. Apesar de apresentarem muitas potencialidades no acompanhamento de políticas públicas como um todo, em diversos setores, foi utilizado apenas em 1 dos 32 casos paradigmáticos e tratava do monitoramento de centros de acolhida para refugiados e imigrantes.

Outra possibilidade de atuação preventiva, além dos PAFs e dos PAAs, é a educação em direitos. Ela é considerada uma ação estratégica, pois tem o objetivo de promover a disseminação de informações sobre direitos de grupos discriminados, assim como os mecanismos para sua aplicação e efetivação. Também podem ser realizadas práticas de sensibilização e capacitação de outras organizações públicas, como as Secretarias de Saúde e Educação.

O promotor afirma que a educação em direitos é o principal papel da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. Em entrevista, afirmou que “*a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos deveria ser, sobretudo, uma usina difusora de formações na área de direitos humanos*”. Um analista do NAT apontou que, para ele, na conjuntura política atual, é cada vez mais urgente que o órgão trabalhe com foco na educação em direitos humanos.

A educação em direitos, entretanto, é realizada apenas pela participação pontual da Promotoria em eventos, e por meio da exigência da realização de capacitações em casos de violações de direitos. Não há uma organização interna para o uso dessa estratégia de forma sistemática e preventiva, como por meio da realização de um ciclo de eventos, de cursos de capacitação, ou por meio do uso constante de canais de comunicação do MP, como sua

página no Facebook. Também vale discutir a possibilidade de aumento dos quadros da Promotoria para incluir equipes especializadas em educação e capacitação.

Uma última estratégia importante a ser considerada é a atuação da Promotoria em espaços de participação social e acompanhamento de políticas públicas por parte da sociedade civil, como conselhos e comitês municipais e estaduais. Um dos promotores da PJDHIS participou de alguns desses espaços, relacionados a intolerância religiosa e população de rua. Não houve, entretanto, menção desta prática nas entrevistas, e também não constou de nenhum dos casos paradigmáticos.

As medidas preventivas realizadas pelas instituições do sistema de justiça ainda são muito incipientes. Os órgãos direcionados para essas demandas não possuem recursos materiais e humanos para, simultaneamente, acompanhar denúncias de condutas discriminatórias e promover ações preventivas.

Essas ações exigiriam, em nosso entender, uma formação muito mais voltada para a sociologia e a política do que uma formação jurídica, além de um conhecimento mais profundo sobre questões de gênero, raça, orientação sexual e outros marcadores da diferença no país. É necessária também uma maior capacidade de interação e diálogo entre instituições dentro do próprio sistema de justiça, e entre estas e outras instituições públicas e privadas.

A diversidade de ferramentas existentes exige uma constante avaliação pela PJDHIS sobre as possibilidades e limites do recurso ao Judiciário, sobre a efetividade dos instrumentos extrajudiciais e a possibilidade de sua conciliação com ações sociais e educativas.

4.3. Práticas internas universais ou específicas: “você tem que redirecionar a própria razão de ser da instituição”

Um dos desafios centrais do acesso à justiça é a definição da estrutura organizacional das instituições jurídicas e a delimitação das suas práticas internas. Uma questão relevante é a criação de mecanismos que reconheçam especificidades dos sujeitos para quem se destina a atuação dessas instituições.

Por um lado, entende-se que as instituições do sistema de justiça devem tratar os cidadãos como iguais, proporcionando um acesso efetivo para todos. O ideal da igualdade universal e a concepção abstrata de indivíduo foram forças propulsoras da construção das sociedades ocidentais modernas. Segundo esse ideal, indivíduos merecem direitos iguais

independentemente de sua raça, gênero, etnia, orientação sexual ou posição social. Cada indivíduo é apenas um indivíduo, não importa se mulher, negro, homossexual, indígena ou pobre. Nessa perspectiva, a organização das estruturas internas do Judiciário deve voltar-se principalmente para a localização geográfica do ocorrido e para a natureza jurídica da demanda (civil, criminal, etc.).

Por outro lado, nas últimas décadas do séc. XX, em vez da invocação da igualdade abstrata entre indivíduos, a ênfase nas diferenças entre grupos sociais adquiriu maior peso na reivindicação de direitos e de acesso a bens sociais. As décadas de 1970 e 1980 definiram um momento de proliferação sem precedentes de grupos organizados em torno de alguma identidade específica, como mulheres, negros e população LGBT.

A reivindicação de práticas institucionais específicas para grupos historicamente discriminados revela que, sob a imagem abstrata de “cidadão”, se encontram sujeitos localizados em posições sociais distintas, indicando os próprios limites do universalismo jurídico e político. Um pressuposto da ação desses atores é o entendimento de que a universalidade dos direitos só pode ser conquistada se a luta pela democratização contemplar demandas específicas de determinados grupos sociais (DEBERT, 2012).

A postulação de um “direito à diferença” surge da crítica a um universalismo político e jurídico que, sob o pretexto de destruir as antigas hierarquias e manter uma igualdade formal, corre o risco de permanecer inerte diante de uma realidade de discriminação, reforçando desigualdades ou, ainda, de criar novas discriminações, ao eleger, sob o argumento de neutralidade, parâmetros nada neutros: masculino, branco, heterossexual, europeu, cristão, entre outros (RIOS, 2008).

Houve uma preocupação com a expansão do acesso à justiça para classes sociais mais pobres, com a criação e o fortalecimento de uma instituição do sistema dedicada para a assessoria jurídica gratuita, a Defensoria Pública. Esses movimentos, entretanto, também questionam a centralidade do caráter econômico (diferenças de classe) para explicar as desigualdades sociais. Afirmam que justiça social deve ser concebida por uma perspectiva mais ampla do que a redistribuição de recursos materiais.

Fraser (2006) aponta para a importância das dimensões do reconhecimento e da representação no âmbito da justiça, voltadas para questões culturais e políticas das desigualdades sociais. O foco seria enfrentar sistemas de valores que colocam certos grupos em situações de inferioridade e garantir a participação de grupos marginalizados nos processos de decisão da sociedade.

Exemplos de práticas internas nas instituições do sistema de justiça seriam a formação de órgãos especializados em demandas de grupos sociais específicos, a implementação de ações afirmativas, a capacitação sobre questões relacionadas a grupos vulneráveis e a coleta de dados com indicadores sociais como raça e gênero.

Um dos desafios centrais da luta contra desigualdades e discriminações, portanto, é a constante tensão entre as reivindicações por medidas que reconheçam especificidades de grupos sociais numa dinâmica particularista, e as reivindicações por uma atuação igualitária, que trata todos de forma abstrata e universal.

A pesquisa identificou que na PJDHIS, e especialmente no MP-SP, ainda é recente a criação de estruturas internas e a realização de práticas direcionadas para a defesa de minorias desprivilegiadas. Há uma dificuldade de compreensão da importância de políticas internas direcionadas a grupos específicos. Medidas como a criação de órgãos especializados em questões de discriminação, a implementação de ações afirmativas nos concursos e a coleta de dados com indicadores sociais como raça e gênero ainda são incipientes.

Uma pesquisa, realizada em 2016 pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC), apontou que as áreas da defesa dos direitos difusos e coletivos, principalmente em relação a idosos, portadores de deficiência, minorias étnicas e população LGBT, receberam, dos integrantes de MPs estaduais de todas as unidades da federação, os percentuais mais baixos de prioridade. Apenas 4% dos entrevistados indicaram a defesa de direitos de gênero e de minorias étnicas como prioridades institucionais.

Conforme essa pesquisa, as áreas priorizadas pelos MPs estaduais são: criminal, meio ambiente, infância e juventude, patrimônio público, defesa do consumidor e defesa da saúde, que estão presentes nos sites de quase todas as unidades da federação (LEMGRUBER, 2016, p. 25).

Apenas em 2009, após o Estado brasileiro ser condenado por discriminação institucional pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no caso Simone André Diniz, foi criado um órgão de execução no Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) destinado à proteção de direitos de grupos discriminados. Antes da decisão da CIDH, a defesa dos interesses desses grupos, no maior Ministério Público Estadual do país, era realizada de forma fragmentada por diversos órgãos de execução¹⁵.

¹⁵ As questões relacionadas a grupos vulneráveis eram majoritariamente direcionadas para a Promotoria de Justiça e Cidadania, que tinha uma atribuição bastante ampla, incluindo a defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social.

No caso, Simone André Diniz viu uma oferta de vaga para empregada doméstica, publicada no jornal Folha de São Paulo, em 2 de março de 1997, onde se indicava a preferência por pessoa de cor branca. Ao ligar para o número indicado, apresentando-se como candidata, foi indagada acerca da cor de sua pele. Por ser negra, foi informada de que não preenchia os requisitos para o emprego. O inquérito policial foi instaurado, mas o MP-SP não ofereceu a denúncia, pois entendeu que não havia elementos para tipificar o crime de racismo.

Em decorrência desse caso, em 21 de outubro de 2006, a Comissão Interamericana publicou o Relatório de Mérito n. 66/06, no qual considerou o Estado brasileiro responsável por um padrão de violações ao direito à igualdade racial no âmbito das instituições do sistema de justiça¹⁶. Dentre outras recomendações ao país, a CIDH solicitou aos Ministérios Públicos Estaduais a criação de promotorias públicas estaduais especializadas no combate ao racismo e à discriminação racial.

Para cumprir a recomendação, foi criado em 2006, no âmbito do MP-SP, o Grupo de Atuação Especial de Inclusão Social (GAEIS). A partir da aprovação da Lei Complementar 1083/2008 e do Ato Normativo 593/2009, foi criada a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, que incorporou o GAEIS. Além da Inclusão Social, também foram criadas a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos do Idoso, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Saúde Pública e a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Pessoa com Deficiência.

Sobre o contexto de criação das Promotorias de Direitos Humanos dentro do MP-SP, um promotor entrevistado afirmou a importância da pressão de setores da sociedade civil e de uma configuração política favorável na direção do MP-SP, e no próprio governo de São Paulo, com um procurador geral de justiça mais sensível a demandas sociais.

Segundo o Ato Normativo 593/2009 do MP-SP, a atribuição da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social é

adotar as providências judiciais e extrajudiciais, nas esferas cível e criminal, nos casos em que houver configuração de violação ou risco iminente a direitos fundamentais ou básicos sociais, por força de práticas discriminatórias que atinjam interesse público relevante. (art. 3º, IV)

A PJDHIS também possui uma competência residual sobre o que escapa às demais Promotorias de Justiça de Direitos Humanos (da saúde, do idoso e das pessoas com

¹⁶ O relatório pode ser encontrado em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>. Acesso em: 10/1/2019.

deficiência). Podemos perceber que é bastante grande e variada a abrangência da sua atuação, incluindo população em situação de rua, pessoas presas, negros, mulheres, população LGBT, justiça de transição, intolerância religiosa, entre outras.

O movimento pela expansão do acesso à justiça implica negociações entre atores sociais que não têm o mesmo poder de disputa. Os temas da violência contra a mulher, da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência são priorizados pelo Ministério Público em sua estrutura interna. As questões étnicas, raciais, religiosas, de nacionalidade e de orientação sexual são elencadas, por essas instituições, de forma residual, no campo da “discriminação” ou da “inclusão social”.

Além de ser recente a implementação de órgãos internos direcionados a grupos historicamente discriminados, esses órgãos muitas vezes não são prioridade para a instituição e não possuem muitos recursos. Sobre esse tema, um analista da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social comentou:

É preocupante que o Ministério Público tenha 1900 promotores, 444 na capital e só dois promotores trabalhando aqui. Quer dizer, não tem um apoio dentro da instituição.

A PJDHIS conta com dois promotores titulares, dois analistas, três oficiais e dois estagiários para atuar em inúmeras frentes, em todo o Estado de São Paulo. O promotor entrevistado comentou, entretanto, que não basta exigir mais cargos e recursos para a PJDHIS, pois o necessário é uma ampla reavaliação das prioridades institucionais:

É claro que, (...) numa cidade como São Paulo, com os índices de miséria e exclusão que a gente tem aqui, deveríamos ter uma estrutura maior. Agora, eu acho irreal pleitear mais dois, três quatro cargos, porque não é essa a visão da instituição. A instituição está interessada em colocar o promotor no criminal, em colocar um promotor para cada juiz no interior. Então não adianta eu pleitear isso, cria uma assimetria. E a educação, não precisa? Como pode ter dois promotores para a educação em São Paulo? Como pode ter dois promotores para a saúde pública? Se eu falar que quero mais dois, eles também vão querer. O certo é fazer uma super reestruturação da instituição para redirecionar suas prioridades. Porque quando você tem dois promotores para a educação e duzentos e vinte no crime, na mesma cidade, você está mostrando qual é o perfil dessa instituição. Se você não consegue redirecionar, você tem que redirecionar a própria razão de ser da instituição. O crime é menos e a educação é mais. Aí é outro MP, é outro país, é outro mundo.

No mesmo sentido, um analista comentou:

[como] comparar o número de promotores de inclusão e direitos humanos frente ao número de promotores criminais? É uma diferença gritante. (...) Eu fico pensando que poderia melhorar, mas penso que é uma coisa mais macro, uma instituição que foi criada muito fortemente num âmbito criminal, que agora está sendo revista.

Um risco da variedade de atribuições da PJDHIS e de seus poucos recursos é a instituição dar prioridade para alguns grupos vulneráveis em detrimento de outros. Foi possível identificar que a população em situação de rua é um grande foco da atuação da PJDHIS.

As ações afirmativas são outro tópico sensível na estrutura organizacional do Ministério Público de São Paulo. Apesar de 91% dos promotores se identificarem como brancos, a política de cotas raciais nos concursos de ingresso na instituição foi estabelecida somente em 2016. Há uma grande resistência interna contra essa política. Na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social, os dois promotores titulares são homens brancos. A única pessoa negra na Promotoria é uma estagiária de Direito.

A presença de representantes de grupos discriminados em espaços de poder é relevante para o combate às desigualdades e discriminações. O baixo percentual de representantes dos grupos discriminados nessas esferas reproduz a ideia construída historicamente de que esses grupos são menos capazes para ocupar posições de destaque e participar da esfera política em condições de igualdade (MANSBRIDGE, 1999). A participação desses grupos nas tomadas de decisões, em razão de suas vivências específicas de discriminação, confere uma maior pluralidade de visões de mundo às discussões, dando maior legitimidade democrática às decisões institucionais, além de combater os estereótipos negativos a que são associados.

Ações afirmativas também podem fortalecer laços sociais. Grupos vulneráveis possuem um sentimento de desconfiança e distanciamento em relação às instituições públicas e especialmente ao sistema de justiça (SANTOS, 1986, p. 21). Nesse contexto, as ações afirmativas podem promover a aproximação entre a instituição e esses grupos sociais. Por fim, possibilitam inclusive uma redistribuição econômica, pois a maior dificuldade de acesso ao mercado de trabalho é característica marcante dos membros de grupos historicamente discriminados.

Especialmente no caso da PJDHIS, que atua diretamente com demandas de grupos discriminados, a presença de integrantes de minorias sociais poderia trazer benefícios para sua atuação.

A seleção para os cargos do MP-SP acontece por meio de concurso público. O departamento de Relações Humanas faz a alocação dos servidores aprovados e, mesmo no caso da PJDHIS, não prioriza a sensibilidade ou especialização no tema da discriminação ou dos direitos humanos. Ao ingressar na instituição, dependendo da classificação e da disponibilidade de vagas, o candidato aprovado pode manifestar interesse por determinada

área dentro do MP-SP, mas, conforme os integrantes da Promotoria, a margem de escolha é geralmente pequena. As entrevistas podem ser feitas apenas para cargo de estagiário, após sua aprovação no concurso. Conforme promotor:

Promotor é por sorte. Agora, com estagiários a gente faz entrevista. A gente fez ontem uma entrevista com uma estagiária nova que começa em novembro; ela mostrou interesse e uma visão muito afinada com o que a gente faz aqui. Então eu resolvi aceitá-la na Promotoria.

O fato de não haver a possibilidade de entrevistar e selecionar um analista ou um oficial que pertença a um grupo vulnerável, ou que tenha formação e sensibilidade para o tema da discriminação pode ser prejudicial para o órgão. Por outro lado, evita “apadrinhamentos”, conforme apontou um analista:

Agora, o analista que vai ficar lá, (...) esse analista pode ser qualquer pessoa, porque é concursado, certo? Chega a vez dele, ele escolhe, é o que tem. Ai você pode perguntar, será que é melhor alguém de confiança, nessa promotoria? O promotor puxar alguém de confiança? Eu não sei. Acho que não existe isso no Ministério Público, o que é bom, porque evita corrupção, evita apadrinhamento. Mas ao mesmo tempo é uma promotoria que exige maior sensibilidade, empatia.

A maior parte dos integrantes da PJDHIS afirmou ter interesse pelo tema dos direitos humanos. Alguns inclusive conseguiram aproveitar as pequenas chances de escolha para ingressar nessa área de atuação.

Os promotores também não têm muitas possibilidades de escolha. Conforme mencionado no capítulo 3, o principal critério para as vagas de titulares é a antiguidade e o merecimento. Ao assumir o cargo de titular, o promotor pode ficar na vaga até se tornar procurador.

Sobre essa permanência, um analista entrevistado indicou que há um ponto positivo devido à especialização no tema e ao estabelecimento de vínculos com a sociedade civil. Por outro lado, pode ser bastante prejudicial se o promotor não tiver sensibilidade para o cargo. A Promotoria, paradoxalmente, pode atrair alguém que queria trabalhar menos, porque a produtividade do órgão depende muito da iniciativa do próprio Promotor:

Essa é a melhor promotoria pra quem quer trabalhar muito, e é a melhor promotoria para quem não quer trabalhar. Porque você não vai ter cobrança.

Além disso, um risco da titularidade é o promotor se acomodar no cargo. A motivação do promotor titular, e transmitida no dia a dia para toda a equipe, é especialmente importante na atuação na esfera dos direitos humanos. Os desafios são enormes e os resultados às vezes são frustrantes em seu alcance e potencial de mudança da

sociedade.

Mesmo alguém que quer trabalhar, ele pode se acomodar depois de um tempo, porque é natural, eu acho. (...) eu nunca vou resolver o problema do presídio, da população de rua. Você perde o gás (...) Então talvez seja bom você ficar dois anos lá dando o gás, quatro anos dando o gás e depois deixa para outro. Eu acho que isso é melhor, pensando na esfera pública.

Vale mencionar também que os promotores são frequentemente afastados de seus cargos para assumir funções administrativas, sendo sucedidos pelos promotores substitutos, que podem ter pouca ou nenhuma sensibilidade para o tema.

No tocante à formação dos integrantes da PJDHIS, é importante observar que o MP-SP não oferece cursos nem capacitações nos temas da discriminação e da inclusão social. Atualmente, há apenas algumas palestras pontuais no ciclo inicial de formação dos promotores que acabam de ingressar no órgão.

Os integrantes da Promotoria afirmaram que aprendem muito na prática, e que são obrigados a estudar sozinhos. Indicaram que a Faculdade de Direito não trata dos assuntos trabalhados na Promotoria e que, nos concursos públicos, os temas não são abordados em profundidade ou, às vezes, sequer são mencionados.

Conforme analista:

Eu não tinha conhecimento de direitos humanos e de políticas públicas. Eu fiz Mackenzie. Quando eu fiz, não tinha nada, não tinha nem direitos difusos e coletivos. Tinha direito do consumidor. Eu aprendi tudo sozinho, em cursinhos, lendo os livros.

Já uma oficial afirmou:

Quando me formei, não tinha direitos humanos na minha faculdade. Não se falava em políticas públicas dez anos atrás. Nenhuma faculdade de direito colocava isso no currículo. Quantas pessoas que hoje tem cargos, que hoje são atuantes em direitos humanos, se tem alguma formação nisso é porque foram atrás por conta própria. Não foi porque estava no currículo e precisavam daquilo pra se formar. É difícil.

Segundo analista, uma capacitação permanente seria fundamental:

Eu acho que uma capacitação permanente é importantíssimo. Principalmente para nós, mas mesmo para os membros, para os promotores. (...) Todo dia tem decisão nova, [por exemplo] da Corte Interamericana, e a gente [tem] que correr atrás sozinho.

A área de atuação da Promotoria abrange temas muito diversos – população em situação de ruas, pessoas presas, violência contra mulheres, direitos LGBT, discriminação racial – e é bastante difícil se especializar em todos eles. Conforme promotor:

Como a gente tem aqui múltiplas atribuições e todas muito complexas – assistência social, população em situação de rua, racismo, LGBT, justiça de transição, presídios – não é possível a gente dominar todos esses saberes, não apenas do ponto de vista do direito inerente a cada um deles, mas do próprio conteúdo dessas questões. O racismo envolve psicologia, antropologia, sociologia, economia e política. E o direito tangencia.

Para outro promotor entrevistado, entretanto, essa variedade temática não é uma dificuldade tão intransponível. O necessário é uma formação sólida em direitos fundamentais para depois estudar a legislação específica de cada um dos temas:

Sabe que não são [temas muito diferentes]? Porque o pressuposto deles são todos os direitos fundamentais. Então se você consegue estudar bem esses temas, ter uma formação sólida nesses temas, você só precisa depois estudar a legislação específica dentro de cada um deles. Fica muito mais fácil. Mas nossas ações, e nossos inquéritos também, são guiados preponderantemente pela garantia de direitos fundamentais constitucionais. (...) Em todas nossas ações de discriminação, nosso principal fundamento é a igualdade do artigo 5º. (...) o fundamento constitucional, isso que é interessante, a gente não está nem falando que a lei é violada, a gente está falando que a Constituição é violada. O que deveria deixar as pessoas muito mais preocupadas; mas, não deixa.

Por outro lado, a especialização em cada tema traz grandes vantagens, porque cada grupo vulnerável possui inúmeras especificidades. Uma formação mais ampla e profunda sobre essas necessidades permitiria uma avaliação mais assertiva sobre as políticas públicas criadas para atendê-las.

Outra prática relevante é a coleta e análise de dados com indicadores sociais sobre os grupos discriminados. Nossa pesquisa constatou que o MP-SP em geral, e a PJDHIS em particular, não têm grande preocupação em relação a essa coleta de dados.

No sistema de registro do MP-SP, o SIS-MP, os indicadores de classificação dos casos são bastante limitados. Os casos da Promotoria podem ser classificados nos seguintes temas: população de rua, pessoas presas, mulheres, discriminação/preconceito, ações afirmativas, conflitos fundiários e serviços de relevância pública. No campo “discriminação/preconceito”, os casos podem ser classificados somente como racial ou sexual.

Além disso, conforme entrevista com oficial, os critérios para o preenchimento do sistema não são muito claros, principalmente no que se refere à categoria serviços de relevância pública:

A gente não tem muitas opções de tema pra lançar. (...) “discriminação”, fica muito aberto. Está vendo, [só tem essas opções]: ação afirmativa, conflito fundiário, discriminação e preconceito, moradores de rua, mulheres (mulheres!!!), pessoas presas e serviço de relevância pública. Em geral é assim: se é centro de acolhida, a gente coloca “morador de rua”, se é racial,

preconceito, “discriminação e preconceito”. Agora, a grande maioria vai no “serviço de relevância pública”. (...) Não serve para nada esse tema.

Não há uma grande preocupação para que o registro seja feito de forma constante e coerente entre os integrantes da PJDHIS e das outras Promotorias do MP-SP. Há também uma dificuldade muito grande para a realização de pesquisas e análises de dados pelo sistema. Sobre essas limitações do SIS-MP, um oficial afirmou:

O SIS não permite que a gente faça estatística, o que eu já acho um absurdo. (...) Quando a gente recebe uma denúncia, a gente lança como se fosse discriminação, o campo é discriminação e preconceito. Mas dentro da discriminação e preconceito, é muito amplo. Tem muito assuntos que se enquadram. Qual é o tipo de preconceito, qual é a discriminação? Então quando a gente vai fazer uma pesquisa, “ah, quero preconceito racial”, a gente não tem como pesquisar, o sistema não permite. Você tem que ficar olhando um a um. Isso é um problema do SIS. Outro problema que eu vejo do SIS: não tem uma cobrança nas outras promotorias sobre o que tem que lançar e o que não tem que lançar.

A possibilidade de identificação étnico-racial das partes envolvidas também não faz parte do sistema. A utilização padronizada de indicadores sociais, como raça, gênero, idade, renda e escolaridade permitiria a realização de estudos comparativos, e poderia também ampliar a compreensão da Promotoria sobre contextos de violações de direitos e sobre a efetividade da sua própria atuação.

Todas essas práticas institucionais – criação de órgãos especializados, ações afirmativas, capacitação e coleta de dados – visam promover a igualdade substancial, através de medidas especiais de proteção ou incentivo a grupos que estejam em situação desfavorável e que sejam vítimas de estigma social.

Essas medidas, entretanto, levantam importantes questões: quais grupos sociais devem ser priorizados nas práticas institucionais? Como serão montadas as estruturas internas direcionadas a esses grupos? Como incluir grupos historicamente discriminados nos quadros da instituição de forma efetiva? Como promover a capacitação institucional nos temas de forma contínua e intersetorial? Quais dados devem ser coletados e analisados?

Além dessas questões, há outros desafios envolvidos na implementação dessas medidas. Ao se afirmar diferenças, corre-se o risco da estigmatização de um grupo social, e até mesmo da ocultação das diferenças entre os membros de um mesmo grupo, reproduzindo desigualdades a que estão submetidos.

Movimentos que buscam combater desigualdades de participação entre mulheres e homens no judiciário, por exemplo, podem acabar promovendo concepções essencialistas

sobre os papéis sociais atribuídos à mulher, e escondendo diferenças entre as próprias mulheres. A ideia da presença feminina como mais sensível e delicada, voltada principalmente para as áreas da saúde, meio ambiente, direitos humanos e educação, pode reforçar os estereótipos sobre o papel da mulher na sociedade. Além disso, pode invisibilizar a grande diversidade de opiniões, classes sociais, orientações sexuais, idades e pertencimentos raciais entre as próprias mulheres.

Outro desafio é o risco de realizar práticas apenas para uma demanda específica e unidimensional, como por exemplo, mulheres vítimas de violência doméstica. Podem ser ignoradas vulnerabilidades em outros grupos sociais, quando não reconhecidos previamente como passíveis de sofrerem discriminação e preconceito. Como exemplo, situações em que homens sofram violência doméstica, realidade que não pode ser ignorada, principalmente ao falarmos de homens gays e trans.

Pode-se negligenciar também a intersecção de marcadores da diferença. O conceito de interseccionalidade decorre da percepção de que os marcadores da diferença não operam de forma unitária, mas se constroem reciprocamente e, como tais, dão forma a desigualdades sociais complexas. O enfoque interseccional refuta a hierarquização de sistemas de discriminação, como o racismo e o machismo, e vai além do entendimento das suas especificidades: postula a importância da análise de sua interação em contextos específicos.

No caso da violência doméstica contra mulheres, há o risco de se negligenciar a forma como a experiência das mulheres se diferencia a partir de outros marcadores, como classe, raça e orientação sexual. Dados recentes revelam, por exemplo, que o índice de homicídios de mulheres negras cresceu 22% entre 2005 e 2015, enquanto a taxa para as mulheres não negras caiu 7,4% no período analisado (CERQUEIRA et al., 2017).

Finalmente, discute-se a importância da realização de medidas direcionadas a agentes da discriminação, por exemplo, um trabalho de sensibilização junto a homens autores de violência doméstica. Essas práticas revelam-se úteis por colocarem em evidência a responsabilidade de grupos privilegiados pela manutenção de sistemas estruturais de discriminação.

Podemos, então, questionar: as instituições do sistema de justiça são capazes de reconhecer as diferenças sem canonizá-las? Conseguem admitir o conceito de identidade sem torná-lo fixo e fechado, e compreender como os diferentes marcadores sociais se interseccionam?

O reconhecimento institucional das diferenças e especificidades de grupos sociais desprivilegiados é fundamental. No MP-SP, entretanto, ainda não é um consenso a necessidade da criação de estruturas voltadas para grupos sociais específicos. Essas medidas não são entendidas como prioritárias, além de exigirem recursos e reformas institucionais. Há também resistências a práticas, como cotas raciais em concursos públicos, por vezes entendidas como discriminatórias.

A análise dessa tensão demonstra que, apesar dos variados desafios, a realização de esforços para a implementação de práticas institucionais de reconhecimento de grupos discriminados poderia trazer relevantes potencialidades para a atuação da PJDHIS.

4.4. Estado ou sociedade: “o diálogo em uma instituição dona da verdade”

A tensão entre Estado e sociedade diz respeito à percepção dos profissionais do sistema de justiça sobre seu papel e sobre sua relação com a sociedade civil.

Por um lado, há um entendimento de que possuem um papel diferente dos demais atores públicos do Executivo e do Legislativo. Ao contrário de representantes eleitos na disputa político-partidária, são especialistas na interpretação e aplicação do Direito. Como profissionais do Direito, agentes do Estado, sua função é direcionada para a fiscalização do cumprimento da lei e para a manutenção do ordenamento jurídico.

A legitimidade da sua atuação decorre principalmente do conhecimento jurídico, comprovado pela aprovação em concursos públicos, e do compromisso com a legalidade. Há uma crença de que essa seja uma atuação politicamente neutra ou, ao menos, mais neutra do que as práticas dos agentes nos outros poderes.

Os profissionais do sistema de justiça percebem o princípio da independência funcional, afirmado pela Constituição, como uma garantia da imparcialidade dos integrantes da instituição, que devem agir sem subordinação a interesses particulares de determinados atores ou grupos sociais. O princípio da unidade, por sua vez, significa, para eles, que todos os membros fazem parte de uma só corporação e podem ser indiferentemente substituídos em suas funções.

Nessa concepção despolitizada e tecnicista de seu papel, os profissionais do MP acreditam estar aptos para atuar em toda e qualquer violação de direitos, independentemente do grupo social a que se referem. Agem a partir das demandas que surgem no dia a dia e, portanto, são mais reativos do que proativos.

Há também um distanciamento entre esses profissionais e a sociedade civil. Subentende-se a relativa incapacidade dos grupos sociais para combaterem violações de seus direitos, por não apresentarem o conhecimento jurídico necessário. Os integrantes das instituições do sistema de justiça entendem que esses grupos precisam ser tutelados, protegidos, e que cabe aos “juristas” o monopólio ou protagonismo das escolhas sobre o encaminhamento das denúncias.

Por outro lado, recentes mudanças legislativas passam a priorizar uma atuação institucional do sistema de justiça voltada para a transformação social. Nesse contexto, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público se definem menos como agentes do Estado e operadores do Direito, e mais como defensores dos interesses da sociedade e agentes indutores de novas realidades sociais.

A Lei Complementar 132/2009, sem retirar o compromisso da Defensoria Pública com o atendimento às necessidades individuais do cidadão nos processos judiciais, define como objetivo primeiro da instituição a promoção e efetividade dos direitos humanos. Já a Constituição de 1988 afirmou o papel do MP como defensor do regime democrático e dos interesses sociais, eventualmente até mesmo contra o próprio Estado.

Neste segundo paradigma, os membros das instituições do sistema de justiça entendem que seu papel é a concretização dos direitos humanos e a promoção do projeto democrático delimitado pela Constituição. Nesse sentido, sua atuação é direcionada para promover o bem público e uma sociedade mais justa e igualitária, não se diferenciando tanto de atores do Executivo ou do Legislativo. Admite-se, assim, que há um fim político em suas práticas.

Para a promoção de um impacto social mais eficiente, considera-se importante um trabalho preliminar de planejamento e escolha das prioridades institucionais. A independência funcional é percebida como uma garantia da sociedade para o cumprimento da estratégia institucional, e não como uma garantia irrestrita da liberdade de convicção de cada membro.

No mesmo sentido, o princípio da unidade se refere à vinculação dos agentes do Ministério Público ao cumprimento das prioridades estabelecidas pela instituição. Não se trata mais de cada agente, de acordo com suas convicções particulares, atuar de maneira tecnicamente isenta. A instituição como um todo é que desfruta de independência para cumprir seu papel constitucional, e todos seus integrantes devem agir de acordo com esta premissa.

Nessa perspectiva, os integrantes dos órgãos do sistema de justiça buscam utilizar os recursos disponíveis para atingir o maior progresso possível no cumprimento dos objetivos institucionais. Trata-se aqui de profissionais agindo de modo muito mais proativo do que reativo.

Os instrumentos judiciais deixam de ser considerados os únicos mecanismos de mudança social, mas passam a integrar um conjunto variado de técnicas e práticas sociais e políticas. Não só o conhecimento jurídico, mas também outras habilidades são importantes: a articulação política, a capacidade de diálogo e o senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções. As instituições tendem a contar com equipes compostas por profissionais de diferentes áreas.

Por fim, a relação com a sociedade civil é de maior proximidade. A função prioritária é defender os interesses sociais, e os principais destinatários da atuação do MP passam a ser os grupos discriminados e em situação de vulnerabilidade. Como o conhecimento jurídico não é o único saber relevante, existe um reconhecimento da importância do diálogo e da troca de saberes com uma variedade de atores sociais.

A abertura para a participação dos movimentos sociais na elaboração das diretrizes e estratégias institucionais, o estabelecimento de canais permanentes de participação social, como audiências públicas, e a realização de visitas para a constatação direta da realidade social, são algumas das práticas possíveis nessa nova perspectiva. Configura-se mais uma relação de parceria com a sociedade civil do que uma relação de tutela e de proteção.

A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social se aproxima mais dessa segunda perspectiva. A visão do promotor entrevistado sobre as competências necessárias para cumprir estas novas funções demonstra uma concepção distante da ideia de um profissional “de gabinete”, neutro e técnico:

A primeira coisa de que se precisa em qualquer área do Ministério Público é humildade. Essa é a primeira e fundamental qualidade. Você precisa saber que você não sabe tudo que você vai fazer; que você não sabe mais do que as outras pessoas; que você não pode mandar naquilo que os outros fazem porque você se acha a autoridade. A segunda condição indispensável, que decorre dessa, é a capacidade do diálogo. É saber ouvir, o que é completamente diferente de escutar. Escutar é um ato biológico e ouvir é compreender, ponderar as razões do outro e buscar o consenso. A partir dessas duas condições básicas, a terceira é o conhecimento técnico.

Assim, para o promotor, além do conhecimento técnico, são fundamentais a humildade e a capacidade de diálogo; ele também aponta para a necessidade de integrar outros saberes, além do Direito:

Tem que conhecer o Direito, mas jamais o promotor pode se limitar a conhecer apenas o Direito. O promotor que não conheça o mínimo de história, política, sociologia, economia, que não consiga contextualizar o fato social que ele cuida, dentro de um contexto social em que está vivendo, é um técnico que maneja o Direito da mesma forma com que o electricista maneja disjuntores, ou o encanador maneja canos e torneiras. [Se ele não entender] a visão do fenômeno social, interligada a toda a sua história, será sempre um profissional menor.

Para complementar estes outros saberes, é necessária uma visão humanista, enriquecida pela literatura, pela música e pelas artes.

O promotor que não tem uma visão humanista é apenas um técnico e ele vai lidar com o Direito como um conhecimento meramente técnico. O Direito sem essas interações humanistas é inócuo. E pior que inócuo, ele vai ser prejudicial, porque ele sempre vai partir para a repressão, para a imposição. Como ele não consegue dialogar porque não tem conhecimento humanista, ele impõe.

Ainda, há um grande reconhecimento da importância do diálogo e da realização de medidas junto ao NAT, composto por analistas da área da psicologia e da assistência social. Neste sentido, os integrantes da Promotoria também consideram fundamental a proximidade com diferentes setores da sociedade civil, como movimentos sociais, institutos de pesquisa e empresas. Segundo o promotor, é a sociedade civil que legitima a atuação da Promotoria e as estratégias utilizadas pela instituição para a promoção de direitos:

Uma coisa importante é esse trabalho em constante parceria e diálogo com movimentos sociais, professores, institutos de pesquisa e empresas, quando é o caso. Quer dizer, essa atuação em aliança serve ao mesmo tempo para obter esses saberes e também para legitimar o que a gente faz. Quando a gente senta para negociar com alguém que seja um “investigado” e a gente está propondo uma medida de defesa dos direitos humanos, o que eu vou pedir? Quem me legitima do que eu quero nessa mesa de negociação é o movimento social que atua naquele segmento, ou uma pesquisa científica sobre o assunto, ou o estado da arte daquele direito social que está sendo construído.

Escutar a sociedade civil também é considerado fundamental para compreender melhor as situações investigadas. Durante a pesquisa foi possível identificar diferentes formas de participação da sociedade civil na atuação da PJDHIS. O encaminhamento de denúncias, o envio de informações nos procedimentos, a realização de reuniões e as visitas realizadas aos centros de acolhida são as principais formas de contato identificadas.

O critério de escolha das pessoas convidadas pela Promotoria para prestar informações ou realizar sugestões nos procedimentos é bastante aberto e variado. Segundo uma analista:

Me lembro do caso da obesidade em concurso público, que acima de IMC 40 o candidato era desclassificado. Um absurdo! E com argumento de saúde. A promotora pesquisou na internet, ficou sabendo de uma nutricionista que tem

um blog que fala muito sobre isso e que diz que pessoa gorda não é necessariamente não saudável, que isso é uma questão de estigma. Então entrou em contato com ela e ela veio aqui e a gente conversou também. (...) Nesse caso da publicidade, veio um ator global e a mulher dele, os dois negros, para falar sobre representatividade. Então é aberto, se é um assunto que interessa e alguém pode contribuir e alguém tem o contato, chama e não precisa ser profissional, nem nada.

Para o órgão, a sociedade civil é percebida como uma importante aliada, e não como um conjunto de pessoas a serem tuteladas, de forma hierárquica e distante. Para a PJDHIS, o estabelecimento de diretrizes internas só é legítimo se for realizado em diálogo com a sociedade civil. Conforme promotor:

Nós poderíamos traçar metas, mas não poderia ser jamais um plano de atuação produzido exclusivamente por nós. O certo seria fazermos audiências públicas, nos vários segmentos da nossa atuação, chamando a sociedade civil, instituições universitárias que pensem o assunto, que trouxessem sugestões e anseios do que esperam de uma promotoria de direitos humanos.

Há uma percepção favorável ao estabelecimento de prioridades institucionais para a PJDHIS e para o MP-SP. O promotor da PJDHIS apontou que um plano de atuação para o MP-SP não seria contrário à independência funcional de seus membros, tendo inclusive participando de tentativas de elaboração, organizando conferências estaduais.

Os integrantes da Promotoria também acreditam na relevância do controle interno e externo da atuação do MP-SP. Um promotor entrevistado afirmou a importância do Conselho Superior do MP-SP (CSMP), responsável pela fiscalização e administração superior dos integrantes do MP-SP, e do Conselho Nacional do MP (CNMP), responsável pela fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público por todo o Brasil.

Sobre o CNMP, apontou inclusive que deveria ter uma maior participação da sociedade civil em seus quadros:

Nenhuma instituição pode se fechar em si mesma, senão ela deixa de ser instituição e vira uma corporação. Então o controle externo é fundamental. (...) Não é um controle ideal, porque ele é mais ou menos externo. Ele é um controle externo sem povo e sem academias. Têm dois representantes do povo, um deles é indicado pela mesa da Câmara dos Deputados e o outro pela mesa do Senado. (...) Está muito longe de ser um controle externo ideal, mas é melhor do que ele não existir.

Outra característica da Promotoria é a busca por uma atuação proativa e não somente reativa. Conforme oficial, sobre um promotor da PJDHIS:

Ele é muito informado, ele é muito antenado. Tem coisa que ele nem espera chegar a demanda, (...) ele já propõe, já distribui o procedimento, já vai tomando decisões sem que ninguém precise denunciar.

Essas características da atuação da Promotoria apresentam grandes potencialidades para o enfrentamento de sistemas estruturais de discriminação, tendo em vista a proatividade, a busca pelo estabelecimento de diretrizes institucionais direcionadas a provocar um maior impacto social, a interdisciplinaridade e a maior articulação e diálogo com grupos sociais discriminados.

Por outro lado, essa perspectiva apresenta inúmeros desafios. O MP-SP não tem uma diretriz institucional para que seus integrantes atuem de forma mais dialógica e com uma perspectiva de transformação social. Essas iniciativas ficam, portanto, dependentes do perfil de cada promotor, ou seja, de seus interesses e de sua capacidade de atuação, e também de seus contatos.

Conforme analista do NAT: “*A relação com a sociedade civil depende do promotor. Tem promotor que é super aberto a escutar a sociedade civil. Outros não.*”

Segundo outro analista, não há como garantir a continuidade dessa forma de atuação mais dialógica da PJDHIS, com a mudança dos promotores:

Ele (o promotor da PJDHIS) tem essa abertura (para a sociedade civil). Isso é uma característica da atuação dele. (...) Então é um pouco preocupante do ponto de vista institucional. É uma situação ruim, porque não tem nenhum mecanismo para obrigar que existam essas conversas.

Outro desafio é ampliar a relação com a sociedade civil. A Promotoria realizou apenas uma audiência pública. Além disso, um analista apontou que há uma aproximação maior da PJDHIS com entidades profissionais e conselhos de participação social, pois estas organizações tem estatutos claramente definidos e estruturas de funcionamento formalizadas. Ele considera que há um receio maior de aproximação dos movimentos sociais:

Eu vejo receio na articulação com eles [os movimentos sociais]. Até compreendo. Não sei se tem como... não se envolver com certos interesses que não se conhece. Quais interesses estão por trás. Partidários inclusive. Tem esse receio e acho compreensível.

Um analista apontou o desafio de estar em contato maior com as discussões do poder executivo e com o cotidiano dos serviços públicos, para além das visitas pontuais aos centros de acolhida:

Um dos grandes desafios também é que nós estamos num cotidiano de discussões que são feitas muitas vezes no Poder Executivo. Algumas audiências que são feitas sobre orçamento, gestão. (...) Então muitas vezes a gente não consegue participar, porque não é do nosso mundo, é muito difícil.

Finalmente, a própria imagem do MP perante a sociedade cria obstáculos para sua aproximação e diálogo com todos os atores envolvidos nas ocorrências.

A Constituição definiu atribuições do MP que são muitas vezes contraditórias. A partir de 1988, o MP desempenha um duplo papel: ao mesmo tempo em que atua na defesa do Estado, como fiscal da lei e titular da ação penal, deve agir também em defesa da sociedade, na promoção de direitos de grupos discriminados, eventualmente contra esse mesmo Estado.

Um importante exemplo das contradições geradas por essa “dupla atribuição” é a atuação do MP no enfrentamento ao racismo. Em decorrência da sua tradicional função de acusação penal, o Ministério Público é muitas vezes associado com o sistema criminal, e não com a promoção da igualdade racial. Desta forma, prejudica o diálogo da instituição com organizações e movimentos negros, por exemplo, que não confiam no MP para encaminhar demandas de combate à discriminação.

Conforme analista do NAT, o MP às vezes é visto como “salvador”, mas frequentemente como inimigo ou opressor:

(...) várias pesquisas são feitas por vários órgãos e o Ministério Público está sempre como uma das instituições com maior confiança da população. (...) É muito comum a visita do MP ser vista ora com muita apreensão: “se o MP está aqui ele vai fiscalizar e vai ver pontos”. (...) E ao mesmo tempo, eles e elas veem como uma possibilidade, “ah, agora vai resolver”. (...) Então, eu fico pensando no MP... acho que isso é contraditório. Ele é algo e ao mesmo tempo salvador, ele vai punir mas ao mesmo tempo ele salva.

Há um grande desconhecimento da sociedade civil sobre as atribuições do MP-SP e sua capacidade de atuação, especialmente na área dos direitos humanos e da tutela coletiva. O MP é tradicionalmente associado à acusação penal e ao combate à corrupção e não à promoção de direitos de grupos historicamente discriminados.

Outro importante desafio relaciona-se à legitimidade e à competência do MP para realizar uma atuação mais ativista. Considerando-se que se trata de uma atuação política de impacto social, a legitimidade da Promotoria pode ser posta em questão. Os promotores não são eleitos democraticamente, mas selecionados por meio de concursos públicos. Sua formação é na área jurídica e geralmente são pessoas que não pertencem a grupos historicamente discriminados ou em situação de vulnerabilidade. Há também pouca transparência das atividades do MP-SP, e poucos mecanismos de cobrança e verificação pela sociedade civil.

Por fim, surgem também desafios sobre a definição das diretrizes institucionais, tanto na PJDHIS quanto no MP-SP como um todo. O estabelecimento de prioridades para

a Promotoria poderia promover um maior impacto social da sua atuação, direcionando recursos para o combate às fragilidades mais relevantes.

A Promotoria, entretanto, não define metas e nem realiza um planejamento mais amplo das medidas realizadas. Não há um monitoramento e nem uma análise geral de suas estratégias. Segundo o promotor, a principal explicação para a ausência de um plano de atuação é o risco de criar expectativas com a sociedade civil e, por conta da falta de recursos, não conseguir cumpri-las:

Primeiro... para organizar um plano desses tem que ter tempo e energia; e a gente tem demandas crescentes que a gente tem que dar conta. Mas sobretudo, quando você faz um plano como esse, em que você chama os movimentos e abre para a perspectiva de que eles opinem sobre os objetivos a serem alcançados, você cria uma expectativa. E muito pior do que não chamá-los e não ouvi-los é chamá-los e ouvi-los e não os atender! É frustrar essas expectativas. Ai é o fim, você se desmoraliza. E eu nunca quis correr esse risco porque nunca senti firmeza de que, com o pouco recurso que temos e com o volume de cobranças e demandas, nós conseguiríamos dar conta disso.

Para contornar essa dificuldade, segundo ele, foi feita a escolha de ouvir os anseios da sociedade civil de maneira informal:

Eu fiz opção por um prejuízo menor, que é de não criar essa estrutura democrática da construção dos objetivos e tentar colher dessas pessoas no diálogo do dia-a-dia. Eu saio muito para eventos, palestra, você me encontra em vários lugares. Nesses lugares eu estou ouvindo. Estou procurando, nessa escuta informal que eu faço, colher isso que eu deveria colher formalmente na audiência pública. Só que quando eu colho informalmente eu não crio essa expectativa, porque eles não sabem que eu estou ouvindo isso tudo e que depois, com os companheiros daqui, a gente estabelece “vamos por aqui, vamos buscar essa iniciativa, instaurar esse procedimento”. No fundo a gente tá tentando entender esses anseios, enquanto a gente está ouvindo por aí, as conversas de pessoas que vem à mesa. Mas eu não formalizo isso para não criar expectativas e frustrá-los. Porque senão a gente perde a legitimidade. (...) Manter a credibilidade é fundamental. Por isso tem que fazer o mínimo para manter essa credibilidade. Se hoje eu não prometo nada e dou pouco, eu dei muito. Mas se eu prometo muito e dou pouco, eu não dei nada. Essa é a grande tragédia. Isso significa administrar poucos recursos.

Apesar dessa estratégia ser fundamental, a construção de prioridades internas de forma democrática possibilitaria uma atuação de maior impacto social. A PJDHIS poderia direcionar recursos para a realização das metas estabelecidas, rejeitando denúncias com pouca relevância, e monitorar a efetividade da sua atuação com relação aos objetivos colocados. Como não há uma construção de metas de forma organizada e explícita entre os integrantes da Promotoria, a PJDHIS acaba atuando mais de uma forma reativa do que proativa.

Nesse sentido, comentou o promotor:

A gente vai mais reagindo do que agindo, o que é muito ruim. Uma promotoria de projetos, voltada para a busca de soluções efetivas, o que a gente chama de resolutividade, ela tem mais que agir do que reagir.

Além do desafio de estabelecer diretrizes internas para a PJDHIS, há uma grande resistência ao estabelecimento e cumprimento de um plano geral de atuação no MP-SP, mesmo que previsto legalmente. Institucionalmente, conforme um promotor, quase não há espaços de diálogo entre os promotores. Segundo ele:

Mesmo os planos de atuação, que são obrigatórios por lei (...) no geral são documentos formais que não têm nenhuma vida efetiva na atuação. Você chegou a acompanhar uma das nossas conferências? (...) Foram ótimas, mas foram abortadas e submetidas às pressões políticas internas e à dificuldade das pessoas de entenderem que, quando você escolhe prioridades, não significa que aquilo que não foi elencado como prioridade você não pode fazer.

Por fim, uma última dificuldade é a falta de apoio dentro do próprio MP-SP para a atuação da Promotoria. A perspectiva predominante na instituição está mais alinhada a uma visão do promotor reativo e distante da sociedade civil. Conforme analista, especialmente sobre o tema da discriminação:

Existe uma resistência em relação a esses temas de discriminação dentro do Ministério Público. A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos encontra muita resistência. Acho que muita gente não acredita que a gente precisa do que a gente está fazendo aqui. (...) Eu acho que as pessoas não acreditam mesmo no nosso trabalho. É uma barreira muito grande, uma resistência muito grande, dentro mesmo do próprio MP. (...) mesmo quando sai matéria sobre a nossa atuação, a maioria dos comentários é no sentido de “que falta do que fazer do promotor, esse promotor tá com o pé na mesa”. As pessoas não entendem a importância do assunto. Não entendem.

Não há um alinhamento interno em questões de discriminação, e a atuação da PJDHIS é muitas vezes criticada pelos demais integrantes do MP-SP, principalmente em temas relacionados a área criminal. Além disso, o MP é uma instituição historicamente fechada a ouvir a sociedade civil. Segundo o promotor, essa forma de atuação da Promotoria foi uma grande conquista, que não reflete a realidade do MP-SP:

Esse foi um avanço importante: a gente aprender a conversar com a sociedade, em uma instituição historicamente fechada, que se acha a dona da verdade.

Concluindo, é evidente na instituição uma forte tensão entre uma atuação tecnicista, de defesa do ordenamento jurídico, e uma abordagem centrada no diálogo com a sociedade civil e na construção de estratégias para promover relevantes transformações sociais. A PJDHIS possui uma sensibilidade inovadora nesse âmbito, que poderia ter um potencial

ainda maior com o estabelecimento de objetivos e metas mais claras e com um maior diálogo com os movimentos sociais.

5. CAMINHOS PARA UM NOVO PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA

A discriminação deve ser entendida não apenas pelo seu aspecto individual e institucional, mas também como característica da estrutura social, decorrente de processos históricos e políticos que atribuem desvantagens sistemáticas para determinados grupos em diversos setores sociais (ALMEIDA, S. 2018).

O objetivo deste trabalho foi refletir sobre o papel do sistema de justiça na luta contra sistemas estruturais de discriminação. Para isso, defendi ser necessária uma concepção de acesso à justiça voltada para a transformação social, que pressupõe um novo paradigma jurídico e reformas em diferentes frentes (SANTOS, 2011). Buscando contribuir para a construção desse novo paradigma, nesta pesquisa foram identificadas quatro tensões fundamentais sobre o acesso à justiça para grupos historicamente discriminados.

Primeiro, a tensão entre buscar solucionar conflitos pontuais e realizar transformações sociais de caráter estrutural (pontual/estrutural). Segundo, utilizar instrumentos de repressão ou de prevenção de violações de direito (repressão/prevenção). Terceiro, direcionar estruturas internas e práticas institucionais para todos os cidadãos, de forma abstrata e universal, ou para determinados grupos específicos, em situação de maior vulnerabilidade social (universal/específico). Por último, a tensão entre um profissional do Direito que se reconhece como técnico, voltado para a defesa do ordenamento jurídico, e um profissional que busca promover impacto social a partir do diálogo com diferentes atores da sociedade civil (Estado/sociedade).

A principal metodologia do trabalho foi a realização de uma etnografia da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do Ministério Público de SP entre setembro de 2017 e setembro de 2018. A etnografia foi composta pelo acompanhamento do dia a dia da instituição; por um mapeamento de todas as denúncias registradas no sistema informacional da PJDHIS; pela análise de 32 casos relevantes no tema da discriminação (indicados por seus integrantes); e por entrevistas semiestruturadas com membros da instituição.

Os objetivos específicos foram identificar como a PJDHIS lida com as quatro tensões mencionadas acima e analisar potencialidades e desafios de sua atuação no combate a sistemas estruturais de discriminação.

Inúmeras questões surgiram a partir do mapeamento e da análise dos 32 casos relevantes da PJDHIS: como a Promotoria pode contribuir para os debates sobre os limites da liberdade de expressão nas redes sociais? A instituição é capaz de combater estereótipos enraizados no imaginário social? Qual deve ser o seu papel em relação à inclusão de grupos historicamente discriminados em diferentes espaços, como a presença de negros em peças publicitárias ou a implementação de cotas em concursos públicos? O MP deve interferir na implementação de políticas públicas, verificando como as especificidades de certos grupos em situação de vulnerabilidade estão sendo atendidas?

Pouco mais da metade dos casos de discriminação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social trata de comentários ou conteúdos ofensivos em meios de comunicação, especialmente na internet (237 de 422 casos). Denúncias de tratamento discriminatório em diferentes espaços totalizaram quase um terço do total (134 casos). Os temas com menos denúncias foram: ações afirmativas e concursos públicos (22 casos), políticas públicas para grupos discriminados (18 casos) e representações que reproduzem estereótipos negativos sobre grupos sociais (11 casos).

Sem pretender realizar uma análise de efetividade das ações realizadas pela Promotoria, busquei identificar as potencialidades e desafios da atuação da PJDHIS em cada um dos cinco temas acima.

Primeiro, no tema dos comentários e conteúdos ofensivos em mídias e redes sociais, apenas 6% das denúncias foram investigadas pelos promotores. A questão da liberdade de expressão, que é complexa, é uma das justificativas apresentadas pela PJDHIS para explicar o pequeno número de casos investigados. A Promotoria estabeleceu os seguintes critérios para a sua atuação: quando há incitação de ódio, apologia a condutas criminosas, expressiva abrangência dos comentários (programas televisivos ou endereços eletrônicos de amplo acesso) e extremo potencial ofensivo das expressões proferidas.

O principal foco da intervenção da Promotoria nestes casos é a exigência da remoção do conteúdo, a realização de uma retratação pública e o pedido de indenização pelo autor da ofensa com o valor direcionado para a promoção de direitos da coletividade discriminada.

Foram 8 casos considerados relevantes nesse tema: 6 ocorreram na internet e 2 em programas de televisão. Os instrumentos extrajudiciais foram menos efetivos nos casos da internet devido à dificuldade de identificação da autoria dos comentários e de diálogo com as plataformas em que são realizados, como Wordpress, Youtube, Facebook e Twitter.

Somente no caso dos tuítes racistas do humorista e *youtuber* Cocielo, a Promotoria decidiu ingressar com ação judicial de indenização por danos sociais coletivos, principalmente por apresentar conteúdo explicitamente violento, pelo alcance da fama do denunciado e pela grande indignação social e conseqüente envolvimento da mídia. A ação judicial ainda não foi julgada.

As redes sociais e os meios de comunicação tradicionais têm um poder muito grande de difusão de estereótipos negativos e o amplo alcance das mensagens proferidas pode ser muito prejudicial para grupos historicamente discriminados. Existem, entretanto, dificuldades para a realização de uma atuação transformadora nesse tema. A remoção do conteúdo, a retratação e uma indenização ocorreram em pouquíssimos casos e podemos questionar se essas medidas são capazes de mudar mentalidades e práticas institucionais.

Os casos analisados revelam pistas para a definição de critérios para traçar os limites entre a liberdade de expressão e as manifestações discriminatórias. A atuação da Promotoria poderia ser fundamental para a promoção de debates sobre esses critérios e para a sensibilização, entre os diversos atores sociais envolvidos, sobre os impactos prejudiciais da divulgação desses conteúdos.

O segundo tema analisado, sobre a reprodução de estereótipos negativos, teve um número pequeno de denúncias. Na maior parte dos casos não há uma referência explícita a grupos sociais historicamente discriminados, o que torna mais difícil a conscientização de que se trata de uma prática prejudicial para a sociedade.

Em quatro dos cinco casos considerados relevantes pela Promotoria houve dificuldade para identificar a ocorrência de discriminação: uma obra de arte chamada “neguinha do espanador”, uma encenação com um crucifixo realizada por uma travesti na parada LGBT, a representação teatral de episódios da escravidão por uma agência de turismo e uma aula sobre o papel das mulheres negras na história do Brasil realizada por uma professora em uma universidade.

É importante que a PJDHIS não entre no mérito da intenção discriminatória do denunciado para identificação da existência de discriminação e para a sua intervenção no caso. Os atores envolvidos normalmente se justificam alegando que foram mal-entendidos, que houve falha de comunicação, que seus atos foram isolados ou não intencionais. Essas justificativas acabam minimizando os efeitos negativos dessas práticas e a responsabilidade de todos no combate a sistemas estruturais de discriminação. Os casos analisados revelaram também a tênue fronteira que separa uma manifestação

discriminatória das liberdades de expressão artística, de protesto e de cátedra, relacionadas a interpretações da história e da memória. A análise caso a caso é sempre importante.

Em um dos 5 casos analisados, sobre uma propaganda do metrô que incentivava o assédio a mulheres, foi consenso que o conteúdo era discriminatório. A atuação da Promotoria foi bastante paradigmática pois ela, em nenhum momento, discutiu a intencionalidade dos atores envolvidos. A Promotoria conseguiu que fosse feita uma campanha educacional de grande abrangência, para desconstruir representações sobre mulheres que contribuem para o aumento da violência. Além disso, ouviu tanto os órgãos públicos responsáveis pela proteção das mulheres, quanto os movimentos sociais que as defendem.

Os resultados positivos demonstram o potencial de atuação da Promotoria como articuladora de contra-narrativas em conjunto com movimentos sociais, órgãos públicos e privados. O posicionamento de órgãos públicos é particularmente importante no sentido de dar visibilidade para essas violações de direitos e combater preconceitos arraigados no imaginário social.

Já no terceiro tema, do tratamento diferenciado em espaços públicos e privados, inúmeras denúncias chegam até a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social. Elas geralmente possuem um caráter de conflito interpessoal, e tratam majoritariamente de agressões verbais. Nos 6 casos relevantes analisados identificamos uma atuação proativa da Promotoria, buscando um dar uma dimensão coletiva e de maior alcance social para as situações denunciadas.

Nos primeiros três casos – Shopping Higienópolis, Burger King e Carrefour – a PJDHIS não discutiu o suposto episódio de discriminação racial, mas sim a existência de racismo institucional e a busca de práticas corporativas afirmativas.

Trata-se certamente de uma potencialidade da atuação da Promotoria, uma vez que o caminho da ação penal ou da ação civil de indenização tem como foco apenas a responsabilização individual, além de apresentar pouco efeito prático, devido à dificuldade de obtenção de provas válidas e à morosidade do judiciário.

É preciso, entretanto, enfrentar a difícil questão do impacto estrutural dos treinamentos e campanhas educativas exigidos pela Promotoria. A obrigação é realizar eventos pontuais e não programas permanentes. Além disso, apesar da PJDHIS analisar o formato das medidas estabelecidas pelos atores envolvidos, a abordagem pode acabar sendo superficial, não provocando uma sensibilização efetiva sobre a existência de

sistemas estruturais de discriminação, sobre os seus efeitos negativos e sobre a responsabilidade de todos na luta pelo seu enfrentamento.

Permanecem inúmeras questões: como garantir o efeito duradouro de iniciativas pontuais como eventos sobre inclusão e diversidade? Que outras medidas de caráter mais permanente poderiam ser criadas? Poderiam as empresas ser obrigadas a instituir comitês de diversidade e a realizar treinamentos contínuos sobre discriminação? Como a Promotoria poderia fiscalizar a implementação dessas medidas?

Nos outros 3 casos – FMUSP, Villa Mix e clubes – já havia uma identificação, nas denúncias, da existência de práticas reiteradas de discriminação. Esses casos trataram não só de agressões verbais, mas também de diferentes comportamentos discriminatórios e de diversos marcadores sociais. Foi constatada por esta pesquisa uma grande resistência dos atores envolvidos ao diálogo, e uma necessidade real de formalizar os acordos estabelecidos. O caso dos clubes, em que foi questionada a obrigação de babás vestirem roupas brancas, mostrou o caráter elitista do judiciário e do próprio MP, impossibilitando o prosseguimento das investigações realizadas pela Promotoria.

É importante destacar que, no caso da FMUSP, a PJDHIS fez um esforço maior no sentido de promover a implementação de medidas contínuas e estruturais, como a criação de comissões, núcleos e grupos de trabalho, e a inclusão de disciplinas na grade curricular, tornando-se um caso paradigmático para uma atuação de transformação social.

Foi possível concluir que nos 6 casos relevantes sobre tratamento diferenciado em espaços públicos e privados, a Promotoria demonstrou uma clara intenção de realizar um forte impacto social.

No quarto tema analisado, das ações afirmativas e concursos públicos, os integrantes da PJDHIS destacaram oito casos paradigmáticos: 2 casos de inclusão racial – nos desfiles do SP Fashion Week e na publicidade em geral – e 3 casos sobre cotas raciais em concursos públicos. Completando o tema, 3 casos questionam a exigência de apresentação de exames médicos específicos – ginecológicos e de índice de massa corporal – para aprovação em cargos públicos.

A Promotoria revelou maior força e efetividade de seus instrumentos de persuasão nos casos do SPFW e da presença de negros em peças publicitárias. Realizou uma ampla articulação com diversos atores sociais e promoveu uma sensibilização sobre a necessidade de implementação de políticas inclusivas. Nesses casos, houve maior abertura para a

discussão sobre sistemas de discriminação enraizados na sociedade brasileira, demonstrando e revelando a existência do racismo estrutural.

No caso da presença de negros em peças publicitárias, destacamos as inúmeras reuniões com os setores público e privado, com universidades e a própria sociedade civil; e a elaboração de campanha institucional e divulgação por meio de redes sociais e para toda sua rede de contatos. Apesar de não ser possível medir com exatidão a efetividade dessas estratégias, ficou claro o potencial transformador de tal atuação da Promotoria.

Os três casos sobre cotas raciais abordaram temas bastante sensíveis e complexos: a composição das cotas raciais com outros tipos de marcadores, os mecanismos de fiscalização e monitoramento da autodeclaração racial, e as regras de editais que prejudicam a efetividade das cotas. A Promotoria, nos dois primeiros casos, priorizou uma atuação dialógica, sendo inclusive parte da comissão do primeiro concurso público que cumpriu a lei municipal de cotas raciais para negros.

No último caso, sobre uma regra do edital do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que prejudicava a efetividade das cotas raciais, foi decidido o ingresso com ação judicial, que não teve resultado efetivo até o presente momento. Além disso, ficou evidente a falta de consenso dentro do próprio Ministério Público, tendo a PGR se manifestado de forma contrária ao posicionamento da PJDHIS. Justamente pela resistência à regulamentação e à efetiva implementação das cotas raciais em concursos públicos, a participação da PJDHIS nesse tema é bastante relevante.

Nos três casos relacionados a exames médicos admissionais, podemos concluir que a Promotoria procurou dialogar com especialistas da área da saúde para enriquecer a base de argumentação e realizou reuniões com órgãos públicos para fazer uma avaliação independente sobre a justificativa das exigências dos exames nos editais. Por outro lado, os casos tratam de alterações bastante pontuais, promovendo um debate mais técnico do que uma sensibilização sobre a existência de sistemas estruturais de discriminação.

Sobre o quinto e último tema, das políticas públicas e grupos historicamente discriminados, cinco casos foram indicados como relevantes. Dois procedimentos tiveram como objetivo a realização de alterações específicas em políticas públicas: garantir o acesso a transporte gratuito para pessoas com HIV e combater a revista vexatória das visitantes em estabelecimentos prisionais. Os outros três casos buscaram promover o acompanhamento e o monitoramento de políticas públicas específicas. As questões analisadas foram: centros de acolhida para a população LGBT, centros de acolhida para refugiados imigrantes e atendimento criminal para a população LGBT.

Foi possível identificar que há vários desafios com relação ao ingresso no judiciário para realizar ações nesse tema. Argumentos como a falta de orçamento e a ausência de legitimidade do sistema de justiça para interferir em decisões do executivo dificultaram a atuação da Promotoria. Judicializar demandas também pode prejudicar a articulação com órgãos públicos e outros atores envolvidos nas questões. No caso da gratuidade do transporte público para pessoas com HIV houve discordância no próprio MP, pois um procurador se manifestou de forma contrária ao posicionamento da Promotoria.

A avaliação e o monitoramento de políticas públicas por meio de instrumentos extrajudiciais apresentaram potencialidades relevantes. Buscam promover o reconhecimento, pelos órgãos públicos, de necessidades específicas de grupos historicamente discriminados, muitas vezes ignoradas ou invisibilizadas. Nesses casos, a Promotoria instigou a realização de diferentes ações direcionadas a esses grupos, desde a capacitação de funcionários até investimentos em infraestrutura.

Por outro lado, identificamos desafios nessa atuação. As secretarias geralmente não cumprem os prazos para resposta aos ofícios da Promotoria. Os casos acabam demorando muito tempo para terem prosseguimento, o que prejudica a possibilidade de articulação. A troca de gestões públicas e a alternância de promotores na PJDHIS também são fatores que prejudicam o diálogo da Promotoria com os diferentes órgãos públicos e atores envolvidos nos casos.

Medidas com bastante potencial, que só foram identificadas no caso dos refugiados e imigrantes, é a realização de uma articulação com diferentes secretarias (Educação, Saúde e Trabalho). Outra estratégia relevante nesse caso foi o reconhecimento das particularidades de mulheres e idosos imigrantes e refugiados, buscando analisar a articulação de diversos marcadores sociais – gênero, idade, orientação sexual – nas políticas públicas.

Em resumo, o grande desafio deste tema é a definição de prioridades e a utilização dos recursos disponíveis para o monitoramento e a avaliação das instituições públicas que atendem a população. Mesmo com grandes desafios, o acompanhamento de políticas públicas direcionadas para grupos historicamente discriminados parece apresentar grande potencial para a realização de transformações sociais relevantes.

Todos os cinco temas pesquisados têm suas potencialidades e desafios específicos. Após o mapeamento e a análise dos 32 casos, foi possível identificar quatro práticas fundamentais: 1) enfatizar a dimensão estrutural da discriminação, buscando compreender

as causas dos conflitos e os diferentes fatores estruturais, institucionais e pessoais envolvidos; 2) promover medidas de sensibilização, mudanças de práticas institucionais e melhorias de políticas públicas de forma abrangente e contínua; 3) envolver e realizar uma articulação com diferentes atores sociais, como órgãos públicos – do sistema de justiça, do executivo e do legislativo – entidades privadas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, técnicos, especialistas e a mídia em geral; e 4) buscar o apoio desses atores, especialmente da sociedade civil, para monitoramento e fiscalização das estratégias implementadas.

Em resumo, constatei a importância de sensibilizar os mais diversos atores sociais sobre a sua responsabilidade no enfrentamento de sistemas estruturais de discriminação e de desenvolver e disseminar práticas contínuas e permanentes de capacitação e inclusão de grupos historicamente discriminados.

Após a análise do mapeamento e dos 32 casos relevantes no tema da discriminação, verifiquei como a PJDHIS se posiciona com relação às quatro tensões identificadas nesse trabalho. Essas tensões – pontual/estrutural, repressão/prevenção, universal/específico, Estado/sociedade – tratam de discussões centrais sobre o acesso à justiça: o objetivo da atuação das instituições do sistema de justiça, os instrumentos judiciais e extrajudiciais utilizados, a organização de suas estruturas e práticas internas, o perfil dos profissionais do Direito e sua relação com movimentos sociais.

Com relação à primeira tensão (pontual/estrutural), a pesquisa mostrou uma identificação maior da Promotoria com o objetivo de provocar transformações estruturais na sociedade e não com a solução de conflitos pontuais. Conforme promotor, o órgão busca identificar e combater as causas dos conflitos e não os sintomas ou suas consequências. Além disso, os objetivos definidos como relevantes pelos integrantes da Promotoria vão além da responsabilização individual e da reparação de violações específicas, pois eles refletem uma vontade de realizar impactos sociais mais amplos, como a mudança de mentalidade e a melhoria de políticas públicas.

Essa abordagem possui inúmeras potencialidades, pois consegue compreender de maneira mais complexa os problemas sociais e, a partir dessa análise, escolher medidas de reparação com maior capacidade de provocar transformações em prol de grupos historicamente discriminados.

Identificamos, entretanto, cinco principais desafios: 1) a maior parte das denúncias é de casos individuais que não apresentam uma dimensão estrutural; 2) mesmo nos casos de relevância estrutural, a ausência de um ato explícito discriminatório ou a alegação de

não intencionalidade do denunciado tornam mais difícil o reconhecimento e caracterização da discriminação; 3) o questionamento de até que ponto se pode minimizar a ação de reparação individual em prol da atuação estrutural; 4) a complexidade do tema e seus múltiplos desdobramentos dificultam a definição de objetivos específicos que provoquem grande impacto social; e 5) a necessidade de acompanhamento permanente para que as medidas e ações implementadas sejam eficazes e duradouras.

A instituição precisa realizar um esforço para dar uma dimensão coletiva e abrangente para esses casos. Em termos práticos, é necessária uma atitude proativa para vivenciar de perto o cotidiano de violações de direitos de grupos discriminados e para perceber onde os casos pontuais ocultam questões estruturais. A pesquisa, o diálogo com a sociedade civil, a atenção ao cenário político e a reflexão constante são fundamentais para a compreensão do contexto estrutural por trás das denúncias.

O engajamento de diferentes atores também é importante para o monitoramento e a efetividade das medidas exigidas pela Promotoria. Percebemos que não há uma prática institucional de análise, acompanhamento e avaliação da atuação da Promotoria como um todo. Para tanto, além de quadros dedicados a esta função, seria preciso que os próprios sistemas computacionais de gestão estivessem programados para permitir esse monitoramento. Apesar de sua praticidade para as funções operacionais da Promotoria, o sistema de informação do Ministério Público (SIS-MP) se revela bastante deficitário para organizar dados de pesquisa ou gerar relatórios.

A segunda tensão analisada está ligada aos instrumentos do sistema de justiça. Trata-se da natureza repressiva ou preventiva da atuação da Promotoria.

Como regra geral, a instituição busca responder às ocorrências de violações de direitos. Por outro lado, a PJDHIS muitas vezes se aproveita das denúncias recebidas para gerar ações preventivas com o objetivo de realizar um impacto mais abrangente. O objetivo não é a comprovação e a punição da ocorrência em si, mas a promoção de uma maior conscientização social e o estabelecimento de mudanças em práticas institucionais e organizacionais. Vale mais buscar estabelecer acordos com todos os atores envolvidos, visando a sensibilização sobre a violação de direitos ocorrida, do que realizar punições individuais.

As principais ferramentas utilizadas pela Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social do MP-SP são: a instauração dos inquéritos civis para a investigação dos fatos, o envio de ofícios solicitando informações sobre os casos e a

realização de reuniões de trabalho com os atores envolvidos. A partir das reuniões, a PJDHIS busca promover a articulação e a construção de acordos. A pessoalidade e a informalidade são características fundamentais da Promotoria. A PJDHIS inclusive prefere não recorrer aos TACs, que são versões formais e judicializáveis de um acordo.

Essa forma de atuação possui inúmeras potencialidades. O diálogo e o estabelecimento de consensos criam um clima de horizontalidade que favorece a cooperação para atingir objetivos comuns aos atores envolvidos. A escolha por essa forma de atuação da Promotoria decorre também das próprias dificuldades e limitações dos instrumentos judiciais. Os instrumentos extrajudiciais são mais rápidos, têm custo menor e muitas vezes são mais pedagógicos e de efeito mais duradouro do que medidas judiciais, pois valorizam a interação entre os envolvidos.

Além disso, o Judiciário é visto pela Promotoria não como um possível aliado, mas com uma perspectiva geralmente conservadora e prejudicial aos grupos historicamente discriminados. Três das quatro ações judiciais realizadas nos 32 casos indicados como relevantes tiveram decisões desfavoráveis.

Por outro lado, é importante também considerar os desafios das estratégias extrajudiciais, que exigem maior criatividade e engajamento dos profissionais do Direito. Esses instrumentos geralmente possuem um menor poder de coerção, especialmente junto ao setor público, e há uma dificuldade de acompanhamento das diretrizes estabelecidas.

As medidas com caráter preventivo, por sua vez, são muito diferentes das práticas repressivas, pois não se vinculam à ideia de conflito ou de denúncia de discriminação. A educação em direitos, a capacitação e a sensibilização institucionais, o acompanhamento de políticas públicas e a participação na elaboração de projetos de lei são ações capazes de provocar impactos sociais relevantes.

A atuação preventiva da PJDHIS é ainda incipiente. Atualmente, seu principal foco é o monitoramento dos centros de acolhida de São Paulo, visando contribuir para o aprimoramento da rede socioassistencial para as pessoas em situação de rua. A Promotoria, entretanto, não tem estrutura e recursos para visitar todos os centros de acolhida pelo menos uma vez durante o ano.

Outra atuação relevante da PJDHIS no âmbito preventivo é a educação em direitos. A Promotoria entende que este é um dos seus principais papéis, mas ele acontece apenas pela participação pontual em eventos e por meio da exigência da realização de capacitações em casos de violações de direitos. Não há uma organização interna para o uso dessa estratégia de forma sistemática e preventiva.

Entendemos que essas ações demandam um conhecimento mais profundo sobre questões de gênero, raça, orientação sexual e outros marcadores da diferença no país. É necessária também uma maior capacidade de interação e diálogo entre instituições dentro do próprio sistema de justiça, e entre estas e outras organizações públicas e privadas. Por fim, um grande obstáculo é a falta de recursos materiais e humanos para simultaneamente acompanhar denúncias e promover ações preventivas.

Com relação à terceira tensão (universal/específico), a pesquisa identificou que medidas e estruturas internas direcionadas para a defesa de grupos específicos – como a criação de órgãos especializados em questões de discriminação, a implementação de ações afirmativas nos concursos, a capacitação no tema e a coleta de dados com indicadores sociais como raça e gênero – são ainda recentes no Ministério Público de São Paulo.

O ato normativo que criou a PJDHIS delimita sua atribuição a “práticas discriminatórias”, mas sua função inclui uma competência residual, daquilo que não é atribuído às demais Promotorias de Direitos Humanos. Um risco desta variedade de atribuições é a instituição dar prioridade para alguns grupos vulneráveis em detrimento de outros, como é o caso da população em situação de rua, um grande foco de sua atuação.

Em comparação com outras esferas do MP-SP, como a área criminal, de infância e juventude e patrimônio público e social, a Promotoria possui poucos recursos humanos: apenas dois promotores. O promotor entrevistado comentou, entretanto, que não basta exigir mais cargos para a PJDHIS, pois o necessário é uma ampla reavaliação das prioridades institucionais.

As ações afirmativas são outro tópico sensível na estrutura organizacional do MP-SP. Apesar de 91% dos promotores se identificarem como brancos, a política de cotas raciais nos concursos de ingresso na instituição foi estabelecida somente em 2016. Há uma grande resistência interna contra essa política. Na PJDHIS, os dois promotores titulares são homens brancos, e a única pessoa negra na Promotoria é uma estagiária de Direito.

O fato de não haver a possibilidade de entrevistar e selecionar um analista ou um oficial que pertença a um grupo vulnerável, ou que tenha formação e sensibilidade para o tema da discriminação, pode ser prejudicial para o órgão. Os promotores também não têm muitas possibilidades de escolha. O principal critério para as vagas de titulares é a antiguidade e o merecimento.

No tocante à formação dos integrantes da PJDHIS, é importante observar que o MP-SP não oferece capacitações nos temas da discriminação e da inclusão social.

Atualmente, há apenas algumas palestras pontuais no ciclo inicial de formação dos promotores que acabam de ingressar no órgão. Os integrantes da PJDHIS aprendem na prática a maior parte dos temas trabalhados, pois nem mesmo as faculdades de Direito abordam essa matéria em profundidade.

A pesquisa também constatou que o MP-SP em geral, e a PJDHIS em particular, não têm coleta e análise de dados com indicadores sociais sobre grupos discriminados. Todas essas práticas – criação de órgãos especializados, ações afirmativas, capacitação e coleta de dados – são fundamentais, pois promovem o reconhecimento institucional das diferenças e especificidades de grupos sociais desprivilegiados.

Essas medidas, entretanto, levantam importantes desafios, como a escolha de quais grupos seriam priorizados, o enfrentamento de resistências internas, a inclusão de grupos discriminados em todos os níveis da carreira, a capacitação institucional de forma contínua e intersetorial, e a análise periódica dos dados. Existe também o risco da estigmatização de um grupo social, e até mesmo da ocultação das diferenças entre os membros de um mesmo grupo.

A análise dessa tensão demonstra que, apesar dos variados desafios, a realização de esforços para a implementação de práticas institucionais de reconhecimento de grupos discriminados poderia trazer relevantes potencialidades para a atuação da PJDHIS.

Finalmente, a quarta e última tensão destaca a dinâmica do posicionamento da Promotoria entre uma atuação tecnicista em nome do Estado e uma abordagem centrada no diálogo com a sociedade civil para promover impactos sociais relevantes.

A visão dos integrantes da Promotoria demonstra uma concepção distante da ideia do profissional “de gabinete”, neutro e técnico. Eles consideram fundamentais habilidades como a humildade e a capacidade de diálogo, e também apontam para a necessidade de integrar outros saberes além do Direito. Há um reconhecimento da importância da horizontalidade entre os integrantes da PJDHIS e da realização de medidas em conjunto com o Núcleo de Apoio Técnico Psicossocial (NAT) do MP-SP, composto por analistas da área da psicologia e da assistência social. Para o órgão, a sociedade civil é percebida como uma importante aliada, e não como um grupo de pessoas a ser tutelado, de forma hierárquica e distante.

O encaminhamento de denúncias, o envio de informações nos procedimentos, a realização de reuniões e as visitas feitas aos centros de acolhida constituem diferentes formas de participação da sociedade civil na atuação da Promotoria. Percebe-se, entretanto, que a Promotoria realizou apenas uma audiência pública. Há uma aproximação maior com

entidades profissionais e conselhos de participação social. Em contrapartida, há um grande receio de aproximação com os movimentos sociais.

Na PJDHIS, há uma percepção favorável ao estabelecimento de prioridades internas. No entanto, a Promotoria não estabelece diretrizes para sua atuação, definindo estratégias caso a caso. Um promotor apontou que a definição de metas só poderia ser feita junto com a sociedade civil, o que demandaria muitos recursos e geraria um grande risco de quebra de expectativas, que poderia prejudicar a relação com os atores sociais.

A meu ver, uma atuação de maior impacto social só poderá ser construída a partir da definição de prioridades internas. A PJDHIS poderia então direcionar recursos para a realização das metas estabelecidas, rejeitando denúncias com pouca relevância, e monitorar a efetividade da sua atuação com relação aos objetivos colocados. Seria também fundamental a construção de um sistema informacional inteligente, que permitisse o cruzamento de dados para pesquisas e que realizasse um monitoramento efetivo das práticas da instituição.

Um importante desafio relaciona-se à legitimidade do MP-SP para realizar uma atuação mais ativista. Os promotores não são eleitos democraticamente, mas selecionados por meio de concursos públicos. Sua formação é na área jurídica e geralmente são pessoas que não pertencem a grupos historicamente discriminados. Há também pouca transparência das atividades do MP-SP, e poucos mecanismos de cobrança e verificação pela sociedade civil.

Por fim, devemos mencionar as dificuldades que a PJDHIS enfrenta dentro da estrutura do próprio Ministério Público. A valorização excessiva da independência funcional e a falta de diretrizes institucionais claras faz com que as iniciativas em defesa de grupos historicamente discriminados fiquem dependentes do perfil de cada promotor, ou seja, de seus interesses, de sua capacidade de atuação e também de seus contatos.

Como foi visto nos casos analisados, muitas vezes o MP-SP age de maneira contraditória, ora contra grupos historicamente discriminados, ora a favor, prejudicando o estabelecimento de uma relação de confiança com a sociedade civil. Há inclusive resistência contra algumas das estratégias utilizadas pela PJDHIS, e a grande hierarquia interna no MP-SP cria obstáculos ao diálogo e à busca por maior horizontalidade e envolvimento de seus integrantes em torno de objetivos comuns.

Além disso, em decorrência da sua tradicional função de acusação penal, o Ministério Público é muitas vezes considerado, especialmente pelos movimentos sociais,

como um órgão responsável ou conivente com grandes violações de direitos contra grupos vulneráveis, como a violência policial contra a população jovem e negra e o seu encarceramento. São fundamentais as iniciativas internas que buscam discutir e transformar o papel da instituição na reprodução de sistemas estruturais de discriminação, como o Grupo de Trabalho da Igualdade Racial Joel Rufino dos Santos, que buscou realizar iniciativas para enfrentar o racismo institucional no MP-SP.

Apesar de inúmeros desafios, a pesquisa permitiu concluir que caminhos relevantes para um novo paradigma de acesso à justiça podem ser definidos pela forma como a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social lida com as quatro tensões analisadas. A PJDHIS enfatiza uma atuação estrutural e em constante diálogo com diferentes saberes e atores sociais. Busca realizar medidas de prevenção, para além de estratégias de repressão de violações de direito. Por ser um órgão destinado ao combate à discriminação, reconhece especificidades de grupos desprivilegiados em suas práticas internas.

Não há como afirmar de forma abstrata que, em cada tensão, uma das perspectivas seja sempre melhor do que outra. Cada instituição jurídica, ou mesmo órgão interno dentro de uma instituição, possui especificidades que condicionam diferentes formas de lidar com as tensões analisadas neste trabalho. Há também diferentes potencialidades e desafios com relação às perspectivas escolhidas em cada contexto específico.

O acesso à justiça por grupos discriminados depende da maior compreensão do modo como essas tensões emergem no cotidiano das instituições jurídicas. Seria importante que outras pesquisas analisassem a presença dessas tensões fora do contexto da discriminação, e que verificassem a existência de outras tensões centrais para pensar, ou mesmo repensar, o conceito de acesso à justiça e o papel das instituições jurídicas para a transformação social.

Apesar dos desafios e dificuldades, foi possível constatar que Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social possui uma sensibilidade inovadora no âmbito das instituições do sistema de justiça. Em uma sociedade profundamente desigual como a brasileira, este sistema não pode ser hermético, distante da sociedade civil e apenas repressivo, voltado para a pacificação de conflitos pontuais e interpessoais. É fundamental que as instituições jurídicas estejam atentas à realidade dos sistemas estruturais de discriminação presentes na nossa sociedade.

A valorização de uma atuação direcionada para problemas estruturais, de medidas preventivas, de práticas institucionais direcionadas a grupos específicos, e do constante

diálogo com a sociedade civil geram inúmeras potencialidades para a construção de uma cultura jurídica voltada para a transformação social e para o acesso à justiça de grupos historicamente discriminados.

6 REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *Revista internacional de direitos humanos: SUR*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 189-223, 1. sem. 2005.

ABREU, L. E. Etnografia constitucional: Quando direito encontra a antropologia. In L. E. Abreu (Org.). *Os bastidores do Supremo e outras histórias curiosas: estudos de etnografia constitucional*. Brasília: UniCEUB, 2013. p. 9-34.

ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, n. 43, p. 45-63, 1995.

ALMEIDA, Frederico de. As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 52, p. 77-95, dez. 2014. doi:10.1590/1678-987314225206.

_____. *A advocacia e o acesso à justiça no Estado de São Paulo (1980 - 2005)*. 2006. 132 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. Racismo, futebol e o livre mercado do ódio. *Blog da Boitempo*, set. 2014. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2014/09/01/racismo-futebol-e-o-livre-mercado-do-odio/> Acesso em: 08/02/2019.

_____. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALTMAN, Andrew. Discrimination. In. ZALTA, Edward N. (Org.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2016 Edition). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2016/entries/discrimination/> Acesso em: 30/12/2018

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. bras. Ci. Soc.*, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ASPERTI, Maria Cecília de. *Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos*/ Maria Cecília de Asperti; orientador Carlos Alberto de Salles. 414. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1083/2008, de 17 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado). São Paulo, SP, 17 dez. 2008. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1083-17.12.2008.html>>. Acesso em: 01 maio 2019.

BAGENSTOS, Samuel. The Structural Turn and the Limits of Antidiscrimination Law. *California Law Review*, v. 94, n. 1, jan. 2006. doi:10.15779/Z38HB00.

BAIROS, Luíza. Novos Feminismos Revisitados. *Revista de Estudos Feministas*, (UFSC. Impresso), Florianópolis, 1995, vol. 3, no2, pp.458-463

BENTO, M. A. S.; CARONE, I. (Orgs.). *Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil*. São Paulo: Vozes 2002.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos pagu*, Campinas, n. 26, p. 329-376, 2006.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL 2014, Ministério da Justiça Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ/MJ. *Atlas de acesso à justiça: indicadores nacionais de acesso à justiça*.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 12.965/2014, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm>. Acesso em: 01 maio 2019.

BURGUER, Adriana Fagundes; BALBINOT, Christine. A nova dimensão da Defensoria Pública a partir das alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 132 na Lei Complementar n. 80/94. In. SOUZA, José Augusto Garcia de (Coord.). *Uma nova Defensoria Pública pede passagem: reflexões sobre a Lei Complementar n. 132/09*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1-12.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 315, p. 3-17, jul./set. 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Existe violência sem agressão moral?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23 n. 67, p.135-146, jun. 2008.

CARDOSO, Evorah. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 543-570, 2019.

CARLET, Flavia. *Os advogados populares: práticas jurídicas e sociais no acesso ao direito e à justiça dos movimentos populares*. 2010. 130 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CARNEIRO, S. Estratégias legais para promover a justiça social. In: GUIMARÃES, A. S. A.; HUNTLEY, L. (Orgs.). *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 311-323.

_____. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA Empreendedores Sociais; Takano Cidadania (org.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano Ed., 2003. p. 49-58.

CERQUEIRA, D. et. al. *Atlas da violência 2017*. Rio de Janeiro: Ipea/FBSP, 2017.

CHASIN, Ana Carolina da Matta. *A assimilação da arbitragem no Brasil: disputas em torno da constituição de uma justiça extraestatal*. 2015. 198 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Ministério Público, Ministério do Povo. *Revista Direito e Sociedade*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 1-8, set./dez., 2000.

CONCEIÇÃO, Í. A. Justiça racial e a teoria crítica racial no Brasil. In: AUAD, Denise; BATISTA, Bruno. (Orgs.). *Direitos Humanos, Democracia e Justiça Social*, 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2017, v. 1, p. 167-204.

COSLOVSKY, Salo V. Beyond Bureaucracy: How Prosecutors and Public Defenders Enforce Urban Planning Laws in São Paulo, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 6, p. 1103–19, 2015.

CRENSHAW, Kimberlè. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Centro de Comunicação e Expressão, v. 7, n. 12, p. 171-188, jan./2002.

CUNHA, Luciana Gross. *Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. *Juizado especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. *Opinião Pública*. Campinas. v. 22, n. 2, p. 315-347, agosto 2016.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista política hoje*, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

DEBERT, Guita Grin. Conflitos éticos nas delegacias de defesa da mulher. In. DEBERT Guita Grin et al. (Orgs.). *Gênero e distribuição da justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Col. Encontros. Campinas: Pagu/Unicamp, 2006.

_____. Desafios da politização da justiça e a antropologia do direito. *Revista de antropologia*, São Paulo, v. 53, n. 2, 2012.

DEBERT, Guita Grin; GREGORI, M. Filomena. Violência e Gênero: Novas propostas, velhos dilemas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 23, n. 66, 2008.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In. PANDOLFI, Dulce et al. (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ERRC; INTERIGHTS; MPG. *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice. A manual on the theory and practice of strategic litigation with particular reference to the EC Race Directive*. Nottingham: Russel Press Limited, 2004.

FALCÃO, Joaquim. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. In. LAMOUNIER, Bolívar (Org.) *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, 1981.

FERRAZ, Leslie S. *Acesso à Justiça: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

FRASER, Nancy. Redistribuição, reconhecimento e participação: por uma concepção integrada da justiça. In. FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas de justiça numa era “pós-socialista”*. Trad. Julio Assis Simões. *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

_____. Reconhecimento sem ética? *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p.101-138, 2007.

FREDMAN, Sandra. *Discrimination Law*. New York: Oxford University Press, 2011.

GALANTER, Marc. Access to Justice in a World of Expanding Social Capability. *Fordham Urban Law Journal*, v. 37, n. 1, p. 115, jan. 2010.

GEERTZ, C. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In. _____. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 249-356.

GELEDÉS, Instituto da Mulher Negra; CFEMEA, Centro Feminista de Estudos e Assessoria. *Guia de enfrentamento do racismo institucional*. São Paulo: Geledés; Cfemea, 2013. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/12/Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf> Acesso em: 20/10/2018

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais Hoje*, Anpocs, 1984. p. 223-244.

GREEN, Tristin K. A structural approach as antidiscrimination mandate: locating employer wrong. *Vanderbilt Law Review*, abr. 2007.

GREGORI, M. F. Cenas e queixas – mulheres e relações violentas. *Novos Estudos Cebrap*, n. 23, p. 163-175, mar. 1989.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

GUIMARÃES, Antonio Sergio Alfredo. *Racismo e Anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2005.

GUIMARÃES, Livia Gil. Direito das mulheres no Supremo Tribunal Federal: possibilidades de litígio estratégico? Monografia da Escola de Formação. Sociedade Brasileira de Direito Público. 2009.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. *Relações Raciais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.; IUPERJ, 1992.

HOOKS, bell. Intelectuais Negras. *Revista de Estudos Feministas*, vol. 3, nº2, Florianópolis, UFSC, 1995, pp.464-478.

JACCOUD, M.; MAYER, R. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In. POUPART, J. et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 254-294.

JUNQUEIRA, Eliane B. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, n. 18, p. 389-402, 1996.

KERCHE, F. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/1988. In. SADEK, M. T. (Org.). *O sistema de justiça*. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 106-137.

KRIEGER, Linda Hamilton. The Content of Our Categories: A Cognitive Bias Approach to Discrimination and Equal Employment Opportunity. *Stanford Law Review*, v. 47, n. 6, p. 1161-1248, jul. 1995.

LAURIS, Élida. Para uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos* v. 6, n. 1, p. 5-25, nov. 2015.

_____. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça / A matter of life and death: towards an emancipatory conception of access to justice. *Revista Direito e Práxis* 6, n. 1, 412–54, mar. 2015. doi: 10.12957/dep.2015.15412.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: Guardiã da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, Antonio Carlos de Souza (Org.). *Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro; Brasília: Associação Brasileira de Antropologia; LACED; Nova Letra, 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas. In. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo v. 2, n. 2, 2005.

MACEDO Jr., R. P. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In. SADEK, M. T. (Org.), *Uma introdução ao estudo da Justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94.

MACHADO, M. R. A.; NERIS, N., Ferreira, C. C. Legislação antirracista punitiva no Brasil: uma aproximação à aplicação do direito pelos Tribunais de Justiça brasileiros. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 2, p. 60-92, 2015.

MANSBRIDGE, Jane. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent «Yes». *Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Ato Normativo nº 593/2009, de 5 de junho de 2009. Cria a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e a Promotoria de Justiça de Repressão à Sonegação Fiscal e dá outras providências. São Paulo, SP, 6 jun. 2009. Disponível em: <http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/593.pdf>. Acesso em: 01 maio 2019.

MORAES, F. (Org.). *No país do racismo institucional: dez anos de ações do GT Racismo no MPPE*. Coordenação Assessoria Ministerial de Comunicação Social do MPPE, Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial do MPPE - GT Racismo. Recife: Procuradoria Geral de Justiça, 2013.

MOREIRA, Adilson José. *O que é discriminação?* 1. ed. São Paulo: Letramento/Justificando, 2017, v. 1. 208p.

MOURA, T. W.; CUSTÓDIO, R. B. (Orgs.). *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: IPEA; ANADEP, 2013.

MOUTINHO, Laura. Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções acadêmicas recentes. *Cad. Pagu* [online]. 2014, n.42

MUNANGA, K. As facetas de um racismo silenciado. In. SCHWARCZ, L. K. M.; QUEIROZ, R. (Orgs.). *Raça e diversidade*. São Paulo: Edusp, 1996. p. 213-229.

NIELSEN, L. B. The Need for Multi-Method Approaches in Empirical Legal Research. In. CANE, P., KRITZER, H. M. *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

NOGUEIRA, Oracy. *Pesquisa social. Introdução às suas técnicas*. Biblioteca Universitária. Série 2.^a (ciências sociais), v. 26. Direção de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968. 113 p.

PAGER, Devah. Medir a discriminação. *Tempo social*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 65-88, nov. 2006.

PAGER, Devah, and Hana Shepherd. The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 181-209, 2008.

PEDROSO, João Antonio Fernandes. *Acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em (des)construção. O caso do acesso ao direito e à justiça da família e das crianças*. 2011. 647 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/22583>. Acesso em: 20/12/2018

PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: Curso de Pós- Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo; Editora 34, 1999.

PIMENTEL, Silvia; SCHRITZMEYER, Ana Lucia P.; PANDJARJIAN, Valeria: Estupro, direitos humanos, gênero e justiça. *Revista USP*, São Paulo, n. 37, p. 59-69, 1998.

PIOVESAN, Flávia, IKAWA, Daniela, SARMENTO, Daniel (coord). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2008.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; LYRIO, Caroline. *Racismo institucional e acesso à justiça: uma análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 1989-2011*. In. CONPEDI/UFSC; Mônica Bonetti Couto; Angela Araújo da Silveira Espindola; Maria dos Remédios Fontes Silva. (Org.). *Acesso à justiça I*. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 513-541.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In. POUPART, J. et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 215-252.

PROENÇA, W. L. O método da observação participante. *Rev. Antropos*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 8-31, 2008.

RADOMYSLER, Clio. STF: um espaço de luta do movimento negro. *Revista Direito e Práxis*, v. 4, n. 6, 2013.

_____. A Defensoria Pública no combate à discriminação racial: sensibilidades, discursos e práticas. *Revista Diversitas*, São Paulo, ano 3, n. 4, p. 276-309, mar./set. 2015.

RIBEIRO, Djamila. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte (MG): Letramento; Justificando, 2017. 112p.

RIFIOTIS, Theophilos. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a “violência conjugal” e a “violência intrafamiliar”. *Rev. katálysis*[online]. v.11, n. 2, p. 225-236, 2008.

_____. Judicialização dos direitos humanos, lutas por reconhecimento e políticas públicas no Brasil: configurações de sujeito. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 57, n. 1, p. 119-144, nov. 2014.

RIOS, Roger Raupp. *Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

RODRIGUEZ, J. R. et al. *Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado*. Brasília: Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à Justiça: porta de entrada para a inclusão social. In. LEVIANU, Roberto. (Org.). *Justiça, Cidadania e Democracia*. 1. ed. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público Democrático, 2006. p. 147-157.

_____. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. *Revista da USP*, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./maio 2014.

_____. (Org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais: IDESP/Editora Sumaré, 1997.

_____. *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/IDESP, 2000.

_____. *O acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. Estudos sobre o sistema de justiça. In. MICELI, S. (ed). *O que ler na ciência social brasileira*, v. 4. São Paulo: Sumaré, 2002.

_____. *O Judiciário em debate*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SALES Jr, Ronaldo. Democracia racial: o não-dito racista. *Tempo social*, vol. 18, n. 2, p. 229-258, nov. 2006.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, p. 339, ago. 2008.

SANSONE, Livio. *Negritude sem etnicidade*. Salvador; Rio de Janeiro: EDUFBA; Pallas, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 21, p. 11-37, nov. 1986.

_____. Para uma sociologia das ausências e das emergências. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

_____. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista crítica de ciências sociais*, n. 65, p. 3-76, 2003.

_____. Para além do pensamento abissal: das linhas globais à ecologia de saberes. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 78, p. 3-46, 2007.

_____. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, G. A. Nem crime, nem castigo: o racismo na percepção do judiciário e das vítimas de atos de discriminação. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, Brasil, n. 62, p. 184-207, 2015.

SANTOS, I. A. A. *Direitos humanos e as práticas de racismo*. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2013.

SARTI, Cynthia. A vítima como figura contemporânea. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 24, n. 61, p. 51-61, abr. 2011.

SCHEPPELE, K. L. Constitutional Ethnography: An Introduction. *Law & Society Review*, v. 38, n. 3, p. 389-406, 2004.

SCHRITZMEYER, A. L. P. O ensino da antropologia jurídica e a pesquisa em direitos humanos. In. NALINI, J. R. Nalini; CARLINI, A. L. (Orgs.). *Direitos Humanos e formação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 137-153.

SCHUCMAN, L. V. *Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2014.

SCHWARCZ, L. K. M. *O espetáculo das raças*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. In. SCHWARCZ, L. K. M. (Org.). *História da vida privada no Brasil*, v. 4, São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 173-244.

SCHWARCZ, L. K. M.; QUEIROZ, Renato da Silva (Orgs.). *Raça e Diversidade*. São Paulo: Edusp; Estação Ciência, 1996.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez. 1990.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres / The court of gender and the problem of effective human rights of women. *Revista Direito e Práxis*, v. 7, p. 80-115, 2016.

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

SILVA, Cíntia Aparecida da. O Serviço Social no Ministério Público do Estado de São Paulo: gênese e desenvolvimento do trabalho profissional do (a) assistente social. 2017. 243 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, João Paulo Faustini. *Ministério Público e a defesa do direito à educação: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional*. São Paulo: USP/Faculdade de Direito, 2018. 225 f.

SOUSA Jr., José Geraldo. Por uma concepção alargada de acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 10, n. 90, p. 1-14, jan. 2011.

STURM, Susan. Second Generation Employment Discrimination: A Structural Approach, *Columbia Law Review*, v. 101, n. 3, p. 458-460, 2001.

_____. Conclusion to Responses. The Architecture of Inclusion: Interdisciplinary Insights on Pursuing Institutional Citizenship. *Harvard Journal of Law & Gender*, p. 1-7, Summer 2007.

VIEIRA, Miriam Steffen. *Categorias jurídicas e violência sexual: uma negociação com múltiplos atores*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

VIEIRA, Vanessa Alves; RADOMYSLER, Clio Nudel. A Defensoria Pública e o reconhecimento das diferenças: potencialidades e desafios de suas práticas institucionais em São Paulo. *Rev. direito GV* [online], v. 11, n. 2, p. 455-478, 2015.

WERNEK, J. *Racismo institucional: uma abordagem conceitual*. São Paulo: Geledés; Cfemea, 2013b. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf> Acesso em: 30/04/2018.

7 ANEXOS

Roteiro de entrevista

1. Trajetória pessoal do/a entrevistado/a

- a. Qual foi sua trajetória até chegar na Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social?
- b. Você escolheu fazer parte da Promotoria? Como foi o processo de seleção?
- c. Você já tinha alguma proximidade com a temática da discriminação antes? Como você se prepara para lidar com esse tema?
- d. Quais são suas funções na Promotoria? Como é seu dia a dia?
- e. O que você mais gosta no seu trabalho? O que é mais desafiante?

2. História da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social

- a. Como surgiu a Promotoria? Houve resistências?
- b. Quem foram os/as promotores/as que passaram pela Promotoria desde sua criação? E analistas, oficiais, estagiários?
- c. Você identifica uma mudança na atuação da Promotoria ao longo do tempo ou há uma linearidade?

3. A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social (mapeamento da atuação externa)

- a. Na sua opinião, quais são os principais objetivos da Promotoria?
- b. Quais são os principais temas trabalhados (assistência social, população de rua, cárcere, discriminação)? Há alguma prioridade entre esses temas? Acredita que há uma necessidade de priorização?
- c. Quais são as principais portas de entrada de acesso a Promotoria?
- d. Quais os instrumentos mais utilizados (PAF/PANI/PAA/IC/TAC/reuniões/ofícios/ações judiciais)? Quais as principais diferenças entre eles?
- e. Quem são os principais interlocutores da promotoria?
- f. Na sua opinião, a Promotoria atua mais em casos de caráter interpessoal ou institucional (explicar)? A Promotoria atua mais reativamente ou

proativamente? A Promotoria atua de forma mais repressiva ou preventiva?

Qual o lugar do judiciário na atuação da Promotoria?

g. Quais são as instituições que mais atuam junto com a Promotoria?

4. A Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Inclusão Social

(Mapeamento da gestão interna)

a. Como é a organização interna da Promotoria? Como é o acompanhamento das ações e a divisão de tarefas?

b. Como é realizada a definição de prioridades? Há metas definidas?

c. Há monitoramento das ações? Quais indicadores são coletados e monitorados? Qual periodicidade do monitoramento?

d. Como as informações são utilizadas? São sistematizadas e analisadas? Quais são os principais desafios do sistema informacional e da coleta de dados?

e. Como é a relação entre estagiárias, oficiais, analistas, promotores (relações horizontais/hierárquicas)? Como é a comunicação interna? Como é o compartilhamento de informações?

f. Como é a seleção dos promotores atuantes? Em que periodicidade ela ocorre? E analistas, estagiários e oficiais?

g. Existe alguma ação específica para a garantia da diversidade nos cargos da promotoria?

h. Como é a formação e o treinamento da equipe?

i. Quais são os principais possibilidades e desafios com relação a orçamento e infraestrutura?

5. Possibilidades e limites da atuação da Promotoria

a. Quais são as principais possibilidades de atuação da Promotoria?

b. Quais foram os casos em que houve uma atuação de maior impacto social?

c. Quais são as principais limitações da Promotoria? E os desafios?

d. Quais são os casos em que há uma maior dificuldade de atuação?

e. Há algum tema que você acha que a Promotoria deveria trabalhar de forma mais aprofundada? O que você acha que poderia ser diferente?

6. A Promotoria em relação ao MP-SP e ao MP

- a. Qual a força da Promotoria e a capacidade de atuação política dentro do MP-SP?
- b. Há resistências internas? Contra qual tipo de atuação?
- c. Como você vê a cultura da Promotoria em relação a cultura institucional?
- d. Como você vê o princípio da independência funcional e o da unidade na instituição?
- e. Você entende que há uma unidade nacional ou estadual com relação à atuação dos membros da instituição?

7. A relação da Promotoria com a sociedade civil

- a. Como você percebe o diálogo da Promotoria com a sociedade civil (ongs, movimentos sociais, org. privadas e órgãos públicos)? Quais as principais potencialidades e desafios dessa relação?
- b. Quais são os canais institucionalizados de participação da sociedade? Há ouvidorias acessíveis?
- c. Há iniciativas de prestação de contas e divulgação da atuação da Promotoria para a sociedade? Qual é a periodicidade e quais os instrumentos?

8. Promotoria, MP-SP, MP e discriminação

- a. Na sua opinião, qual deve ser papel do MP-SP na defesa dos grupos historicamente discriminados? E da Promotoria?
- b. Qual o lugar do tema da discriminação e do preconceito na Promotoria? Acredita que é uma atuação diferente das demais? Acredita que são necessárias práticas diferenciadas para determinados grupos sociais?
- c. Você sabe se há setores específicos dentro do MP-SP, além da Promotoria, destinados às questões de discriminação (CAOs, Escola do MP, outras Promotorias...)? Quais seriam os setores com maior capacidade de atuação nessa temática?
- d. Você entende que há uma unidade nacional ou estadual com relação à compreensão e à atuação dos membros da instituição para o enfrentamento da discriminação?

- e. Você conhece outras medidas realizadas pelo MP-SP para promover o enfrentamento da discriminação? Você se lembraria das iniciativas mais importantes? E por outros MPs? E pelo CNMP?