

Globalização, acesso à Justiça e o Ministério Público

MAURÍCIO TREVISAN

Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul.
Docente do curso de Direito do IESA. Especialista em Direito,
sociedade e psicanálise (IESA). Mestre em Direito (UNIJUÍ).

RESUMO: O artigo consiste na análise da necessidade de interpretação ampliativa (ou, ao menos, não restritiva) a ser conferida ao tema da legitimidade do Ministério Público para a tutela (especialmente judicial) de direitos difusos, coletivos e até individuais (homogêneos ou não), como veículo de efetivo acesso à Justiça, frente à nova realidade produzida pelo processo da globalização, em especial em sua faceta econômica: exacerba-se a desproporção de forças entre os pólos dos novos litígios; direitos em largo espectro de abrangência são afetados; as lesões atômica e molecularmente produzidas nem sempre permitem ou justificam tutela individual; os indivíduos não têm organização coletiva adequada em entidades que os pudessem, legitimamente e a pequeno custo, representá-los junto ao sistema jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: Globalização, capitalismo, afetação de direitos, novos direitos, acesso à Justiça, Ministério Público.

INTRODUÇÃO

A humanidade encontra-se em meio à fase mais aguda, mais sensível, desse processo em marcha a que se convencionou denominar, contemporaneamente, globalização. É um processo “civilizatório” universal, em que o capital articula os mais diversos sub-sistemas econômicos e projetos de organização econômica nacionais e regionais. Ao mesmo tempo em que enseja produção de muita riqueza, a maior parte da população da Terra tem ficado à

Revista do Ministério Público do RS	Porto Alegre	n. 60	ago./2007/abr./2008	p. 305-318
-------------------------------------	--------------	-------	---------------------	------------

margem dos benefícios (especialmente materiais) daí advindos, quer simplesmente tolhida de direitos, quer por sonegação de atendimento aos que são reconhecidos.

Com efeito, neste último aspecto, em que pese (especialmente em decorrência de lutas sociais) tenha havido reconhecimento de direitos de várias espécies, o fato é que a falta de vigência política e cultural deles, aliada à transformação do planeta em um grande “shopping center”, com as pessoas sendo tratadas essencialmente como consumidores, levou a que direitos difusos, coletivos, individuais (homogêneos ou não) passassem a ser violados com frequência, em nome da afirmação do livre mercado, do progresso e do desenvolvimento.

Neste ponto é preciso debater o acesso à Justiça, não só ao Poder Judiciário, mas ao sistema jurídico como um todo, sistema em que se pode reivindicar direitos e/ou resolver litígios sob a regência do Estado. E, no Brasil, Estado-nação seqüencial a longo período de colonialismo ocidental (e exploração econômica daí decorrente), por isso mesmo com formação jurídica atrelada à concepção individualista de direito, o Ministério Público apresenta-se à sociedade e por ela é legitimado, através do lineamento que recebeu em particular na Carta Política de 1988, como guardião extrajudicial (ou pré-judicial) e também na esfera judicial de parcela significativa desses direitos lesados, devendo ter essa legitimação interpretada com largueza (ou, quando menos, não de modo restritivo), respeitados os limites normativos estabelecidos, a fim de bem instrumentalizar a “massa” de pessoas seguidas vezes afetada em seus direitos pela mecânica impingida pelo processo de globalização.

DESENVOLVIMENTO

De acordo com IANNI (1992), a globalização das sociedades já ocorria em tempos pretéritos, inclusive longínquos, porém no século XX um acontecimento *sui generis* é verificável: em lugar das sociedades nacionais, surge a sociedade global. A partir da Segunda Guerra Mundial e em escala ainda mais larga após o término da Guerra Fria (o que o autor define como “a grande transformação”), desenvolveu-se ampla mundialização de relações, processos e estruturas de dominação e apropriação. É um processo em marcha, de cunho histórico-social, político, cultural e econômico, alcançando todas as esferas da vida social, coletiva e individual. Caracteriza-se por internacionalização da produção e do comércio, mundialização das finanças, mudanças na divisão internacional do trabalho, o capital passa a articular os mais distintos sub-sistemas econômicos e projetos de organização econômica nacionais e regionais.

O capitalismo transforma-se em moldes internacionais, adquire proporções universais, feições de processo civilizatório universal. Contudo, a expansão de tal processo é, por enquanto, desigual e contraditória, porque, ainda que gere produção de muita riqueza, a grande maioria dos habitantes do planeta tem ficado alijada dos benefícios decorrentes, quer por tolhida de direitos, quer por ter sonogados os que são reconhecidos.

É bem verdade que, nessa marcha, as lutas sociais acabaram pressionando o reconhecimento de direitos sociais e políticos, propiciaram a institucionalização dos princípios da democracia e de direitos de cidadania; entretanto, os princípios liberais de liberdade, igualdade e propriedade, no quanto operam, fazem-no em termos econômicos (ainda assim com a desigualdade recém apontada), sendo muito pouco vigentes em termos políticos e culturais. Além disso, a atuação de grandes conglomerados empresariais, notadamente multinacionais, encarregou-se de transformar o mundo em um “shopping center global”, a pretexto de que a liberdade econômica constitui o fundamento da liberdade política; porém, nesse quadro, ao invés da efetivação plena do ideário iluminista, as pessoas são consideradas meramente em sua face de consumidores. No dizer de LATOUCHE (1996), “*É difícil dissociar a vertente emancipadora, a dos direitos humanos, da vertente espoliadora, da luta pelo lucro*”.

A idêntico ponto se pode chegar se a análise histórica for feita a partir da evolução da noção de Estado. As transformações (usado o termo transformação em sentido axiológico neutro) historicamente mais recentes pelas quais ele passou, após a evolução de Estado de natureza para Estado de direito (Estado Liberal, Estado Social, Estado de Bem-Estar Social e Estado Democrático de Direito), em especial a fase do Estado de Bem-Estar Social (conhecido também como *Welfare State*, Estado Protetivo e Estado Providência), deixaram lacunas significativas em países (aqui, sem eufemismos!) periféricos (isso para evitar a expressão terceiro-mundistas) como o Brasil. Um dos *déficits* mais sensíveis (senão o mais sensível), nos países periféricos, adveio da inadequada e insuficiente implementação da garantia de acesso aos direitos sociais e econômicos; ao invés de ter havido a oferta de direitos sociais para formar, informar e organizar os indivíduos, os quais passariam a poder exigir sua inclusão no sistema econômico e social, com pressão sobre o Estado para efetivar políticas econômicas que gerem justiça social, o que aconteceu foi a criação de uma estrutura estatal autoritária e burocrática, essencialmente clientelista e assistencialista, não oportunizando condições para transformações sociais e efetiva participação popular. Assim, a evolução para o Estado Democrático de Direito, atualmente consagrado no

Brasil, ocorreu com esse hiato relativo à fase do Estado de Bem-Estar Social; em que pese existir atualmente, portanto, o objetivo de igualdade, inato ao ideal democrático, há um *déficit* acentuado no acesso aos direitos sociais e, por consectário, aos econômicos.

A situação brasileira, em particular, tem acrescentados outros componentes problemáticos a essa recente mundialização desenfreada de relações, especialmente econômicas.

PRADO JR. (1989), em obra que torna pública a que foi sua tese de livre-docência para a disciplina de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, em 1968, efetua uma série de apontamentos que, ainda que direcionados precipuamente à análise do processo histórico de formação econômica brasileira, interessam não só para o presente artigo, por revelarem aspectos paralelos e mesmo entrecruzados aqui tratados, mas igualmente para a compreensão da situação do Brasil (quicá até extensíveis as constatações a outras nações outrora coloniais), eufemisticamente chamado de nação “emergente”, “em desenvolvimento”. Elaborou ele percuciente análise historiográfica, destinada a *“pesquisar na evolução histórica e na formação econômica e social do país algumas das premissas essenciais da problemática atual”*, problemática que *“se centraliza essencialmente em torno do “desenvolvimento”, condição precípua para assegurar ao país e à generalidade de seu povo o conforto e o bem estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar”*.

Nominado autor refere que o Brasil-colônia tinha a si imprimida estratégia econômica estabelecida em função do mercado externo, mais precisamente à metrópole de referência; assim é que ocorreram os ciclos extrativo (particularmente o pau-brasil, para produção de corante) e da cana-de-açúcar (para produção de açúcar). Com o advento da Revolução Industrial, precipitou-se a independência (não só brasileira, mas colonial em geral), porque o novo sistema necessitava essa libertação das colônias do monopólio relacional-econômico com as metrópoles, para expansão de mercados; mas permanecem elas (o Brasil aí inserido) na condição de fornecedoras de gêneros primários ao mercado internacional. No caso brasileiro, seguiram-se os ciclos do café, da borracha, do cacau, do algodão, isolada ou concomitantemente, e com maior ou menor intensidade, de acordo com a demanda dos mercados internacionais. Frisa dito escritor que a exploração de todos esses produtos (mais claramente os primeiros mencionados) é que deu origem à colonização (no sentido de povoação) do país, e não o contrário, como seria até natural. Nessa mesma trilha cíclica ocorreu a industrialização local, primeiro para substituir

importações (crise gerada pela Segunda Guerra Mundial), depois por filiais de empresas internacionais (industrialização após a aludida guerra); ou seja, continua o esquema colonial, de “desenvolvimento” em ciclos e atividade econômica em função do mercado externo, a quem se fornecem produtos primários.

PRADO JR. (*op. cit.*), no encerramento de seu trabalho, explica a impossibilidade de melhoria das condições do país (e de sua população) sem a superação desse esquema:

“É esta em suma a conjuntura em que hoje se encontra a economia brasileira como resultante do processo histórico em que ela se formou e evoluiu até nossos dias,... Conjuntura essa onde se insinuam as contradições em que se debate a economia brasileira e que se configuram sobretudo na permanências de um sistema que, vindo do passado e embora já obsoleto e anacrônico, persiste e põe obstáculos ao desenvolvimento, porque algumas de suas principais circunstâncias que são precisamente aquelas que impulsionam a sua renovação e substituição por novo sistema, se apresentam por outro lado como obstáculo e empecilho a essa mesma renovação.”

O autor, ademais, ao ilustrar seu trabalho com referência atribuída a um notório senhor de engenho de açúcar, insurgindo-se contra obrigatoriedade legal de plantio de mandioca para alimentar a população local e seus próprios trabalhadores, que implicaria em que deixasse de plantar cana em tais locais (“*Não planto um só pé de mandioca para não cair no absurdo de renunciar a melhor cultura do Paiz pela pior que nella ha*”), indica implicitamente aquilo que constitui a tônica do capitalismo (diga-se, tanto outrora como na atualidade, nesta com o reforço do ideário neoliberal, e tanto *tupiniquim* como alienígena), proveito de poucos sem preocupação com a exclusão de muitos.

Nesse contexto mundial e local, no passado e no presente, direitos das diversas espécies, difusos, coletivos, individuais (homogêneos ou não) passam a ser violados, em nome da afirmação do livre mercado, do progresso e do desenvolvimento, porque a moeda, nesse extremo das relações comerciais, industriais e financeiras, que são as relações capitalistas, tem sua natureza pervertida, de meio se tornando fim, a ser atingindo a qualquer custo.

Aí entra em questão o acesso à Justiça. Justiça compreendida como sistema jurídico, “*o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado*” (CAPELLETTI e GARTH, 1988); portanto, não apenas estritamente o Poder Judiciário, embora consista na última instância formal do sistema mencionado. Sistema jurídico esse que deve ser igualmente acessível a todos e produzir resultados individual e socialmente justos.

No entanto, como é notório, o sistema jurídico brasileiro (embora não seja isso uma característica exclusiva) ainda está profundamente atrelado à concepção individualista de direito, que se funda em uma certa paridade de forças entre os oponentes nos litígios; só aos poucos acorda para aquela nova realidade, na qual não só as afetações de direitos ocorrem em largo espectro de abrangência (normalmente, um vasto grupo de prejudicados, às vezes indetermináveis, outras não), como também a desproporção dos pólos litigantes é manifesta. A par disso, as lesões individualmente produzidas nem sempre são de molde a permitir ou mesmo justificar tutela isolada pelos diversos afetados. Ainda, os indivíduos não lograram obter adequado nível de organização coletiva, de agregação de interesses em entidades que os pudessem, legitimamente e a pequeno custo, representar junto a esse sistema.

Sobre o sistema jurídico e seu desejável repensar, em termos de acesso e efetividade individual e social, escrevem CAPELLETTI e GARTH (*op. cit.*):

“O enfoque sobre o acesso - o modo pelo qual os direitos se tornam efeitos - também caracteriza crescentemente o estudo do moderno processo civil. A discussão teórica, por exemplo, das várias regras do processo civil e de como elas podem ser manipuladas em várias situações hipotéticas pode ser instrutiva, mas, sob essas descrições neutras, costuma ocultar-se o modelo freqüentemente irreal de duas (ou mais) partes em igualdade de condições perante a corte, limitadas apenas pelos argumentos jurídicos que os experientes advogados possam alinhar. O processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. 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 freqüência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social.”

Neste ponto, entra em cena a atuação do Ministério Público, no Brasil, por sua peculiar formatação constitucional. Através dessa instituição, o acesso à Justiça pode-se dar ainda em âmbito extrajudicial (ainda que já dentro do antedito sistema jurídico); se isso não for possível (e nem sempre é), ou não for suficiente para a tutela jurídica dos direitos afetados (e nem sempre é), então ao Ministério Público é deferida a prerrogativa de representar judicialmente aqueles direitos plúrimos e, conseqüentemente, os indivíduos ou grupos de indivíduos (determináveis ou não) que os titularizam.

CAPELLETTI e GARTH (*op. cit.*), contudo, tecem considerações céticas sobre “*confiar na máquina governamental para proteger os interesses públicos e dos grupos*”, o que, segundo eles, constitui uma posição tradicional

e ainda prevalecente em muitos países, aliada à recusa de qualquer ação privada para a defesa dos direitos (chamam interesses) que restringem a “difusos”. Afirmam que “*Pesquisa comparativa recente, no entanto, demonstrou o quanto é inadequado confiar apenas no Estado para a proteção dos interesses difusos*”, referindo-se a um livro do primeiro deles que conteria os resultados de tal pesquisa.

É possível constatar, porém, na seqüência do livro, em capítulo intitulado “As soluções práticas para os problemas do acesso à Justiça”, que os autores acabam por indicar aspectos de conformação institucional do Ministério Público existente em países de origem continental européia (o Brasil, em princípio, estaria aí incluído - *civil law*) que não correspondem ao perfil traçado especialmente pela Constituição da República de 1988 para o Ministério Público brasileiro. Assim, por exemplo, afirmam que ele está inerentemente vinculado a papéis tradicionais restritos, que seus órgãos estão sujeitos a pressão política, tendo em conta que os direitos “difusos” seguidamente devem ser afirmados contra entidades governamentais, bem como porque seriam funcionários políticos. Esse quadro se distancia do hoje existente em nosso país; aqui, superou-se por norma expressa a “vinculação inerente” do Ministério Público a papéis tradicionais restritos (nesse sentido e apenas a título de ilustração, exemplos são a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei nº 7.347/1985, que disciplinou a ação civil pública, a Lei Complementar nº 40/1981, que constituiu à época a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, a própria Constituição de 1988, a Lei nº 8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8.615/1993, que hoje é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), a pressão política que possa ser tentada esbarra em instrumentos como inamovibilidade e independência funcional, bem como no enquadramento dos agentes ministeriais na condição de agentes políticos, e não funcionários públicos, o que implica deterem parcela de representação estatal, sem hierarquia com os exercentes de pressão.

Ademais, no Brasil também está sempre explicitado, nos diplomas normativos, que a atribuição do Ministério Público para a tutela desses direitos plúrimos (difusos, coletivos e individuais homogêneos) não é exclusiva da atuação de outros entes legitimados, nem pode vir em prejuízo da busca de tutela direta pela coletividade estrita atingida (direitos coletivos) ou pelos próprios titulares individuais, atômica, quando cabível (direitos individuais homogêneos).

A conformação do Ministério Público brasileiro na Constituição de 1988, genérica (como não poderia deixar de ser, em se tratando de disciplina

constitucional), é de ser uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*); daí já se percebe que o fator preponderante da atividade ministerial não é o que tradicionalmente se denominava interesse público, identificado com a Administração Pública; para que se possa cogitar de defesa de interesse público pelo *Parquet*, é preciso lançar mão da distinção trazida por Renato Alessi (referência efetuada por MAZZILLI, 1993), entre interesse público primário, que é afeto ao bem geral da comunidade, e interesse público secundário, da Administração; ao Ministério Público (brasileiro) é determinado defender o interesse público primário, existindo inclusive vedação constitucional “a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (art. 129, inc. IX, segunda parte). Ainda na Carta Política de 1988, explicitou o constituinte ser função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, inc. III) e “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade...” (inc. IX, primeira parte, do mesmo artigo).

Na esteira dessa importante configuração constitucional, a legislação infraconstitucional, tanto antes como especialmente após a edição da Carta Política de 1988 tratou de prever atribuições específicas ao Ministério Público, gradativamente explicitando legitimação para as diversas modalidades de interesses e direitos metaindividuais; exemplo potencializado é o já citado Código de Defesa do Consumidor, que incumbiu expressamente ao Ministério Público a defesa também dos interesses e direitos individuais homogêneos, desde que se faça notar relevância social e, em previsões tão importantes quanto essa, estendeu expressamente a aplicabilidade da Lei de Ação Civil Pública para “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (inc. IV do art. 1º), além dos específicos que ela já elencava, e que a esta lei se podem utilizar, para a “defesa de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” (art. 21), título que engloba a defesa coletiva do consumidor em juízo inclusive quando se tratar de interesses ou direitos individuais homogêneos; para afastar qualquer questionamento a respeito dessa última espécie de direitos plúrimos, a Lei nº 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, expressamente contempla os interesses individuais homogêneos como possíveis objetos de inquérito civil e ação civil pública, ou seja, suscetíveis de defesa extrajudicial ou judicial pela instituição.

Dessarte, a conformação constitucional, amalgamada à disciplina normativa infraconstitucional, permite que hoje se afirme, com relativa tranquilidade, que o Ministério Público detém legitimidade para, como integrante do sistema jurídico, ser agente de tutela das diversas gamas de interesses e direitos metaindividuais, a saber, difusos, coletivos e inclusive individuais homogêneos.

Ao lado dessas considerações, não é possível ignorar que, especialmente nos países ditos “emergentes” ou “em desenvolvimento”, como o Brasil, a chamada esfera pública não-estatal, constituída por entidades e movimentos da sociedade civil, não-governamentais, não-mercantis, não-corporativas e não-partidárias, sintetizada nas ONGs (organizações não-governamentais), as quais tendem a passar a figurar como atores no processo de globalização, inclusive a ponto de catalisar mudanças destinadas a incorporar a sociedade civil no processo de tomada de decisões planetárias, na perspectiva posta por VIEIRA (1997), e poderiam apresentar-se na forma prevista para as associações co-legitimadas à ação civil pública, por exemplo, tem existência e atuação pouco expressiva ou quase inexpressiva, especialmente na tutela judicial dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. E assim o é grandemente em razão da maneira como se constituiu a sociedade brasileira, inferida do relato historiográfico alhures abordado.

Daí exsurge ainda maior relevo para a atuação do Ministério Público. E a largueza dessa legitimação não deve ser constringida pelo Poder Judiciário, à vista do paradigma individualista de direito já ultrapassado, sob pena de deixar os titulares de direitos agravados ao desamparo, em muitos casos, e manter o acesso à Justiça como um conceito formal, mas não efetivo, assim como o era (e quiçá até ainda o seja) a noção de igualdade, insculpida na Constituição da República como direito fundamental do cidadão.

Não é essa disposição que se tem percebido tanto por alguns Juízes como Tribunais brasileiros, na edição de decisões judiciais restringindo a legitimidade do Ministério Público na defesa de interesses e direitos metaindividuais, mais precisamente os individuais homogêneos, e com concentração em processos movidos contra a Administração Pública (notadamente questionando instituição ou majoração de tributos). Exemplos disso (e apenas exemplos mesmo) são decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça negando legitimidade do Ministério Público para pleitear declaração de inconstitucionalidade de lei e consectárias suspensão de pagamento de tributo e repetição de indébito, e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em situação semelhante. Também negando legitimidade para questionar, em nome de consumidores, disposições estatutárias das

chamadas UNIMEDs, “cooperativas” médicas que, a pretexto de obediência a código de ética profissional, que veda mercantilização da atividade, instituem verdadeiros cartéis ao proibirem seus “cooperados”, sob pena de descredenciamento, de atenderem por empresas de planos de saúde, ou diretamente a entidades associativas ou representativas de categorias profissionais; os cartéis formam-se porque, então, fenece a (nesse caso, salutar) concorrência de outras pessoas jurídicas da mesma área de atuação, e as entidades associativas ou representativas de categorias profissionais várias vêm-se na contingência de aderirem às proposições daquelas “cooperativas”.

Inclinando-se por interpretações restritivas da legitimação do Ministério Público para tutela coletiva dessa gama de interesses e direitos, esses integrantes o Poder Judiciário pátrio está-se posicionando na contramão das noções contemporâneas sobre Estado, acesso à justiça e cidadania, além de ignorar o perfil constitucional daquela instituição e a pouco expressiva ou quase inexpressiva existência e atuação judicial de entidades enquadráveis na esfera pública não-estatal (organizações não-governamentais) na defesa plúrima desses interesses e direitos.

O quadro está, portanto, posto. Não há questionamento quanto à atribuição do Ministério Público para a tutela de interesses e direitos difusos, porque a essência destes, inexistência de titular determinado ou determinável, por si só enseja defesa coletiva e há incumbência constitucional expressa ao Ministério Público nesse sentido. Quanto aos interesses e direitos coletivos, embora não haja qualquer restrição estabelecida quanto à abrangência, quer na Constituição, quer nas leis infraconstitucionais que especificam essa atuação, parece ser necessário, pelo próprio perfil constitucional da instituição, que se aquilate a subjacência de relevância social no direito coletivo a ser tutelado, não sendo legítima a atuação do Ministério Público se não existir esse matiz. Contudo, a discussão está instituída e configura de certo modo um impasse no que diz respeito aos interesses e direitos individuais homogêneos; aqui é que a defesa coletiva pelo Ministério Público em Juízo tem sido tolhida em importantes situações, a pretexto da disponibilidade do interesse ou direito por seu titular; na realidade, o foco de atenção deve ser posto não na disponibilidade do interesse ou direito por seus titulares individuais, mas sim na presença (a exemplo do que se sustenta em relação aos coletivos) de relevância social; só assim se poderá garantir efetivo acesso à justiça nesses casos, pois a grande maioria dos direitos individuais homogêneos se caracteriza por lesões individuais de pouca monta, que desestimulam defesa judicial individual, mas no somatório representam significativo agravo ao grupo de indivíduos afetados e inaceitável beneficiamento do responsável pela lesão.

Um último esclarecimento faz-se necessário. Consoante observação já feita anteriormente, o acesso à Justiça, através do Ministério Público, pode-se dar ainda em âmbito extrajudicial e, se isso não for possível, ou não for suficiente para a tutela jurídica dos direitos afetados, então àquela instituição é deferida a prerrogativa de buscar a esfera judicial.

O âmbito extrajudicial em que possibilitada a atuação do Ministério Público vai desde uma mediação informal, pondo-se o órgão ministerial como interlocutor, passando por realização de audiências para essa interlocução, e chegando à oficialidade de um procedimento denominado Inquérito Civil (art. 129, inc. III, da Constituição da República, e art. 26, inc. I, da Lei nº 8.615/1993, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público). O Inquérito Civil, muito além de apenas prestar-se “à coleta de elementos para a propositura de qualquer ação civil pública da área de atuação ministerial” (MAZZILLI, *op. cit.*), serve inclusive de instrumento de tutela protetiva, preventiva ou reparatória de danos a quaisquer interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos, através da tomada do legalmente chamado compromisso de ajustamento de conduta, um compromisso que aqueles que figurarem como investigados no aludido inquérito poderão firmar no sentido de ajustarem suas condutas às exigências legais, mediante cominações para descumprimento e com valia de título executivo extrajudicial. Dessarte, também em caso de tomada de compromisso de ajustamento de conduta não haverá necessidade (ao menos não quando houver cumprimento voluntário, na seqüência) da busca de provimento judicial, e não somente quando forem angariados elementos probatórios de “circunstâncias que demonstrem a desnecessidade da própria provocação jurisdicional, levando ao arquivamento do inquérito” (*idem*). Não é possível esse acesso à Justiça extrajudicial através do Ministério Público quando, detectada ameaça ou lesão a um direito daqueles mencionados, o investigado não aceitar a proposição de um tal compromisso. E não é suficiente tal forma de acesso à Justiça nos casos em que, presente ameaça ou lesão àqueles direitos, o investigado aceitar apenas parcialmente o compromisso que lhe for proposto, hipótese na qual o restante do “ajustamento de sua conduta” terá de ser levado à apreciação do Poder Judiciário.

A Ação Civil Pública, a seu turno, é o meio por excelência reservado às situações em que foi indispensável a solicitação de provimento judicial para proteção, prevenção ou reparação de danos a interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por inexistente a atuação ministerial extrajudicial, nos termos recém explanados. O eixo central do tema de legitimação do Ministério Público para tutela de todas as espécies de direitos

metaindividuais precisa ser, sem dúvida, a questão da admissão judicial dessa legitimação, por uma razão óbvia: se não for aceita a legitimidade para postular um provimento judicial sobre um tema qualquer, de nada adianta ao Ministério Público desencadear atuação extrajudicial para tratá-lo.

CONCLUSÃO

As breves e fragmentárias considerações aqui tecidas a respeito de uma das dimensões da globalização, a econômica, de um de seus efeitos, a exclusão (que, como esclarecido, ocorre não só quando as pessoas são tolhidas de direitos, mas igualmente quando têm sonogados os que são reconhecidos), a posição (efetiva e potencial) do Ministério Público nesse contexto, em termos de acesso à Justiça, particularmente no Brasil, possibilitam algumas constatações e reflexões.

A globalização contemporânea, por suas peculiares características, ao mesmo tempo em que dá ensejo à produção de muita riqueza, traz como subproduto inafastável (considerado o estado de coisas vigente) a exclusão de vasta gama de pessoas dos benefícios por ela gerados; há acentuada seletividade na fruição dessas benesses.

Agrega-se a isso a saliência da dimensão econômica inerente a tal processo civilizatório, centrada no capitalismo, cujo mecanismo gera perversa distorção na vigência dos princípios liberais que lhe acompanharam na origem, de liberdade, igualdade e propriedade; no quanto operam, fazem-no em termos econômicos, ainda assim com a seletividade recém apontada, com pouquíssima vigência em termos políticos e culturais.

A constatação muito semelhante chega-se pelo exame da evolução da noção de Estado. As transformações historicamente mais recentes, Estado Liberal, Estado Social, Estado de Bem-Estar Social e Estado Democrático de Direito, notadamente a fase do Estado de Bem-Estar Social, deixaram lacunas significativas em países periféricos como o Brasil, uma das mais sensíveis decorrente da inadequada e insuficiente implementação da garantia de acesso aos direitos sociais e econômicos; não houve oferta de direitos sociais para formar, informar e organizar os indivíduos, para que exigissem sua inclusão no sistema econômico e social, ocorrendo, isto sim, a criação de uma estrutura estatal autoritária e burocrática, essencialmente clientelista e assistencialista, não oportunizando condições para transformações sociais e efetiva participação popular; portanto, ocorreu um *déficit* acentuado no acesso aos direitos sociais e, por conseqüência, aos econômicos.

Mais, no Brasil a historiografia revela a potencialização desse quadro, na medida em que demonstra que a história do país esteve desde sua aurora atrelada a um esquema colonial, que não foi vencido e condicionou nosso desenvolvimento econômico (que seria a condição precípua, embora não exclusiva, para permitir ao país e seu povo o acesso ao “*conforto e o bem estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar*”) até os dias atuais, quer sob a égide do extrativismo, da agricultura ou da indústria, um “desenvolvimento” em ciclos, com atividade econômica em função do mercado externo, a quem se fornecem apenas produtos primários, ou seja, sem um mínimo de autonomia e na dependência de contrapartida bem mais onerosa, a manter e acentuar a dependência.

Em meio a essa conjuntura mundial e local, passada e presente, direitos das diversas espécies (difusos, coletivos, individuais homogêneos ou não) passam a ser violados, a bem da afirmação do livre mercado, do progresso e do desenvolvimento, haja vista a moeda, nas relações capitalistas, ter tido sua natureza transformada de meio a fim, o qual deve ser atingido a qualquer custo.

Nesse ponto, vem à baila o acesso à Justiça, ao “*sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado*”, não apenas estritamente o Poder Judiciário, sistema jurídico esse que deve ser igualmente acessível a todos e produzir resultados individual e socialmente justos.

Aqui é que se sustenta, porque o sistema jurídico brasileiro constituiu-se e manteve-se basicamente na concepção individualista de direito, a necessidade de que efetivamente acorde para a nova realidade, em que não só as afetações de direitos ocorrem em largo espectro de abrangência, com desproporção manifesta dos pólos litigantes, em situações nas quais as lesões individualmente produzidas nem sempre são de molde a permitir ou mesmo justificar tutela isolada pelos diversos afetados, mas notadamente para que os indivíduos ainda não têm adequado nível de organização coletiva, de agregação de interesses em entidades que os pudessem, legitimamente e a pequeno custo, representar.

Uma das formas - sem a pretensão de que constitua a *panacéia* para o tema - de minorar essa dificuldade de efetivo acesso à Justiça é que o Poder Judiciário não restrinja (ou deixe de restringir) a legitimidade do Ministério Público na defesa de interesses e direitos metaindividuais, mais precisamente os individuais homogêneos, abandonando interpretações restritivas que se tem apresentado acerca de tal legitimação, na contramão das noções contemporâneas sobre Estado, acesso à justiça e cidadania.

O abandono de uma tal interpretação restritiva em nada destoaria do o perfil constitucional da instituição instituição do Ministério Público e, além disso, poderia ajudar a preencher a lacuna verificável na pouco expressiva ou quase inexpressiva existência e atuação judicial de entidades enquadráveis na esfera pública não-estatal (organizações não-governamentais) na defesa desses interesses e direitos plúrimos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1992.

LATOCHE, Serge. *A Ocidentalização do Mundo: Ensaio sobre a Significação, o Alcance e os Limites da Uniformização Planetária*. Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público: Análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. São Paulo: Saraiva, 1993.

PRADO JR., Caio. *História e Desenvolvimento: a Contribuição da Historiografia para a Teoria e Prática do Desenvolvimento Brasileiro*. 3. ed. São Paulo : Brasiliense, 1989.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.