

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

<b>1. INTRODUÇÃO: ACESSO À JUSTIÇA, TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E DISCRIMINAÇÃO .....</b>	<b>23</b>
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
<b>2. UM PANORAMA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DIREITOS HUMANOS DA INCLUSÃO SOCIAL .....</b>	<b>45</b>
2.1. Atuação externa .....	47
2.2. Funcionamento interno .....	57
<b>3. POTENCIALIDADES E DESAFIOS NO COMBATE À DISCRIMINAÇÃO .....</b>	<b>67</b>
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
<b>4. ENFRENTANDO AS TENSÕES NA BUSCA POR IGUALDADE.....</b>	<b>127</b>
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
<b>5. CAMINHOS PARA UM NOVO PARADIGMA DO ACESSO À JUSTIÇA.....</b>	<b>169</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>185</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>197</b>
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 exemplo<sup>1</sup>.

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 antidiscriminatória<sup>2</sup>:

- 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;

---

<sup>1</sup> 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), Bairros (1995) e Carneiro (2003).

<sup>2</sup> 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 racial<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> 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 civil<sup>5</sup>.

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

<sup>5</sup> 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 execução<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>6</sup> 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 intergeracional<sup>7</sup>. 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 <a href="https://caioares1.wordpress.com">https://caioares1.wordpress.com</a>	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 <a href="https://extremexintolerance.wordpress.com">https://extremexintolerance.wordpress.com</a>	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

<sup>7</sup> 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

<b>Ano inicial</b>	<b>Ano final</b>	<b>Representante</b>	<b>Representado</b>	<b>Informações complementares</b>
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 função<sup>8</sup>.

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.

---

<sup>8</sup> 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.

## 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. ZALTHA, 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](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](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.<sup>a</sup> (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?