

A PROATIVIDADE E RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO SUSTENTO DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2022.57.e10649>

Submetido em: 29/4/2020

Aceito em: 3/2/2022

Aloísio Alencar Bolwerk

Universidade Federal do Tocantins. Palmas/TO, Brasil. Palmas/TO, Brasil.
<http://orcid.org/0000-0003-4229-4337>

Vera Nilva Alvares Rocha Lira

Autor correspondente: Universidade Federal do Tocantins/Escola Superior de Magistratura Tocantinense.
Avenida NS-15, Quadra 109, Norte, s/n – Plano Diretor Norte, Alcno 14, bloco D, Palmas/TO, Brasil.
CEP 77001-090. <http://lattes.cnpq.br/6533021396143343>. <https://orcid.org/0000-0002-6435-361X>.
verarocha@mpto.mp.br

RESUMO

Nesse ensaio crítico enfocamos que, com a promulgação da CF/1988, o Ministério Público, no Brasil, até então no exercício precípua da acusação na área criminal com uma tímida incursão na esfera cível, vê-se erigido à categoria de agente de promoção social num Estado Democrático de Direito que tinha por objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, necessitando erradicar a pobreza, a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, dentre outras questões desafiadoras. Durante décadas postulou, mediante ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário, direitos individuais e coletivos concernentes às necessidades básicas e fundamentais da vida em sociedade, no entanto, a tutela jurídica perseguida por esse meio, mormente, a de natureza coletiva, não raras vezes decorria insatisfatória, dadas as inadequadas estruturas do órgão julgador. Ao lado disso, emergia como direito fundamental dos cidadãos o acesso à justiça para a resolução dos conflitos. Premente tornou-se ao Ministério Público – como forma de atender a novos valores de uma sociedade ávida pela execução do espírito democrático, desempenhando, desse modo, as relevantes atribuições de órgão de transformação social, continuando a ser útil e legitimado por essa sociedade – a adoção de outro perfil (não abandonando de tudo o perfil clássico/demandista) fincado na iniciativa (proatividade) e na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas sociais (resolutividade), sem a necessidade de ajuizamento de demandas, mas que pacificasse e restaurasse o convívio social com respeito aos direitos humanos, representando um meio de acesso à justiça ampliado. Nessa esteira, mediante orientação e capacitação dos membros e servidores do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), numa perspectiva de estimular a resolução extrajudicial, apresentou métodos autocompositivos, a exemplo da negociação, mediação e conciliação, instrumentalizados, que podem ser pelo inquérito civil público, termos de ajustamento de conduta, etc.

Palavras-chave: direitos humanos; Ministério Público; proatividade. resolutividade; legitimação social.

THE PROACTIVITY AND RESOLUTIVITY OF THE PUBLIC MINISTRY AS A SUPPORT FOR SOCIAL LEGITIMATION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT

In this critical essay, we emphasize that, with the promulgation of the CF/1988, the Public Ministry in Brazil, until then in the main exercise of prosecution in the criminal area with a timid incursion into the civil sphere, sees itself erected to the category of social promotion agent, in a Democratic Rule of Law whose fundamental objectives were the construction of a free, fair and solidary society, needing to eradicate poverty, marginalization and the reduction of social and regional inequalities, among other challenging issues. For decades it postulated, through the filing of actions before the Judiciary, individual and collective rights concerning the basic and fundamental needs of life in society, however, the legal protection pursued by this means, especially that of a collective nature, not infrequently occurred unsatisfactory, given the inadequate structures of the judging body. Alongside this, access to justice for the resolution of conflicts emerged as a fundamental right of citizens. Adoption became urgent for the Public Prosecutor's Office – as a way of meeting the new values of a society eager for the implementation of the democratic spirit, thus performing the relevant attributions of a social transformation body, continuing to be useful and legitimated by this society – the adoption from another profile (not abandoning everything from the classic/demandist profile) rooted in initiative (proactivity) and in the resolution of conflicts, controversies and social problems (resolvability), without the need to file claims, but which would pacify and restore social interaction, with respect to human rights, representing a means of expanded access to justice. In this regard, through guidance and training of members and employees of the Public Ministry, the National Council of the Public Ministry (CNMP), with a view to encouraging extrajudicial resolution, presented self-composition methods, such as negotiation, mediation, conciliation, which can be instrumentalized. by the public civil inquiry, terms of adjustment of conduct, etc.

Keywords: human rights; Public Ministry; proactivity; resolutivity; social legitimation.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do presente trabalho ensaísta serão considerados aspectos históricos e os instrumentos legais de instituição dos direitos humanos, sobretudo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, à medida que será demonstrado que a Constituição Federal de 1988, após alongado período de repressão social e cerceamento de direitos fundamentais, reorganizou o Ministério Público na estrutura estatal, concedendo-lhe independência e autonomia, enquanto erigiu-o como agente da vontade política transformadora, no sentido da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a partir do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, portanto alinhavado com a proteção aos direitos humanos fundamentais nela previstos. O movimento interno para a adoção de uma identidade própria pelo Ministério Público pós CF/1988 será relatado.

O ensaio tecerá observações no sentido de que o perfil puramente demandista, expresso com a judicialização dos conflitos, controvérsias ou problemas, não se mostrou eficiente para a tutela coletiva com foco no resultado satisfatório e, muitas vezes, de necessidade preventiva, pelo fato de o Poder Judiciário não estar estruturalmente preparado, principalmente com recursos tecnológicos, físicos e humanos suficientes e qualificados.

O texto apontará que ao Ministério Público decorre extrair da normativa constitucional, como condição para se desincumbir das missões estatuídas pelos artigos 127 e 129, um perfil proativo e resolutivo, aplicando, com prioridade e extrajudicialmente, métodos para a solução consensual dos conflitos, controvérsias ou problemas, de forma a resgatar o diálogo e a convivência social, entregando um resultado eficiente e satisfatório, sem a necessidade de judicialização de demandas, reservando a via judiciária para aquelas situações que não respondem à nova metodologia institucional.

Do mesmo modo, analisará que essas observações e apontamentos levam ao direito fundamental do cidadão de acesso à justiça em sentido amplo, ressaltando as constantes atitudes e medidas levadas a efeito pelo Ministério Público para a promoção dos direitos humanos, com o que sustentará a legitimação social. Para tal desiderato, a metodologia exploratória bibliográfica, de natureza interdisciplinar, pavimentará o *iter*.

2 A INSTITUIÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TUTELA JURÍDICA EFETIVA

Convém, antes de adentrar na questão da tutela jurídica, algumas considerações em torno da concepção de Direitos Humanos. Flávia Piovesan (2006) destaca que,

considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena em 1993 (...) a Declaração de 1948 inova a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada *pela universalidade e indivisibilidade destes direitos* (p. 16-18, grifos nossos).

Universalidade no sentido de que devem ser reconhecidos e efetivados para todas as pessoas humanas, onde quer que estejam, independente de raça, cor, credo, sexo, etnia, idioma, nacionalidade, etc. *Indivisibilidade* mostrando que todos os direitos humanos, sejam de natureza civil, política, econômica, social ou cultural, devem ser obedecidos no seu conjunto, a ponto de que, ofendido um, ofendidos estarão todos.

Por sua vez, a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, trazendo em seu artigo 5º, que

Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase (...) (ONU, 1993).

Feitas essas preliminares necessárias, e lançando mão da teoria do universalismo sóbrio, de Kersting¹, afirmamos que a raiz dos direitos humanos está na classificação biológica do ser humano natural, que aponta a mesma natureza e igualdade entre esses seres, indicando “*uma área de carência básica*”, o que constitui “*uma zona central inegociável*”, posto que “*toda pessoa humana é sensível e vulnerável à dor, violência, tortura, miséria, fome, opressão e exploração*”. Decorre, pois, *serem direitos humanos tudo aquilo que é imprescindível para a autoconservação, a incolumidade física e a condução da vida, aqui subentendidos a existência, a subsistência e o desenvolvimento inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição* (KERSTING apud PIOVESAN, 2006, p. 46-47, grifos nossos).

As valiosas normas, tanto da Declaração Universal de 1948 quanto da Declaração de Viena em 1993, serviram de arrimo e estímulo, na década de 90 do século 20, para a realização de grandes e fundamentais debates internacionais vinculados às temáticas afeitas aos direitos humanos. Com efeito, obteve-se consensos e acordos internacionais importantes nas áreas dos direitos das mulheres, da criança e do adolescente, do meio ambiente, do desenvolvimento, do consumidor, etc. (SILVA; LIMA, 2020).

Já no Brasil, sobreveio a Constituição Federal de 1988, alcunhada de Carta Cidadã, trazendo claras demonstrações de comprometimento com a primazia dos direitos humanos. Valendo-nos das lições de José Afonso da Silva, basta uma síntese para lembrar que a Constituição consagra: a) *os direitos fundamentais do homem-indivíduo*, que são aqueles que reconhecem autonomia aos particulares, garantindo iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade e do próprio Estado, a exemplo de direitos à vida, à privacidade, à igualdade, à liberdade; b) *os direitos fundamentais do homem-nacional*, que são os que têm por objeto a definição da *nacionalidade* e suas prerrogativas (artigo 12); c) *os direitos fundamentais do homem-cidadão*, que são os *direitos políticos* (artigos 14-17), os direitos de participação política; d) *os direitos fundamentais do homem-social*, que constituem os direitos assegurados ao homem em suas relações socioeconômicas e culturais, de acordo com os artigos 6º a 11; e) *direitos fundamentais do homem-membro da coletividade*, de que participam alguns tradicionais direitos de expressão coletiva, como os de associação e de reunião, mas *os direitos coletivos* como espécies dos direitos fundamentais do homem começam a forjar-se e a merecer consideração constitucional; assim são os direitos coletivos à informação (artigo 5º, XIV e XXXIII) e à representação associativa; direitos do consumidor (artigos 5º, XXXII, e 170, VI) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (artigo 225) (SILVA, 1998, grifos nossos).

A Constituição Federal de 1988 privilegia a temática dos direitos fundamentais, os quais, inclusive, são elevados à cláusula pétrea, o que demonstra a vontade constitucional de priorizar esses direitos e garantias, estampados no bojo do artigo 60, §4º, do Texto Constitucional.

Como nota-se, o Brasil é pródigo no que se refere aos direitos humanos abstratamente normatizados. Sair dessa seara de tutela jurídica formal para alcançar a tutela jurídica efetiva ou concreta, no entanto, constitui o principal desafio de vários governos nesta República Federativa.

Os direitos humanos devem ser respeitados entre os particulares, mas com muito mais ênfase, hierarquia e responsabilidade pelo Estado, haja vista que constitui, em sua essência, o dever de promover o bem comum, devendo, para tanto, formular e executar políticas públicas dirigidas à grande massa como forma de abastecer suas necessidades fundamentais.

A concretização dos direitos humanos trata-se de desafio a ser enfrentado por todas as esferas de governo e pela sociedade civil em parceria, uma vez que

¹ A teoria de Kersting caracteriza os direitos humanos como aqueles conectados aos interesses na tríade da existência, na subsistência e desenvolvimento humano, próprios da natureza humana e com *status* antropológico, decorrendo, portanto, um universalismo sóbrio que informa sua aplicabilidade universal, independentemente do contexto cultural, do espaço e do tempo.

a previsão constitucional dos direitos humanos, ainda que não efetivados satisfatoriamente, vale como conjunto de normas jurídicas fundamentais com base nas quais se pode invocar a atividade jurisdicional em busca de amparo efetivo; vale como pauta de valores de convivência humana que orienta e fundamenta movimentos sociais reivindicatórios da construção da prometida sociedade livre, justa e solidária.

Também vale para que o Ministério Público e outras instituições tenham instrumentos jurídicos em que fundamentem suas ações em favor de categorias desfavorecidas ou discriminadas. Vale para que esse mesmo Ministério Público, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas dos Estados, a Ordem dos Advogados e outras entidades possam criar Comissões e Núcleos de defesa dos direitos humanos e contra a violência, não apenas para estudos teóricos, mas para ação prática, como vem acontecendo, às vezes até com sacrifícios de vida. Sem luta, como vimos antes, a utopia não existe, como não existe a justiça, não a justiça-princípio absoluto, mas a justiça concreta, o fazer justiça, a justiça como relação justa (SILVA, 1998).

3 A BINARIEDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público do Brasil até 1988 era intitulado, de regra, como órgão acusador, assumindo característica demandista perante o Judiciário, situando sua notabilidade com prevalência na área criminal, sobretudo no tribunal do júri, pelo que se afigurava como formal, inflexível e reativo. A Constituição Federal de 1988, instituindo a democracia no nosso país, assegurou direitos e garantias individuais fundamentais, inovando, porém, na questão da previsão de direitos sociais, difusos e coletivos.

Essa mesma Carta Política incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuições essas mais abrangentes do modelo original (demandista) e que não são necessariamente desenvolvidas e dirigidas ao Poder Judiciário.

Aquilatamos, pois, que esse é o marco normativo para o surgimento de mais um modelo de Ministério Público, aproximado da sociedade, buscando compreender os seus inúmeros e contemporâneos novos valores, num contexto informal, participativo e extrajudicial, trazendo justiça ao mesmo tempo em que, com métodos alternativos à judicialização, entrega resultados aos interessados, pontuando característica de órgão resolutivo. Há, então, uma soma de dois perfis, um demandista e outro resolutivo, ambos imprescindíveis para fazer frente ao desafio de aplicar a lei e tornar satisfatórios os anseios de uma sociedade submetida a rápidas e constantes transformações (HELLER, 1968).

Não obstante essa atuação binária do Ministério Público (demandista, que atua no plano jurisdicional, e resolutivo, atuando no plano extrajudicial), o também importante modelo tradicional/demandista – na atual conjuntura de um ambiente democrático em que vivemos, quando se exige que as instituições sejam mais eficientes, ágeis e proativas, antecipando-se aos problemas em vez de simplesmente reagir a eles – cede espaço e hegemonia ao modelo resolutivo, baseado na resolução dos conflitos e controvérsias mediante primazia do diálogo e do consenso.

3.1 Aspectos do Movimento Interno do Ministério Público com foco na análise e produção de resultados em sua atuação

Considerando que o projeto de nação insculpido para o Brasil na Constituição de 1988 objetivou, fundamentalmente, conforme o seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, exigindo, como condição de alcance, da vontade política transformadora da realidade social, mediante a criação de políticas públicas voltadas para um desenvolvimento capaz de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem comum e que emerge, ao mesmo tempo, de sua interpretação sistemática, ter erigido o Ministério Público como Instituição Autônoma, incumbida da proteção do regime democrático e dos interesses sociais, forçoso é reconhecer que essa Instituição angariou o importante mister de agente dessa vontade política transformadora.

A sociedade necessitava não mais do aumento do direito legislado, com a apresentação de novos projetos de lei, mas, sim e, urgentemente, da habilitação para a entrega material, ou seja, da realização do direito já positivado na Constituição Federal/88 e nas demais leis infraconstitucionais recepcionadas. Essa foi

a conclusão dos reais e importantes misteres conferidos ao Ministério Público no exercício de suas atividades dirigidas à sociedade, agora mais empoderada pela instituição da democracia.

Surgia, então, do seio da Instituição Ministerial, um movimento, de cunho endógeno, destinado a apresentar o novo perfil constitucional do Ministério Público, e, ao mesmo tempo, fomentar a compreensão, pela massa de seus integrantes, da real responsabilidade na transformação social, promovendo, doravante, atividades não mais simplesmente de agentes da dominação, via coerção legal (positivismo puro), mas de agentes da transformação da carente sociedade brasileira.

Demandava-se, por conseguinte, uma releitura da posição da instituição na organização do Estado com suas decorrências, para as quais se fazia necessária a utilização de novos instrumentos (inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta) e mudança de postura. Formalmente, nascia, em 1991, o Movimento “Ministério Público Democrático”, em forma de associação sem fins lucrativos, estabelecendo-se como foro de debates para a consecução daquele objetivo.

Marcelo Goulart (2016) muito contribuiu para o referido movimento. Na condição de cofundador e ex-presidente, assevera que

Essas atividades devem ser avaliadas internamente e externamente pela sua efetividade, ou seja, pela real contribuição na transformação da realidade social. O Ministério Público da Constituição é, dessa forma, o Ministério Público Resolutivo, que resolve, pela sua intervenção, as questões fundamentais da sociedade. Ora, se a Constituição expressa a vontade política transformadora, o Ministério Público, com seu atual perfil constitucional é um dos principais agentes dessa vontade (GOULART, 2016).

Um Ministério Público mais próximo da sociedade, como forma de conhecimento da sua situação carencial, mormente voltada para a postulação da efetivação dos direitos fundamentais, assumia contornos de urgência e de necessidade de a instituição voltar-se, também (ao lado da atuação demandista, por vezes necessária), para a prevenção de conflitos sociais, atuando na resolução ágil e eficiente das controvérsias no âmbito da sua própria circunscrição ministerial, produzindo, assim, o resultado esperado pelas pessoas (atuação resolutiva).

Insta, pois, asseverar que, atualmente, coexistem os dois perfis de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O primeiro representando o antigo (mais ainda útil) e que tem a função de judicializar os conflitos sociais perante o Judiciário, o que não raras vezes não atende satisfatoriamente os interesses dos envolvidos, dada a falta de estrutura e, portanto, morosidade desse órgão. O segundo incorporando o sentido de novo e postando-se com hegemonia, atua no plano extrajudicial como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social, aplicando métodos alternativos de resolução.

3.2 Breves considerações sobre o Ministério Público Demandista e Resolutivo

O clássico perfil demandista do Ministério Público, exercido na seara jurisdicional, mediante o ajuizamento de ações com a transferência das resoluções dos conflitos ou demandas sociais ao Poder Judiciário, sobrevive na atual quadra da história de amadurecimento democrático da sociedade. Deve ser exercitado, no entanto, de forma secundária, posto que se caracteriza por simplesmente reagir aos fatos sociais quando já conflituosos, para, então, submetê-los ao crivo do Judiciário mediante a judicialização. Por seu turno, o Judiciário, em razão da sempre crescente estatística processual e da ainda insuficiente estrutura, não consegue imprimir celeridade aos feitos, não repercutindo, da forma devida, nos complexos problemas sociais.

A postura reativa do Ministério Público é o que mais bem caracteriza o perfil demandista, no entanto o distanciamento da comunidade, o trabalho rotineiro e formal, a transferência de responsabilidade, a perda da legitimidade democrática, além da falta de autossuficiência, também lhe são característicos.

João Gaspar Rodrigues (2015) observa que

no perfil demandista, o poder de inovar da instituição sofre grande limitação, pois o membro acaba confinado à função passiva de acompanhar fórmulas processuais e acaba desenvolvendo um trabalho rotineiro, mecânico e burocrático. Além disso, os problemas são submetidos a um estreito exercício intelectual (a clássica lógica legal-racional) e há uma solene indiferença por resultados extra-autos (p. 66).

Inobstante essas assertivas, o ajuizamento de ações representa ser uma importante porta de acesso à justiça naqueles casos em que a atuação resolutiva do Ministério Público, com aplicações de métodos alternativos de solução de conflitos e controvérsia, soa inapropriada, indevida ou não exitosa.

Ao lado disso, temos de admitir que – apesar de todos os avanços e esforços para dar vazão à tendência constitucional de ser uma instituição desprovida de formalismo como meio de aproximação da sociedade e, desta forma, inteirar-se, dialogicamente, de suas demandas, aplicando métodos consensuais para a resolução – o Ministério Público ainda alberga os chamados Promotores de Gabinete, que, na contramão da atual política institucional, fomentada, inclusive, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, resistem a essa realidade, conservando, com prevalência, a chamada “cultura da sentença”, que se materializa na busca preferencial pela solução adjudicada do conflito ou controvérsia”, expressando, portanto, no cotidiano de suas atividades, “o perfil demandista de ser” (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015, p. 126).

Já Almeida (2008, p. 13) assinala que “o Ministério Público Resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”.

Rodrigues (2015) aponta como características desse novo perfil de Ministério Público Resolutivo a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, a intercambialidade, o planejamento, a inovação, a eficiência e a gestão de resultados, às quais nós acrescentamos, *o emprego de tempo maior do que o usual* (não necessariamente nessa ordem subsequente).

Para o referido autor, proatividade é a postura de busca espontânea por novos paradigmas e boas práticas no ambiente de trabalho, equacionando e antecipando-se aos problemas sociais. O dinamismo é a capacidade de acompanhamento das mudanças sociais, com flexibilidade e agilidade para compreender e produzir resultados eficientes às demandas modernas (RODRIGUES, 2015).

Já a intersetorialidade consiste na capacidade de articulação com outros órgãos públicos, instituições e setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos, experiências e poderes para o enfrentamento adequado dos problemas sociais cada vez mais complexos. A intercambialidade, por sua vez, é o relacionamento interpessoal interno, com o compartilhamento de experiências, estudos e conhecimentos especializados, otimizando o trabalho dos membros do Ministério Público em nome dos princípios da unidade e indivisibilidade (RODRIGUES, 2015).

Rodrigues (2015) define planejamento como a mensuração da correspondência entre as demandas e expectativas sociais e os resultados apresentados pela Instituição e inovação, como a criatividade em adotar novos meios capazes de colaborar com a agilidade e eficiência na entrega do resultado material. As chamadas eficiência e gestão de resultados consistem na realização do deslinde dos conflitos ou controvérsias sociais complexas, com menos recursos, num menor espaço de tempo e com mais satisfação, mediante a aplicação de métodos autocompositivos.

Por fim, o emprego de tempo maior do que o usual é a disposição e determinação para destinar tempo mais do que o razoável (não raras vezes ultrapassando o horário de almoço ou de expediente) para dirigir-se às comunidades, dialogar e se reunir com as pessoas, levantando suas necessidades e demandas, sobretudo as que se referem aos direitos humanos fundamentais, para, somente então, iniciar a aplicação dos métodos e instrumentos, necessários e úteis, para dirimir adequadamente as questões apresentadas, resgatando a paz e o convívio harmonioso (RODRIGUES, 2015, grifos nossos).

4 A POSSE DA IDENTIDADE PRÓPRIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: A PROATIVIDADE E A RESOLUTIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DA LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA E SOCIAL

A Constituição Federal, que já previa, no seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ao incumbir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição Federal, artigo 127) – missão nem sempre alcançada a contento perante o Poder Judiciário pelas razões retrocedidas – elegeram-o como principal agente daquela vontade política transformadora, dotando-o de nova feição institucional, correspondente a um perfil ousado de cunho resolutivo.

A promoção social, mormente a defesa dos direitos difusos e sociais, estarão no núcleo desse perfil, que passa a constituir a Identidade Própria do Ministério Público nos planos social e jurídico.

A *consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público*, além de conferir maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, *empresta uma identidade própria à Instituição*. Doravante, o MP não se faz conhecido ao povo somente pelo atuar processual. Cátia Aida Silva (2001, p. 98, grifos nossos), ao final da pesquisa com os Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, subsidiando sua tese de Doutorado, traz conclusão no sentido de que “tanto o promotor de fatos como o promotor de gabinete consideram que as medidas judiciais são o último caminho a ser tomado, uma vez que a via judicial, conhecidamente é demorada, lenta e nem sempre leva aos resultados pretendidos”. Diante disso, os membros do Ministério Público precisam manter em mente “que a negociação com o Poder Público deve ser esgotada até as últimas possibilidades, mesmo quando judicializada a questão” (LOUREIRO, 2010, p. 12, grifos nossos).

O Ministério Público, no exercício das atribuições constitucionais, não poderá se conformar com a realidade de desigualdades e de injustiças, devendo se qualificar, também, com formação humanista e auxílio multi e interdisciplinar para compreender as necessidades sociais cada vez mais complexas, dada a expansão do princípio democrático e, por conseguinte, esgotar todas as formas dialógicas e consensuais para resolver, de modo adequado, os respectivos conflitos e controvérsias, prescindindo da judicialização.

Na sua atuação, o Ministério Público não pode limitar-se e conformar-se com o que está colocado pela realidade presente, seja para si, enquanto instituição, seja para a sociedade. Até porque a realidade não é estática e, em seu dinamismo, está em permanente processo de mudança, prenhe de possibilidades concretas. Como instituição política constitucionalmente responsável por intervenção transformadora da realidade, deve articular *ser com o dever ser* e pautar-se por uma práxis reflexiva e criadora. Com base no conhecimento, deve partir da crítica do existente e seguir no sentido da implementação do projeto democrático definido, em 1988, como vontade geral do povo brasileiro. A intervenção social transformadora, pelo Ministério Público, passa necessariamente pela sua atualização institucional (GOULART, 2013, p. 21, grifos nossos).

O moderno Ministério Público, forjado sob a batuta do neoconstitucionalismo – quando a constituição com seus princípios, normas e valores, posta-se no centro do ordenamento jurídico, irradiando-lhe cânone obrigatório –, age por iniciativa, geralmente antes mesmo da ocorrência da lesão (proatividade) para proteger, principalmente, os direitos de amplitude coletiva, configuradores de direitos humanos fundamentais, promovendo a resolução na seara extrajudicial (resolutividade) e, conseqüentemente, a transformação numa sociedade livre, justa e solidária (objetivos fundamentais da República – CF/1988, artigo 3º).

O Ministério Público, nesse novo modelo ou perfil, está desafiado a se preocupar com a efetiva satisfação material e bem-estar das pessoas (resolutividade), passando, paulatinamente, a adotar, como regra, outro modelo diferente do clássico ou demandista (insuficiente para o mister), o que está condicionado a uma transformação interna *corporis* no que concerne ao novo entendimento teleológico de labor.

Imbuído desse mister, o Ministério, então como agente de transformação da sociedade, ao aquilatar a possibilidade de uma conflituosidade social ou uma inércia do poder público no que pertine à efetivação de política pública, com repercussão negativa em termos dos direitos humanos fundamentais, precisa adiantar-se na sua atuação (proatividade) sem esperar ser provocado por quem quer que seja, levantando a bandeira da promoção do bem de todos (um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de acordo com a CF/1988, no artigo 3º, IV) e da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos desse Estado Democrático de Direito, conforme a CF/1988, no artigo 1º, III), e construindo, com a participação dos interessados e parcerias firmadas, no menor tempo possível, o resultado satisfatório, em que não haverá vencedor nem vencido, mas um ganho social decorrente da realidade de pacificação.

A esta moderna e forte Instituição foram concedidas garantias que lhe autorizassem a independência. Ainda mais, a tradicional divisão tripartite dos Poderes Estatais outorga meios de realização a um deles, iniciativa a outro e controle ao terceiro, interligados por sistema de dependência. *Entretanto, ao Ministério Público outorgou a Constituinte meios e ações para realização de seu mister*. Não o fez de forma gratuita. *Exige, em contrapartida, resposta rápida, eficiente e eficaz na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (LEITE, 2015, p. 133, grifos nossos).

A legitimação social trata-se, justamente, da aprovação da sociedade para o órgão público apontado como protetor de seus direitos fundamentais, no caso, o Ministério Público pós CF/1988.

Como deduzido da nossa Constituição, que institui o Brasil como Estado Democrático de Direito, o Ministério Público corresponde ao de agente dessa vontade política transformadora, que demanda proatividade e resolutividade, com justiça, dos conflitos, controvérsias ou problemas sociais, tornando universal e democrático o acesso de todos os cidadãos.

Com efeito, o Ministério Público hodierno deve manter-se vigilante para a possibilidade da ocorrência de quaisquer anormalidades políticas, administrativas, sociais, culturais ou jurídicas que possam gerar danos e ofensas aos direitos coletivos e individuais indisponíveis, para agir, de preferência, preventivamente. Ademais, o aperfeiçoamento funcional deve ser contínuo e qualificado (papel para as Escolas Superiores e Centros de Estudos dos MPs).

A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio democrático (art. 1º da CF/1988). Por intermédio da tutela jurídica preventiva, poderá ser atacado, em uma de suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015, p. 102).

Modernamente, as diversas formas de mídias, devidamente atualizadas, mormente as redes sociais e a imprensa em geral, podem ser instrumentos para a manutenção e a ampliação da legitimidade democrática e social ao divulgarem a fiscalização contra a corrupção e desvios de recursos do erário (causas geradoras das desigualdades sociais), os serviços oferecidos pelo Ministério Público, a informação de direitos fundamentais e medidas tomadas em prol da sociedade em determinada área de vulnerabilidade (consumidor, saúde, meio ambiente, infância e juventude, violência contra a mulher, etc.). A realização, previamente divulgada, de audiências públicas pelo Ministério Público, também produz o efeito, com o *plus* de que, nesse caso, os cidadãos podem ver, ouvir e dialogar com o membro do Ministério Público num compartilhamento recíproco de informações.

Almeida, Beltrame e Romano (2015, p. 103-104), no Manual do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), baseando-se na concepção de Edgar Morin, ressaltam que “até que haja a reestruturação do Ensino Médio no Brasil, a imprensa e as instituições de defesa social, como o Ministério Público, têm um compromisso”, sendo este “imposto constitucionalmente, de contribuir para a divulgação dos direitos e deveres inerentes à cidadania, possibilitando que um maior número de cidadãos participe efetivamente do processo de democratização da sociedade brasileira” e, devido a isso, “não fiquem dispersos e sujeitos a manobras imorais e espúrias do poder político e econômico”, e, mais adiante, afirmam que “o mecanismo da audiência pública é um legítimo canal para que o Ministério Público, em pleno diálogo com a sociedade, possa exercer, efetivamente, essa função pedagógica da cidadania, ampliando a sua legitimação social”.

Igualmente importante apresenta-se o atendimento ao público nos gabinetes, seja para solucionar questões particulares específicas do cidadão, seja para orientá-lo dos direitos fundamentais e a maneira de protegê-los.

As palestras proferidas nas instituições de ensino de todos os níveis, com temáticas de interesse social, são um meio de inserção social do Ministério Público, refletindo na sua aprovação enquanto agente promotor da cidadania.

Acerca da proteção dos direitos humanos, deve, obrigatoriamente, subsumir-se às diretrizes da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 combinados com as disposições da CF/1988, em especial aos direitos fundamentais conquistados pelo povo por intermédio de seus representantes na Assembleia Nacional Constituinte. O membro do Ministério Público que se expressa por meio de atitudes proativas (Promotores de Fatos) para, mediante um labor extrajudicial, firmar proteção àqueles direitos, necessita alargar as funções comuns para além da esfera jurídica, transformando-se em verdadeiro articulador político nas comunidades em que trabalha.

Loureiro (2010, p. 14) define que “o cerne deste novo modelo reside no reconhecimento de um limite: a ideia de que o MP não poderá ser bem-sucedido na luta contra a corrupção e na luta pela efetividade de direitos fundamentais se atuar isoladamente”.

Por outro lado,

o Promotor de Justiça, perante a sociedade, passou a ser identificado com a concretização de políticas públicas: de segurança; de atendimento a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência; de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio público, artístico e cultural; de salvaguarda do erário e da moralidade administrativa; de defesa do consumidor, da família e dos hipossuficientes. Sua atuação não consiste mais na mera reafirmação burocrática do status quo; nas mais diferentes arenas, passa a ser uma atuação orientada finalística e estrategicamente, tendo sempre a Lei – e, primordialmente, a Constituição – como instrumento para atingimento de seus objetivos (GOUVÊA, 2015, p. 1.318).

Com efeito, o Ministério Público não renuncia da ausculta social e, mais além, da sua parceria, para esse amplo e importante mister constitucional democrático. Firma-se a parceria, explícita ou implicitamente, em diversas ocasiões, por exemplo, nas audiências públicas, nas reuniões e no atendimento ao público. O combate à corrupção e a ineficiência grave da administração, constitui atribuição constitucional do Ministério Público, à medida que também faz o controle social, a ser exercido com a participação da sociedade na formação e execução das políticas públicas. O Ministério Público deve estar atento a essa observância, exigindo do poder público a abertura para a devida participação comunitária, combatendo, desta forma, fatores de riscos da improbidade administrativa, uma das principais causas das desigualdades sociais e, portanto, de entrave para a efetivação dos direitos humanos fundamentais.

Adotando-se como instrumentos uma Recomendação ou um Termo de Ajustamento de Conduta – em decorrência da negociação no âmbito de um inquérito civil público especialmente instaurado –, podem ser evitados ou combatidos esses e muitos outros fatores que convergem para uma má gestão administrativa, com respingos negativos na promoção dos direitos essenciais, como saúde, vida, moradia, educação, etc. A experiência tem apontado pela eficiência desses instrumentos em virtude da grande aceitação e observação do seu conteúdo, mormente pelo poder público, seu principal destinatário.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de espírito comunitário, em diversos dispositivos prevê a participação da comunidade na elaboração e execução de políticas públicas, como o artigo 194, parágrafo único, VII², que cuida da seguridade social (relativo à saúde, previdência e assistência social), o artigo 198, III³, que trata das ações e serviços públicos de saúde, e o artigo 204, II,⁴ no que diz respeito à assistência social, sendo seguida por leis infraconstitucionais, servindo de exemplo a Lei nº 10.257/2001, que estabeleceu o orçamento participativo, até mesmo como condição para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, etc. Exemplos também não faltam das cogentes criações de Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas. O membro do Ministério Público pode, por meio de condutas simples, mas de grande importância, sem necessidade de transferir o problema para o Poder Judiciário por intermédio da judicialização, contribuir, pacífica e agilmente, para a adequação à normalidade, vale dizer, ao cumprimento das normas, respeitando-se os direitos humanos, sobretudo aqueles atrelados à dignidade da pessoa humana como fundamento deste Estado Democrático de Direito (CF/1988, artigo 1º, II).

Como já exposto, o Ministério Público, na atribuição de guardião da ordem jurídica e, portanto, da Constituição Federal – enquanto normativa central irradiadora para todo o ordenamento infraconstitucional –, atua no controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, sendo de bom tom, eficiência e eficácia, antes da promoção da judicialização no exercício do controle abstrato ou concentrado (Corte Constitucional), a expedição de uma Recomendação advertindo o poder legiferante e solicitando-lhe o autocontrole da constitucionalidade antes mesmo da entrada em vigência da norma viciada. Um Termo de Ajustamento de Conduta também seria instrumento hábil no interior de um inquérito civil público para o exercício desse controle.

² CF/1988, parágrafo único do artigo 194, inciso VII: Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

³ CF/1988, artigo 198, III: As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com a seguinte diretriz: participação da comunidade.

⁴ CF/1988, artigo 204, II: As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A partir dos apontamentos de Almeida, Beltrame e Romano (2015, p. 123-124), temos que, por ocasião do surgimento de uma situação, lança-se o instrumento que mais se adequar. Em um esforço argumentativo e hipotético, citamos a expedição de uma recomendação ou mesmo a negociação de um ajustamento de conduta: se uma Lei Estadual do Tocantins coibisse a extração do capim dourado (nativo da localidade e matéria-prima para a confecção de apreciado artesanato) pelos moradores do povoado Mumbuca, no Jalapão, tirando-lhes o único meio de subsistência naquela longínqua e isolada região; a ofensa aos direitos humanos daquela gente saltaria aos olhos! Vemos, também, muita eficiência da atuação proativa extrajudicial para resolver a falta de médicos nas Unidades de Pronto Atendimento – UPAs –, e igualmente para as contratações de professores qualificados para o ensino de alunos portadores de deficiências. O ajuizamento de ações civis públicas para suprir a falta de políticas públicas nessas temáticas não se afiguraria a via mais acertada, posto que, além da demora, que resultaria numa prestação jurisdicional não satisfatória, não raras vezes essas ações são extintas sem resolução do mérito, demonstrando que o Poder Judiciário ainda não está estruturado para a concessão de tutelas coletivas.

Outro caminho que tem se mostrado, na falta de políticas públicas, como um excelente instrumento para a promoção dos direitos humanos fundamentais, com ênfase na educação e cidadania, são os projetos sociais elaborados e executados pelo Ministério Público em parceria com órgãos públicos e com setores da sociedade civil.

O certo é que a atuação ministerial, com foco no resultado que respeita a dignidade das pessoas e tutela os direitos humanos, não pode ser isolada e a cargo desse ou daquele membro em determinadas regiões apenas, devendo expressar uma política institucional, com a uniformização e a sistematização consubstanciadas num Planejamento Estratégico Proativo, construído com atrelamento ao perfil constitucional estabelecido pela CF/1988 no artigo 127, na condição de cláusula mãe a vincular todas as atuações ministeriais.

5 CONCLUSÃO

O Ministério Público pós CF/1988 consiste no órgão da promoção social, incumbindo-lhe a defesa da ordem pública, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Tais características expressam a relevância de suas missões ante a sociedade, importando como órgão independente dos poderes constituídos e a não assunção de posição vinculativa, estando confortável para defender, postular e fiscalizar os interesses sociais, sobretudo os direitos fundamentais, mesmo contra o Estado do qual integra estruturalmente. Com efeito, a ilação soa do texto constitucional.⁵

A sociedade, principal beneficiária dessas missões ministeriais, ao longo desses mais de 30 anos, tem buscado no Ministério Público um apoio constante, qualificado e produtor de resultados céleres e satisfativos do próprio direito material. Pelo verso, essa sociedade, dada a expansão do princípio democrático, empodera-se paulatinamente e incorpora, por conseguinte, novos valores que acabam gerando novos direitos, os quais embasam postulações dantes inapresentáveis.

O desafio para o Ministério Público está posto. Uma revisão autocrítica no seu perfil de atuação, como forma de acompanhar as demandas sociais e continuar sendo esta instituição socorrista, mantendo a legitimação social e protegendo os direitos humanos fundamentais, urge, sem demora, como um trabalho de parcial reconstituição e de reengenharia de sua estrutura e finalidades funcionais. Nessa direção, surge, endogenamente, um movimento de mudança de postura no sentido de que, não se descurando do perfil demandista (por muitas vezes necessário), assumam seus membros um perfil proativo e resolutivo, aberto a inovações e aperfeiçoamentos, adotando métodos alternativos de resolução de controvérsias e conflitos sociais no âmbito da circunscrição ministerial, reservando a judicialização para as tentativas não exitosas ou para demandas que não comportem, pela natureza, atuações consensuais.

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP –, como órgão de integração e desenvolvimento do Ministério Público, vem orientando, por meio de resoluções, recomendações, seminários, cursos e várias

⁵ CF/1988, artigo 127: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

publicações de produções científicas e doutrinárias, todas as unidades ministeriais à apropriação da enorme potencialidade para figurar como protagonista de transformação da realidade social, ampliando a atuação extrajudicial, apostando em alternativas ao processo judicial, com características mais céleres, informais e executáveis, com destaque para a negociação, mediação, conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, na condição de métodos autocompositivos de solução de controvérsias, levados a efeito por meio de instrumentos regularmente aceitos, como o Inquérito civil público, a recomendação e o termo de ajustamento de conduta.

A visão da judicialização como regra geral não se sustenta mais. Nesse nicho jurídico deve se levantar e atuar o Ministério Público, aproximando-se das pessoas, conhecendo a realidade social e suas necessidades (proatividade) e, por meio da tutela jurídica específica, de preferência preventiva, produzir o resultado ágil, adequado e eficiente (resolutividade), sendo promotor da pacificação e, portanto, entregador da justiça.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. A. de. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo*: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. 2008. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.
- ALMEIDA, G. A. de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 21 mar. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.
- GOULART, M. P. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores. 2013.
- GOULART, M. P. Ministério Público Resolutivo. *Jornal Carta Forense*, São Paulo. 2016. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918>. Acesso em: 21 mar. 2020.
- GOUVÊA, M. A. M. de P. A legitimidade do Ministério Público para a defesa de direitos individuais homogêneos. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Edição Comemorativa aos 48 anos, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 1.317-1.344, jan./jun. 2015.
- HELLER, H. *Teoria do Estado*. Tradução Lycurgo Gomes da Motta, São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- LEITE, H. M. D. Art. 127 da Constituição Federal – Inadequada interpretação? *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Edição Comemorativa aos 48 anos, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 133-140, jan./jun. 2015.
- LOUREIRO, Y. F. A atuação proativa do Ministério Público na busca da efetividade dos Direitos Fundamentais. *Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 10-25, jan./jun. 2010.
- ONU. *Declaração final e plano de ação*. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. Viena, 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- PIOVESAN, F. Direitos humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: PIOVESAN, F. (coord.). *Direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2006. Vol. 1.
- RODRIGUES, J. G. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 8, 2015. Disponível em: http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/196. Acesso em: 20 mar. 2020.
- SILVA, C. A. *Justiça em jogo*: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. São Paulo: Edusp, 2001.
- SILVA, J. A. da. Proteção constitucional dos direitos humanos no Brasil: evolução histórica e direito atual. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, Edição especial em comemoração aos 10 anos da Constituição Federal, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes8.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.
- SILVA, V. G.; LIMA, R. B. Sem data. *Mecanismos eficazes de implementação dos direitos*: o desafio brasileiro. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/go/goias/implementar.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.