

APROVADA POR UNANIMIDADE

Reformas de base na atividade fim: CAO subordinados à Promotoria e à voz das ruas

Antônio Joaquim Fernandes

Embora permaneça entre as instituições que mantém elevado conceito (55% no ICJBrasil 2014), o Ministério Público brasileiro ainda enfrenta grandes dificuldades para realizar sua missão constitucional: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses indisponíveis. Os órgãos de execução, responsáveis pela atividade-fim, recebem diretamente a demanda que vem das ruas e sabem que muitos cidadãos sairão frustrados na luta pela realização de seus direitos. Quem exerce sua função na trincheira da cidadania sabe que enfrenta oponentes poderosos e organizados, e sente a necessidade de mudança.

Como mudar? O que mudar?

A estrutura forjada nas lutas dos anos 70 e 80 do século passado foi importante para o desenvolvimento institucional, lastreado em princípios – unidade, indivisibilidade e autonomia funcional –, orientado para o desempenho de funções essenciais à garantia dos direitos fundamentais, individuais, coletivos e difusos, dotado de importantes instrumentos para sua promoção e proteção. Para preservar a essência, é preciso mudar.

O Parquet carece de “reformas de base”.

O termo é conhecido, e foi aqui escolhido em homenagem ao Promotor de Justiça Plínio de Arruda Sampaio, falecido em 08.07.2014, o qual foi cassado porque, no Governo de João Goulart foi um dos responsáveis pelas “reformas de base”, comprometidas com o desenvolvimento humano.

O Ministério Público carece de reformas de base que o façam reencontrar-se com seus princípios institucionais, com os valores democráticos e a realização dos Direitos Humanos.

Separados, os órgãos do Ministério Públicos são mais fracos.

Como justificar a distância entre os órgãos de execução, os auxiliares, e a administração superior? Que razões presidem a persistência de práticas políticas que apostam na separação entre planejamento e execução? Até onde cabe especialização, sem perversão dos objetivos maiores?

O princípio da unidade foi relegado a segundo plano, com interpretação reduzida, afastando-se daquele que pode considerar-se o núcleo da missão constitucional do Ministério Público: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses indisponíveis.

Para propor “Reformas de Base” pensamos na unidade entre execução, apoio operacional e administração.

A título de exemplo, nos direitos difusos intervém, como órgãos de execução, as Promotorias (investigação, mediação e eventualmente judicialização), as Procuradorias (sustentação e recurso nos Tribunais) e o Conselho Superior (controle e uniformização da atividade extra-judicial). O princípio da unidade exige que as três instâncias dialoguem, permanentemente, visando a realização dos objetivos institucionais.

Cabe ao verdadeiro Líder (administração), o papel de organizar o diálogo entre os órgãos de execução com a finalidade de alcançar unidade no discurso e na prática institucional.

Os órgãos de apoio operacional (CAOs, peritos, parceiros externos) podem contribuir muito, desde que cientes dos objetivos da ação institucional traçados pelos órgãos de execução.

O planejamento é o principal instrumento da unidade. Mas o planejamento só é legítimo quando elaborado pelos órgãos de execução e reflita a UNIDADE construída. A UNIDADE na cooperação, a UNIDADE no trabalho e na busca de resultados.

A efetiva implementação do princípio da unidade exige reformas de base em várias dimensões, algumas das quais são a seguir elencadas:

Investigação - ação

A física quântica já demonstrou que o olhar do observador interfere ou modifica o objeto observado. Não existe neutralidade. Impossível investigar sem interferir, de alguma forma, na realidade.

Quando o Promotor de Justiça instaura uma investigação, este ato, por si, já provoca mudanças no objeto investigado e, sem que seja possível controlar tais efeitos, provoca outras mudanças na realidade, nem sempre percebidas pelos atores envolvidos.

A consciência de que a investigação em si constitui importante ação em defesa de um bem ou interesse demonstra a necessidade de reformas de base.

Um bom exemplo são os bens coletivos. Grande parte da dificuldade enfrentada em sua tutela reside na ausência de sua representação nos imaginários, tanto do indivíduo quanto da sociedade. Multiplicam-se as ações ambientais movidas contra proprietários de imóveis sem que se aperfeiçoe a identificação do bem coletivo tutelado. O imaginário comum não identifica o bem coletivo – uma serra, um rio, um beija-flor, uma fruta silvestre, um lobo ou um inseto –, infelizmente, as ações tem como base conceitos individualistas de propriedade e posse individual ou aspectos formais, registrários.

O bem coletivo deve ser criado coletivamente, no imaginário da comunidade-alvo. Não há como separar o bem natural de seus aspectos sociais. Assim, o bem coletivo – a serra com toda a complexidade de sua fauna, flora, recursos hídricos e minerais – só vai existir a partir de audiências públicas em que se construa, coletivamente, no imaginário das pessoas.

A invenção-construção do bem coletivo já é ação de tutela. E as ações concretas – eventuais pretensões deduzidas em TAC, recomendação ou ACP – serão fruto de anseios e necessidades definidas coletivamente.

CAO subordinado ao órgão de execução

No sistema de investigação-ação é importante que os Centros de Apoio Operacional funcionem na forma como foram previstos na lei orgânica, ou seja, como órgãos auxiliares, subordinados aos órgãos de execução.

Se os órgãos de execução funcionam subordinados a bens coletivos e suas agendas, construídas coletivamente em audiências públicas, é natural que os Centros de Apoio se organizem para dar apoio a tais demandas.

Desde sempre, na lei orgânica, o Centro de Apoio Operacional figura como órgão auxiliar. Isso significa que devem ser organizados para atender às necessidades da atividade fim que, conforme a missão constitucional do Ministério Público, é determinada pelos interesses expressos pela “voz das

ruas”, ou seja, pelos interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis construídos sob metodologia que atenda ao “regime democrático”.

Não cabe ao CAO determinar qual será o objeto das investigações, prescrevendo procedimentos padronizados e fixando metas para as Promotorias. Práticas de tal jaez constituem subversão dos princípios que devem reger o plano geral de atuação, necessariamente elaborado com a efetiva participação de todos os membros.

O papel do CAO é criar meios para que as Promotorias sejam capazes de identificar e construir, com a participação da comunidade, os bens coletivos, definindo de forma autônoma os métodos adequados à sua melhor gestão.

A mobilidade urbana é bem coletivo. A bacia hidrográfica é bem coletivo. A política de atenção à saúde da mulher é bem coletivo. O patrimônio cultural é bem coletivo. Em cada comunidade, porém, o bem coletivo apresente peculiaridades próprias, coletivamente construídas. Daí a necessidade de reformas de base, que forneçam o Ministério Público os meios adequados para participar da construção coletiva de imaginários comprometidos com a proteção da natureza, a promoção do bem estar social e o pleno desenvolvimento das capacidades individuais, com dignidade e justiça.

Conclusões

- O ato de investigar, por si, provoca modificações no objeto investigado.
- Bens coletivos são construídos coletivamente, no imaginário da comunidade, inclusive durante o processo de investigação promovida pelo Ministério Público.
- Os Centros de Apoio Operacional devem auxiliar as Promotorias na escuta da “voz das ruas” e sua transformação em pretensões e mecanismos de defesa.