

APROVADA POR UNANIMIDADE

Reformas de base na atividade fim: democracia nos processos decisórios

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:

Papel dos Órgãos Colegiados

Concebidos com a função de subtrair do Procurador-Geral a excessiva concentração de poderes, os órgãos colegiados devem ser dotados de meios para o efetivo exercício de suas funções. Tanto o Colégio de Procuradores – cujas funções são exercidas pelo órgão especial -, quanto o

Conselho Superior, foram concebidos com forte poder decisório em matérias que interessam à instituição, à sociedade e aos membros.

O órgão especial tem como missão precípua o zelo pela autonomia institucional (Lei 6.825, de 1993, art. 12, I). Também estão sob sua responsabilidade a aprovação da proposta orçamentária e os projetos de criação de cargos e serviços auxiliares, além da aprovação, conforme disposto na Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais, do Plano Geral de atuação (Lei Complementar Estadual n. 34, de 1994, art. 19, parágrafo único).

No Conselho Superior concentram-se importantes poderes relativos à movimentação na carreira, controle e fiscalização das atividades da Corregedoria Geral, inclusive quanto à aplicação de sanções administrativas e o controle da atividade investigatória implementada por meio do inquérito civil.

No papel, os órgãos colegiados têm funções importantíssimas. Na prática, porém, ao menos no Estado de Minas Gerais, a falta de estrutura material e do necessário apoio de recursos humanos constitui obstáculo à atuação dos colegiados, contribuindo para a excessiva concentração de poderes nas mãos do Procurador-Geral.

O Conselho Superior vem tentando renovar-se, promoveu mudanças importantes em sua forma de atuar, mas se encontra amarrado, sem meios para avançar, devido à precária estrutura de apoio, sabidamente insuficiente para a execução de importantes tarefas: a ponderada aferição dos critérios de movimentação na carreira e o exame dos inquéritos civis.

Na Câmara, órgão especial do Colégio de Procuradores, a situação é pior. As importantíssimas funções de controle e acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária são prejudicadas pela absoluta falta de meios para que os Procuradores exerçam sem papel.

Em obra publicada no início dos anos 80, na forja do processo constituinte, o cientista político Francisco C. Weffort pergunta: Por que democracia?. E discute a importância das reformas e da participação:

A diferença, quando se fala de reformas no âmbito de uma revolução, é a participação do povo na direção do processo. Ou seja, a diferença é a democracia. Se é disso que se trata quando se menciona as reformas no âmbito da revolução, com mais razão ainda quando se fala da possibilidade da transformação da sociedade através da democracia.

A diferença é a participação popular nas mudanças. Significa lutar para criar no âmbito da democracia, mesmo que em caráter parcial, os processos de participação

que são típicos de uma revolução, Ou seja, para quem quer realmente mudar a sociedade, o caminho é mais participação, ou seja, mais democracia, e não menos. (WEFFORT, Francisco C. Por que democracia? São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 115)

Na medida em que se agrava o desvirtuamento da instituição, com **prejuízo** do regime democrático e do princípio da independência funcional, com **prejuízo** à sociedade, além de desvirtuamento da carreira, com **prejuízo** pessoal dos membros, patente se torna a necessidade de reformas de base.

Faltam candidatos ao Conselho Superior?

A responsabilidade é da administração que, subtraindo meios, obstrui a atuação dos conselheiros, fragilizando sua posição como representantes eleitos da totalidade dos membros.

A Câmara de Procuradores não interfere nas funções de planejamento e orçamento?

Mais uma vez, indaga-se: quais são os meios disponibilizados aos membros do órgão especial para o exercício de suas funções.

Reforma de verdade exige fortalecimento dos canais de participação. Fortalecimento dos órgãos de representação. Conselho e Câmara funcionando como fiscais da missão e dos princípios institucionais, com autonomia.

A estrutura da administração superior – Procuradoria e Corregedoria-Geral, Câmara e Conselho Superior – foi concebida com a finalidade de garantir que a instituição promova “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A reforma é urgente. Especialmente quanto à definição dos membros elegíveis e à provisão de meios para que os órgãos colegiados funcionem como verdadeiros órgãos de administração superior.

Planejamento

A atual administração abandonou o processo de planejamento.

Em Minas Gerais – vale sublinhar – a atividade de planejamento deveria ser conduzida pela Câmara de Procuradores. É o que dita a Lei Orgânica desde 1994. Infelizmente, o relevantíssimo dispositivo legal que garante a participação de todos no planejamento e sua aprovação pela Câmara de Procuradores está longe de concretizar-se.

A auspiciosa experiência na gestão do Procurador Nedens Ulisses Freire Vieira, no início do Século, não teve a continuidade e aperfeiçoamento necessários. Depois, na gestão do

Procurador Alceu Marques, a espetacular contratação da empresa Price Waterhouse seguiu-se de um processo lento e dispendioso, o qual produziu resultados pífios.

Talvez o vício maior, do “planejamento” realizado nos últimos cinco anos, seja seu **sentido vertical**. De cima para baixo. Centralizado. Autoritário. Em resumo, um dispendioso e longo ritual, que redundou na “eleição” de prioridades arbitrariamente impostas pelos respectivos CAOs. A concepção vertical é coerente com a ineficiente concepção de Centros de Apoio como órgão encarregado de “elaborar roteiros práticos de atuação”, impondo modelos e metas, e transformando o Promotor de Justiça em operário encarregado de tarefas repetitivas, no clássico **modelo fordista** de produção.

Triste concepção! Realizamos os melhores concursos, captamos os melhores cérebros do País, e desperdiçamos seu conhecimento na cadeia de produção. Triste.

Outro grave problema identificado no “método” adotado foi a imposição de um diagnóstico. Com a prévia definição da visão de mundo – questões sociais, institucionais e prognósticos para o futuro – o trabalho realizado nos workshops não cria nada. Apenas tenta “legitimar” respostas que vem embutidas nas questões formuladas.

O **diagnóstico** deve ser construído. E construído regionalmente, para que o planejamento seja o resultado de problemas reais. Desnecessário dizer que Minas são muitas.

Um detalhe relevante é a exagerada ênfase nas questões econômicas, apresentada pelo diagnóstico utilizado pela empresa contratada. A lógica da iniciativa privada é outra. Em geral, as empresas se interessam pelo diagnóstico e prognósticos econômicos, pelo mercado. Incabível, porém, a transposição desse modelo para o Ministério Público.

A missão constitucional é clara. E nos coloca como desafio a mudança social. Natural, portanto, que o diagnóstico a ser utilizado em um planejamento do Ministério Público deve privilegiar o desenvolvimento social, a dignidade humana e a sustentabilidade.

Participação suprimida

Na atual administração a ideia de planejamento participativo foi abandonada. O trabalho realizado pela empresa Price Waterhouse deixou de ser objeto de atenção. O processo de consultas foi drasticamente reduzido, e não conta com a necessária transparência.

Onde deviam opinar os membros, impõem-se arbitrariamente a visão dos CAOs.

Embora o PGA aprovado pela Câmara em 2014 não tenha sido objeto de divulgação, seu texto se encontra publicado no Portal do MPMG (planejamento institucional > planejamento > pga finalístico). Basta um exame perfunctório para constatar-se ter ocorrido flagrante violação da lei, com a definição dos objetivos e das estratégias pelos “CAOs e Coordenadorias Especializadas” (página 13).

Os membros foram deliberadamente excluídos do processo.

Nota-se que o “diagnóstico” restringiu-se às três perguntas, em formulário padrão, com participação de apenas 22,35% dos membros (10 Procuradores de Justiça e 218 Promotores). Dele foram extraídos grandes temas (combate à criminalidade e à corrupção, defesa da infância e juventude, saúde e meio ambiente), e colhidas sugestões aleatórias.

Aponta-se ter ocorrido “pesquisa com a sociedade”, realizada com formulários disponibilizados “nos edifícios componentes da sede da Procuradoria Geral de Justiça” e por meio de “cópia digital”, encaminhada aos membros. Bastante simplificado, o formulário restringe-se à oferecer, como alternativas, os 5 temas previamente escolhidos e pergunta: “Qual o maior problema do item escolhido?” (página 21).

Foram preenchidos 203 formulários.

Trata-se de dados oficiais, publicados com a chancela do Procurador-Geral de Justiça. E comprovam que a elaboração do Plano Geral de Atuação foi restrita, realizada por apenas um pequeno grupo, e os objetivos foram elaborados pelos CAOs.

Daí a necessidade de reforma de base, no sistema de planejamento, de forma que todos os Promotores e Procuradores de Justiça participem efetivamente dos processos decisórios.

Políticas públicas

O Brasil não tem planejamento. O último plano nacional foi o da **Nova República**, no Governo Sarney, há mais de 30 anos. FHC trabalhou projetos isolados, voltado para eixos de desenvolvimento, o chamado **Avança Brasil**. Nos governos Lula e Dilma o modelo passou a chamar-se **PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento. São conjuntos de projetos, não um planejamento global, como os anteriores.

Minas Gerais tem situação diferente. Há tradição em planejamento, a qual permaneceu viva após a Constituição de 1989, que criou o **PMDI** – Plano Mineiro de

Desenvolvimento Integrado. O plano aqui é uma lei estadual, integra a ordem jurídica, é direito positivo. Após a promulgação da Constituição Estadual já foram elaboradas três versões do **PMDI**. Uma no governo Azeredo, duas no Governo Aécio.

Não há como planejar, em Minas Gerais, sem conhecer o PMDI.

O diagnóstico, portanto, deve começar com a integração do **ser** e do **dever ser**, em revisão crítica. O **dever ser**, representado pelo PMDI, é o ponto de partida para a análise do **ser**, os dados, informações e conhecimento extraídos da **realidade local** e regional.

Assim, com prioridade para as questões sociais, temos as diretrizes do PMDI para Seguridade Social, Saúde, Educação, Infância e Juventude etc. com as respectivas políticas públicas. O PMDI e seus anexos apresentam os indicadores de desenvolvimento, estabelecem ações e metas. O diagnóstico a ser elaborado pelo Ministério Público consiste em **verificar**, em cada Distrito, Município e Região, se as políticas estão sendo implementadas e produzem resultados. E identificar falhas nas políticas.

Conclusões

- Uma instituição comprometida com o regime democrático deve aperfeiçoar constantemente os mecanismos de participação dos membros nos processos decisórios.
- Concebidos com a função de subtrair do Procurador-Geral a excessiva concentração de poderes, os órgãos colegiados devem ser dotados de meios para o efetivo exercício de suas funções.
- A participação de todos os membros na elaboração do Plano Geral de Atuação, embora prevista na Lei Orgânica, deve ser garantida pela Câmara de Procuradores – responsável por sua aprovação – por meio de uma estrutura permanente de elaboração, revisão e acompanhamento das metas coletivamente construídas.
- Os processos decisórios, quanto ao Plano Geral de Atuação, devem ser compartilhados, com a participação de todos os membros, no âmbito local e no âmbito regional, de forma articulada. Tanto é nociva a concentração dos processos de planejamento quanto a excessiva descentralização, com a criação de ilhas que não conversam entre si.