

APROVADA POR UNANIMIDADE

Reformas de base na atividade fim: as redes intra e interinstitucionais.

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:

Trabalho em equipe

Em flagrante desvirtuamento do princípio da unidade a instituição desenvolveu uma forte cultura de trabalho individual, avesso ao diálogo, à cooperação e à prestação de contas. É certo que a independência funcional também se encontra entre as diretrizes maiores do perfil institucional.

Todavia, tal qual o princípio do Juiz Natural, só se concebe a tese do Promotor Natural com vistas à promoção do interesse público.

Tratar a independência funcional como garantia pessoal constitui desvirtuamento do princípio, que deve harmonizar-se com o princípio da unidade.

Há dificuldades naturais, decorrentes da própria evolução institucional. Durante praticamente todo o Século XX o Promotor de Justiça se confundia com a Promotoria, exercendo suas funções institucionais desprovido de serviços auxiliares e dependente de apoio material do Poder Judiciário e da organização política local. Com o desenvolvimento tecnológico as comunicações se encontram grandemente facilitadas, não se justificando o isolamento. Além disso, as cidades cresceram, tornando raras as Comarcas de promotoria única, e a instituição ganhou serviços auxiliares – oficiais e analistas, principalmente – que tornam imperativo o trabalho em equipe.

É preciso avançar mais. A dificuldade no aperfeiçoamento das investigações decorre, em grande medida, da dificuldade em compartilhar decisões, no trabalho em equipe.

Formação de redes

A crise na atuação individual se reflete no grande volume de conflito de atribuições entre membros. A pródiga multiplicação de áreas especializadas potencializa os conflitos entre membros e dificulta a evolução dos trabalhos de investigação, coleta de provas e, em última análise, da própria proteção devida aos bens coletivos, difusos e individuais indisponíveis.

Um modelo que investe na especialização está assentado no paradigma moderno, cartesiano, reconhecidamente obsoleto.

Vivemos a era da complexidade. A sociedade do conhecimento. A sociedade do risco. Na medida em que criamos especializações estamos forçando, artificialmente, a fragmentação da realidade. Daí os conflitos de atribuições e o engessamento da investigação.

Para compatibilizar o atual modelo – que tende à especialização – com a necessidade de racionalizar o enfrentamento de realidades complexas, faz-se necessária a criação de redes abertas, capazes de se organizarem em face dos problemas.

Em outras palavras, se uma questão envolve, simultaneamente, interesses ligados à saúde, meio ambiente, direitos humanos e patrimônio público, nenhuma das Promotorias especializadas deve ter primazia na investigação e na tutela devidos. A atuação deve acontecer por meio de um trabalho de equipe, em formato de rede.

Entre outras características, como se sabe, a rede se caracteriza pela ausência de hierarquia interna. Todos os membros envolvidos devem ter igual direito a voz e voto, na definição do rumo das investigações e decorrentes ações.

Articulação institucional

Corolário da atuação em rede é a necessária articulação institucional para a solução de problemas. O Parquet não pode colocar-se à margem, acima ou abaixo de outras instituições. Cada um tem o seu papel, que deve ser respeitado.

Não é função do Ministério Público elaborar políticas públicas. Todavia, a proteção dos interesses coletivos, difusos e individuais indisponíveis torna-se muito mais difícil quando os poderes constituídos e a sociedade civil não dispõem de objetivos claros, definidos em políticas públicas. Assim, cabe à rede de Promotorias e Procuradorias conhecer e articular-se com outras instituições, públicas e privadas, zelando para que os objetivos sociais – na saúde, na educação, na proteção ambiental, no zelo pela cultura e o patrimônio público etc. – estejam claramente definidos e possam, com tais diretrizes, receber a proteção devida.

A rede de promotorias será mais eficiente quando articulada à rede maior, que congrega todos os atores sociais, indivíduos e instituições, públicos e privados.

Promotorias e procuradorias

A interpretação do princípio da unidade exige também a revisão das relações entre Promotorias e Procuradorias, com as necessárias adaptações da estrutura material e logística e da própria cultura institucional.

Se as Promotorias devem falar a mesma língua, articulando-se em redes para a solução de problemas complexos, imperativo que as Procuradorias de Justiça se encontrem no mesmo diapasão.

A dificuldade reside na hierarquia entre os órgãos judiciários e seu reflexo na atuação do Ministério Público. Mesmo que não exista relação de subordinação entre Promotorias e Procuradorias, o papel destas últimas está mais próximo dos tribunais superiores que, no sistema positivado, concentram maior poder decisório que a justiça de primeira instância.

No Ministério Público a atuação das Procuradorias de Justiça, na maior parte dos casos, é dependente (e neste sentido, subordinada) da atuação das Promotorias. É na primeira instância que reside, precipuamente, o poder de ação, que inclui a dedução de pretensões, inclusive recursais, em muitos casos. Assim, a atuação da Promotorias define e limita as ações da Procuradoria de Justiça.

Por outro lado, as Promotorias dependem das Procuradorias de Justiça para que suas teses cheguem, vitoriosas, aos tribunais superiores.

Não há, portanto, uma relação de subordinação. A relação é de dependência recíproca e exige cooperação. Exige coordenação.

Entre as reformas de base situa-se, portanto, a efetiva articulação entre as redes de promotorias e as Procuradorias de Justiça. No caso dos interesses difusos e coletivos a articulação deve envolver também o Conselho Superior do Ministério Público e os Centros de Apoio Operacional.

Conclusão

A realização dos objetivos institucionais exige reformas de base, que favoreçam o trabalho em equipe e a formação de redes, intra e interinstitucionais, tanto quanto a efetiva articulação entre primeira e segunda instância, tudo sob a regência do princípio da unidade.