

ENTREVISTA

MARCELO PEDROSO GOULART



Marcelo Pedroso Goulart é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, onde atua nas áreas da educação e infância.

Foi coordenador do Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo e membro da Comissão de Altos Estudos da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

Integrou o Grupo de Trabalho de Combate à Corrupção, Transparência e Orçamento Participativo da Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP.

Foi diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

É coordenador de pesquisa da Escola Nacional do Ministério Público - ENAMP.

É membro colaborador eventual da Corregedoria Nacional e um dos organizadores da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional.

É autor do livro 'Elementos para uma teoria geral do Ministério Público'.

1) Em seus estudos o Senhor tem defendido a necessidade de superação do velho Ministério Público para o paradigma do novo Ministério Público consagrado na Constituição de 1988, que o Senhor denomina de resolutivo. Quais são as principais diretrizes para essa mudança?

A transição do velho Ministério Público demandista para o novo Ministério Público resolutivo pode significar, no âmbito institucional, o salto do particular para o universal, ou seja, do momento corporativo para momento ético-político, para onde devemos caminhar a fim de cumprirmos o papel constitucional de agentes da vontade política transformadora.

No **momento corporativo** perde-se de vista a função política da Instituição, uma vez que a atuação que dela decorre é reativa, reiterativa, pouco reflexiva, burocratizada e não provoca mudanças qualitativas na realidade.

Já no **momento ético-político**, pessoas, grupos sociais e instituições assumem compromisso com valores universais, tomam consciência de sua função política e atuam no sentido da transformação positiva da realidade.

A transição do velho para o novo Ministério Público se dá, assim:

- pela tomada de consciência da crise de efetividade institucional;
- pela constatação das contradições internas e das determinações externas que bloqueiam o desenvolvimento institucional e geram a crise;
- pela promoção de medidas voltadas à superação da crise e à atualização institucional com base em um projeto de Ministério Público resolutivo;
- pela atuação planejada que atenda com eficiência e eficácia às demandas da sociedade democrática.

As bases teóricas da concepção resolutiva de Ministério Público estão ainda em construção.

É preciso acelerar esse processo de mudanças, que devem ocorrer, concomitantemente, nos planos estrutural, político e cultural.

No **plano estrutural**, a atualização institucional requer: (i) a reorganização espacial e administrativa; (ii) a reorganização da carreira dos agentes políticos e administrativos; (iii) uma nova divisão do trabalho no âmbito dos órgãos de execução; (iv) a ressignificação dos órgãos da administração superior.

No **plano político**: (i) o aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação dos agentes políticos de primeira instância e dos agentes administrativos nos processos de deliberação; (ii) a criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanentes com as organizações e movimentos sociais e com a comunidade científica.

No **plano cultural**: (i) a valorização das escolas institucionais; (ii) o reconhecimento dessas escolas como centros autônomos de formação de quadros e de produção do conhecimento necessários à qualificação da atuação institucional; (ii) o desenvolvimento da nova teoria de Ministério Público.

2) Como deve ser a atividade prática dos membros da Instituição no paradigma do Ministério Público resolutivo?

Por estar necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Ao contrário, deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, bem como avaliada pelo seu grau de efetividade.

Nesse sentido, a atividade do Ministério Público se desdobra em atividade teleológica e atividade cognoscitiva.

A primeira relaciona-se à produção de fins antecipatórios do resultado que se quer obter;

Já a segunda refere-se, por um lado, à produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir e, por outro, à produção de conhecimento que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora.

A efetividade da atuação do Ministério Público depende, em primeiro lugar, do grau de consciência que os seus agentes tenham dessa práxis e, em segundo lugar, da forma como esses agentes se postam nas disputas que travam.

A postura prática determina o desempenho dos agentes e é determinada pela linha de atuação adotada, pelas opções táticas e pela forma de aplicação dos recursos disponíveis.

A efetividade apresenta-se, assim, como resultado da fusão das atividades teleológica e cognoscitiva, com a adoção de uma postura reflexiva, proativa e resolutiva.

Postura reflexiva é aquela que demanda conhecimento prévio da problemática sobre a qual deve atuar o Ministério Público, implicando:

- contato permanente com os produtores do conhecimento (comunidade científica);
- realização periódica de audiências públicas e de outras formas de escuta das demandas sociais;
- realização periódica de visitas aos espaços de intervenção, objetivando a constatação direta da realidade;
- monitoramento e avaliação periódica das políticas públicas, dos programas e dos serviços, contando, para essa atividade, com o apoio de equipes técnicas próprias ou de agências de produção de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas;
- estabelecimento da política institucional baseada em planos e programas de atuação que contemplem prioridades democraticamente eleitas, objetivos e metas.

A **postura proativa** diz respeito às intervenções antecipatórias de situação de crise, exigindo dos agentes políticos:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;
- capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários;
- autoridade para mediar demandas sociais;
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções.

Finalmente, a **postura resolutiva** refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional. Isso requer:

- pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada;
- uso de instrumentos adequados;
- escolha correta das arenas de negociação;
- construção de consenso emancipador como objetivo imediato;
- excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória.

3) Qual é o papel das Corregedorias do Ministério Público no paradigma do MP resolutivo?

A inserção da Instituição no novo paradigma deve passar por uma ressignificação dos órgãos da Administração Superior, incluindo a discussão sobre a posição que as Corregedorias devem ocupar e o papel que devem cumprir nesse novo cenário.

Assim, para atenderem à proposta do Ministério Público resolutivo, duas dimensões devem ser consideradas no que se refere ao papel das Corregedorias: a político-institucional e a estratégica:

Do ponto de vista da **dimensão político-institucional**, devem ser destacados os seguintes **elementos constitutivos**:

- **função:** as Corregedorias têm como função precípua o controle interno (i) do desempenho dos órgãos e agentes e (ii) da conduta dos agentes;
- **objeto:** as Corregedorias têm como objeto de sua atuação (i) as atividades e o cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e (ii) atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos;
- **posição institucional:** as Corregedorias integram a estrutura do Ministério Público como órgãos da administração superior;
- **objetivo:** as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre (i) de sua função (controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes), (ii) de suas atividades (avaliação, orientação e fiscalização) e (iii) do objeto de sua atuação (atividades e cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e conduta dos agentes políticos).
- **vinculação estratégica:** no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, às políticas institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

Ainda do ponto de vista **político-institucional**, devem ser consideradas as seguintes **atividades típicas**, que são aquelas pelas quais as Corregedorias cumprem a sua função, que é a realização do controle interno do desempenho e da conduta e o seu objetivo, ou seja, a melhoria da efetividade institucional. São elas:

- **avaliação:** é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas definidas nos planos e programas institucionais e do desempenho dos agentes políticos e administrativos para o alcance desses resultados;
- **orientação:** é a atuação que tem por objetivo a qualificação dos órgãos e agentes para melhoria de desempenho e ganhos de efetividade, expressando-se, em regra, por meio de recomendações escritas e de procedimentos de acompanhamento;
- **fiscalização:** é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correições e instauração de procedimentos disciplinares.

Já a **dimensão estratégica** é aquela que dá sentido e define o papel das Corregedorias como órgãos da administração superior, que não pode estar dissociada da função sociopolítica do Ministério Público contemporâneo.

Em outras palavras, o sentido e o papel de cada Corregedoria são determinados pelas relações que esta estabelece com os demais órgãos internos e pelo vínculo de subordinação que essas relações internas devem ter com as relações que a Instituição, compreendida no seu todo, estabelece com a sociedade na consecução dos objetivos da República, merecendo destaque a relação entre Corregedorias e Promotorias de Justiça, uma vez que a estas cabe, como órgãos de execução, a intervenção imediata na realidade, mediante o cumprimento das funções constitucionais e o uso dos instrumentos próprios do Ministério Público.

É por intermédio das Promotorias de Justiça que (i) se dá a relação direta da Instituição com a sociedade e (ii) se objetivam as atividades práticas transformadoras, as quais só se legitimam socialmente se dirigidas ao cumprimento de fins predeterminados e ao alcance de resultados práticos.

Tais atividades inserem-se, assim, na esfera da efetividade e estão sujeitas a controle, devendo as Corregedorias, no cumprimento de sua função de controle de efetividade, avaliar o desempenho das Promotorias de Justiça e dos seus agentes como primeira e principal tarefa, avaliação que se faz na comparação das atividades concretamente realizadas com as atividades projetadas e na análise dos resultados alcançados, tendo como parâmetros:

- (i) os objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação e

(ii) as ações definidas nos projetos executivos.

Para isso, as Corregedorias precisam desenvolver métodos de avaliação que também levem em conta: (i) a capacitação técnica de agentes políticos e administrativos para a execução dos projetos e (ii) a existência de recursos humanos e materiais suficientes para o desenvolvimento das atividades da Promotoria de Justiça.

A avaliação de desempenho, realizada dessa maneira:

- foca a Promotoria de Justiça nos seus dois aspectos constitutivos: (i) como unidade política responsável pelas atividades práticas transformadoras estabelecidas nos planos e programas de atuação; (ii) como unidade de gestão responsável pelo suporte material à viabilização da atuação funcional.
- distingue mas não dissocia a avaliação dos agentes da avaliação da Promotoria de Justiça (afinal, os órgãos são formados por agentes – pessoas físicas – responsáveis pela prática dos atos que dão substância às atividades dos órgãos).

O desempenho insuficiente da Promotoria de Justiça não resulta necessariamente do insuficiente desempenho dos seus agentes, já que a execução deficitária dos programas e projetos pode estar ligada à carência de recursos humanos e materiais e, portanto, à estrutura que a Instituição tem de oferecer aos órgãos de execução para a viabilização do seu trabalho.

O baixo grau de concretude das atividades práticas das Promotorias de Justiça também pode ter como causa a má qualidade dos serviços prestados pelos órgãos auxiliares. Daí a importância de a atividade de controle das Corregedorias estender-se, em todas as suas dimensões, alcançando os órgãos administrativos e auxiliares e os seus respectivos agentes.

No caso da constatação de desempenho insuficiente, as Corregedorias devem seguir atuando junto aos órgãos e agentes avaliados por meio de atividades orientadoras com a finalidade de promover a melhoria de desempenho.

A orientação materializa-se em atos e procedimentos de acompanhamento, como, por exemplo, recomendações escritas, reuniões e avaliação in itinere de projetos.

Constatando deficiência na formação dos agentes políticos e administrativos, as Corregedorias devem recomendar-lhes a realização de cursos de aperfeiçoamento funcional.

Abre-se aqui a possibilidade de uma relação positiva e ainda pouco desenvolvida entre Corregedorias e Escolas Institucionais e da qual o Ministério Público como um todo pode colher bons frutos, como o fomento das atividades de formação e capacitação e o uso dos diagnósticos realizados pelas Corregedorias como subsídio para os projetos políticos-pedagógicos das Escolas.

Exauridas as etapas de avaliação e orientação e subsistindo problemas de efetividade decorrentes de procedimentos incorretos, erros e omissões, cabe às Corregedorias promover atividades de fiscalização.

No desenvolvimento ordinário das atividades das Corregedorias, as medidas de controle disciplinar devem ser tomadas, como regra, após a avaliação e a orientação.

Não se aplica esse roteiro, obviamente, à apuração de condutas irregulares que não se relacionam diretamente com as atividades-fim ou, mesmo se relacionadas, caracterizem-se como crime.



Nesses casos excepcionais, as atividades de fiscalização desenvolvem-se imediatamente.

Em todas as situações, porém, as atividades típicas de fiscalização só podem realizar-se mediante a existência de indício concreto da irregularidade ou do crime.

Ressalte-se, nesse passo, que o poder disciplinar, como faculdade de punir, compete aos procuradores-gerais, restringindo-se a atuação das Corregedorias, nesse campo, à instrução preliminar dos casos e à posição de parte acusatória nos processos administrativos disciplinares.

Da perspectiva do paradigma resolutivo, pode-se concluir que as Corregedorias, na sua dimensão estratégica, afiguram-se idealmente como órgãos controladores da efetividade institucional e garantidores da unidade institucional.

4) Gostaria de deixar uma mensagem final?

Como todo processo de transição, também o vivenciado pelo Ministério Público atualmente enfrenta resistências e obstáculos, combinando avanços e retrocessos até que, conforme se espera, o novo paradigma se afirme.

Neste sentido, o Ministério Público de Minas Gerais tem sido uma referência nacional, com especial destaque à atuação de sua Corregedoria-Geral, que foi de fundamental importância para a construção da Carta de Brasília.

A Carta de Brasília é, sem dúvida, importante marco para a afirmação do Ministério Público resolutivo, materializando uma nova concepção de Corregedoria voltada à aferição da efetividade institucional com base no tripé avaliação, orientação e fiscalização.