

Colegas,

Desempenhamos um papel constitucional importantíssimo em nosso país, sendo voz ativa do Estado e da sociedade brasileira na defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis e na persecução dos crimes ocorridos.

Mas estamos empregando os melhores métodos e instrumentos frente a esses grandes desafios? Estamos conseguindo, realmente, resultados positivos na segurança pública, no controle externo da atividade policial, na defesa da prestação de serviços públicos de saúde e educação com a qualidade e o alcance necessários, na defesa do meio ambiente, dos consumidores, das minorias, dos hipossuficientes, no enfrentamento à corrupção, enfim?

Estamos conseguindo atuar, adequadamente, na resolução dos principais problemas detectados em todas essas áreas, problemas esses complexos e de natureza coletiva, e não individual? Estamos conseguindo exercer o papel, verdadeiramente, de transformadores da realidade social?

Frente a esses desafios, que perfil de atuação funcional estamos estimulando, através dos concursos públicos realizados, das resoluções aprovadas, do funcionamento, enfim, das nossas instâncias de fiscalização, coordenação e premiação?

A Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, composta de colegas, dos mais diversos ramos do Ministério Público, tem discutido sobre como o perfil que tem sido incentivado (demandista, burocratizado, centrado na atuação judicial não seletiva, em todas as matérias que são submetidas à nossa apreciação, sujeita, ainda, a controles formais excessivos e meramente quantitativos) tem dificultado, sobremaneira, que possamos vir a alcançar uma compreensão mais aprofundada e uma intervenção mais efetiva e qualificada sobre a realidade social.

Como buscar, portanto, um perfil de atuação mais resolutivo e amplo, que estimule inclusive a atuação extrajudicial e a autocomposição de conflitos, o desenvolvimento de parcerias e redes de cooperação, uma priorização na atuação em problemas mais graves e complexos, em demandas coletivas, em ações preventivas e estruturantes? Como medir a qualidade da atuação pelo impacto social que ela gera? Como propiciar não a resolução de casos individuais que se repetem aos montes, em atividade incessante, mas sim a identificação das causas que geram a repetição sistemática desses casos individuais, esse déficit de atuação do poder público, com vistas ao aperfeiçoamento dessas políticas ou à superação, parcial ou definitiva, dos principais obstáculos que impedem o seu funcionamento adequado? Como evitar que os controles adotados no MP, importantíssimos para o aperfeiçoamento da instituição, não venham a tolher, por excesso, a liberdade de atuar, a criatividade, a busca por soluções alternativas e mais efetivas para essas questões complexas?

Isso implica, necessariamente, em identificarmos as causas desses problemas coletivos e os principais atores envolvidos (Judiciário, Legislativo, Executivo, sociedade, imprensa, empresariado, etc), que possam colaborar positivamente para a sua superação. Implica, na sequência, em estabelecer parcerias, redes de colaboração, traçar fluxos de procedimentos prioritários e buscar soluções integradas, que resolvam, efetivamente, esses problemas e não apenas levem à finalização de procedimentos ou

processos em uma de suas várias instâncias possíveis, o sistema de justiça. Implica, também, em reconhecermos que, para atuar assim de maneira mais efetiva, é preciso selecionar as matérias e problemas mais importantes, priorizar a atuação nesses casos e, por outro lado, descartar, justificadamente, os casos menos relevantes, tudo de forma transparente. Priorização, aliás, que já é adotada no país em praticamente todas as instâncias e órgãos de controle, internos e externos.

Na prestação de serviços públicos de educação e saúde, por exemplo, Estados e Municípios têm conseguido obter avanços importantes através da metodologia do planejamento e gestão sistêmica, dando máxima transparência a essas políticas públicas, reduzindo substancialmente a intervenção judicial e desobstruindo, através da atuação de redes de cooperação que unem atores públicos e privados - dentre os quais inclui-se o Ministério Público -, os gargalos interinstitucionais que permitem, efetivamente, a prestação mais adequada desses direitos fundamentais.

Na defesa do meio ambiente, o programa Carne Legal, desenvolvido pelo Ministério Público Federal, tem conseguido, sem qualquer atuação judicial, obter avanços significativos na redução do desmatamento na Amazônia. Já é considerado um dos maiores exemplos de redução da emissão de gases e preservação ambiental da história. Assaltos sistemáticos às agências dos correios e dos bancos postais foram reduzidos, em Estados da região nordeste, não pela via da repressão penal individualizada - sempre muito difícil -, mas sim da instrução de inquéritos civis e ajuizamento de ações que cobraram mais estrutura de segurança para o funcionamento dessas unidades. A repetição de delitos ambientais em vários municípios do país foi por demais reduzida a partir da identificação de falhas no sistema de fiscalização, cuja solução foi obtida, pelo MP, na maioria das vezes, sem necessidade de utilização da via judicial. A ineficiência nos sistemas de controle interno, nos Estados do Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, está sendo enfrentada pelo Ministério Público Estadual através de inquéritos civis públicos instaurados, capacitações realizadas e da adoção de uma estratégia de atuação coletiva, com o objetivo de diminuir as irregularidades significativas constatadas no uso do dinheiro público nos Municípios, a partir do funcionamento mais adequado do controle interno. O trabalho sistemático de cobrança de transparência em todos os Municípios brasileiros, feito pelo Ministério Público Federal no âmbito do Poder Executivo, a partir da ENCCLA, tem levado ao aumento significativo da transparência municipal sem que tenha sido necessário, até agora, ajuizar demandas judiciais. O enfrentamento à corrupção tem sido otimizado, em vários Estados, a partir da formação e funcionamento de redes estaduais de controle (FOCCO, MARCCO, ARCCO, etc), com foco na atuação repressiva, mas também preventiva. Campanhas de conscientização para a realização de importantes alterações legislativas, como a da Lei da Ficha Limpa e a das 10 Medidas contra a Corrupção, foram realizadas com participação destacada de vários membros do Ministério Público brasileiro.

E há excelentes trabalhos desenvolvidos, também, na área judicial, a partir de investigações realizadas, exclusivamente ou em parceria, por colegas do Ministério Público, no enfrentamento de complexas organizações criminosas e de graves violações aos direitos humanos, ao meio ambiente, ao patrimônio público, etc. A Lava jato, sem dúvida, é um dos grandes exemplos dessa atuação destacada.

Todos esses são, indiscutivelmente, exemplos de atuação resolutiva que precisam ser identificados, estimulados, premiados e replicados.

Entretanto, não raro, um membro que conduz investigações ou ações complexas ou tem que sair de seu gabinete na busca por uma resposta mais efetiva para a solução de graves problemas coletivos, estabelecendo parcerias, redes de cooperação, realizando audiências públicas, firmando termos de ajustamento de conduta, desenvolvendo campanhas de conscientização, adotando mecanismos efetivos de controle externo da atividade policial, priorizando, enfim, a solução efetiva de problemas mais graves e complexos, acaba desestimulado pela própria instituição - que sequer reconhece, por vezes, nos relatórios institucionais, essa forma inovadora de atuação; que cobra, através dos sistemas de controle interno e externo, o atraso ou acúmulo, ainda que eventual, de procedimentos ou processos menos relevantes; que não vê esse tipo de atuação qualitativa monitorada, destacada ou mesmo prevista nos critérios de promoção e remoção estabelecidos. De observar que os próprios normativos em vigor acabam estimulando, por vezes, a atuação reativa e desincentivando a atuação proativa.

Como estabelecer parâmetros normativos e institucionais mais adequados, que reconheçam e estimulem essa possibilidade de priorização e atuação resolutiva?

No ano passado, no dia 7 de dezembro, foi realizado, no Conselho Nacional do Ministério Público, por iniciativa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, o Evento “Autocomposição de Conflitos e pela Valorização da Atuação Extrajudicial”, quando algumas dessas questões foram levantadas e discutidas. Participaram, do evento, dezenas de membros do MP brasileiro e, ao final, chegou-se à conclusão de que é preciso repensar os critérios de atuação e de avaliação do trabalho do Ministério Público brasileiro. No que se refere especificamente à avaliação, foi enfatizado que precisamos ultrapassar os critérios meramente quantitativos, hoje ainda predominantes, para alcançar critérios qualitativos, de forma a estimular a atuação preventiva, integrada, sistêmica e resolutiva (transformadora da realidade).

Sem embargo de outros normativos importantes mencionados (audiências públicas, instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, controle externo da atividade policial, concursos do MP, boas práticas, etc) - que também precisam ser reavaliados ou aprovados -, foram apontados, neste semestre, por colegas de vários ramos do Ministério Público que aprofundaram as questões debatidas no final do ano passado, alguns normativos cuja reanálise e/ou aprovação demandariam prioridade, para que se possa pensar, efetivamente, em uma Política de Atuação Resolutiva:

- Alteração da Resolução nº 2, de 21 de novembro de 2005 – Dispõe sobre os critérios objetivos e o voto aberto e fundamentado nas promoções e remoções por merecimento de membros dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, com vistas a valorizar a atuação extrajudicial proativa com foco nos resultados institucionais e sociais;
- Alteração da Resolução nº 43, de 16 de junho de 2009, que institui a obrigatoriedade de realização periódica de inspeções e correções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, com vistas a valorizar a atuação resolutiva-qualitativa;

- Minuta de Recomendação ou de Resolução sobre Política Nacional de Valorização da Atuação Resolutiva, incluindo metodologia de monitoramento e avaliação e previsão de adoção de critérios objetivos e transparentes de priorização/seleção.

Sobre as questões aqui mencionadas, pedimos a reflexão e a contribuição de todos os colegas, **até o final do mês de junho**, inclusive com propostas concretas de alteração e/ou aprovação dos normativos apontados e outros considerados importantes, encaminhadas pelo formulário acessível em: <https://docs.google.com/forms/d/1VLsTrkEFdbEmMQHLW6z78HwI6NM6uDZWJ02J4sE3o6c/viewform>

Atenciosamente,

FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA
Conselheiro Nacional do Ministério Público
Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais