



# LUMIAR

REVISTA DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO



---

Ano 2 Nº 2 | Janeiro a Dezembro - 2020 | ISSN 2237-9339

---

# **LUMIAR**

**REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO MARANHÃO**

## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*  
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

*Lize de Maria Brandão de Sá Costa*  
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

*Regina Maria da Costa Leite*  
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

*Themis Maria Pacheco de Carvalho*  
CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Maria Luíza Ribeiro Martins*  
OUVIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*  
DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO TITULARES (2019-2021)

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*  
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

*Themis Maria Pacheco de Carvalho*  
CORREGEDORA-GERAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*Domingas de Jesus Frós Gomes*  
CONSELHEIRA

*Francisco das Chagas Barros de Sousa*  
CONSELHEIRO

*Joaquim Henrique de Carvalho Lobato*  
CONSELHEIRO

*Mariléa Campos dos Santos Costa*  
CONSELHEIRA

*Carlos Jorge Avelar Silva*  
CONSELHEIRO

*Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro*  
SUPLENTE

*Regina Maria da Costa Leite*  
SUPLENTE

## COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*  
Presidente

José Antonio Oliveira Bents  
Regina Lúcia de Almeida Rocha  
Maria dos Remédios Figueiredo Serra  
Iracly Martins Figueiredo Aguiar  
Ana Lídia de Mello e Silva Moraes  
Lígia Maria da Silva Cavalcanti  
Krishnamurti Lopes Mendes França  
Raimundo Nonato de Carvalho Filho  
Selene Coelho de Lacerda  
José Henrique Marques Moreira  
Domingas de Jesus Frós Gomes  
Francisco das Chagas Barros de Sousa  
Clodenilza Ribeiro Ferreira  
Terezinha de Jesus Anchieta Guerreiro  
Regina Maria da Costa Leite

Flávia Tereza de Viveiros Vieira  
Paulo Roberto Saldanha Ribeiro  
Teodoro Peres Neto  
Rita de Cassia Maia Baptista  
Marco Antonio Anchieta Guerreiro  
Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro  
Sâmara Ascar Sauaia  
Themis Maria Pacheco de Carvalho  
Maria Luíza Ribeiro Martins  
Mariléa Campos dos Santos Costa  
Joaquim Henrique de Carvalho Lobato  
Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf  
Eduardo Daniel Pereira Filho  
Carlos Jorge Avelar Silva  
Lize de Maria Brandão de Sá Costa

ISSN 2237-9339

**ESTADO DO MARANHÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
ESCOLA SUPERIOR**

# **LUMIAR**

**REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO MARANHÃO**

**LUMIAR, São Luís, ano 2, n. 2, jan./dez. 2020**

## CONSELHO EDITORIAL

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*  
DIRETORA DA ESMP

*Ana Luiza Almeida Ferro*  
COORDENADORA DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO DA ESMP

*Ana Teresa Silva de Freitas*  
PROMOTORA DE JUSTIÇA

*Cláudio Luiz Frazão Ribeiro*  
PROMOTOR DE JUSTIÇA

*José Antonio Oliveira Bents*  
PROCURADOR DE JUSTIÇA

*Lena Cláudia Ripardo Pauxis*  
PROMOTORA DE JUSTIÇA

*Tatiana Alves de Paula*  
COORDENADORA DE  
ORÇAMENTO E FINANÇAS

### **Coordenação**

Ana Luiza Almeida Ferro

### **Normalização**

Maria Alaide Natali

### **Revisão**

Ana Luiza Almeida Ferro  
Claunísio Amorim Carvalho

### **Capa**

Concepção de Karla Adriana Holanda Farias Vieira e Ana Luiza Almeida Ferro  
e arte de Wemerson Duarte Macedo

### **Fotografia da capa**

Meirelles Jr.

### **Diagramação**

Wemerson Duarte Macedo

### **Impressão**

Nova Indústria, Comércio e Serviços Ltda. – EPP (NOVAGRAF)

### **Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão**

Sede  
Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau  
São Luís-MA. CEP: 65076-820  
Telefone: (98) 3219-1600 (98) 3219-1624  
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

Centro Cultural e Administrativo do  
Ministério Público do Maranhão  
Rua Osvaldo Cruz, 1396 - Centro  
São Luís-MA. CEP: 65020-910  
Telefone: (98) 3219-1804 (98) 3219-1998  
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

© 2020 by Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão

As ideias e opiniões emitidas em artigos ou notas explicativas são de responsabilidade dos respectivos autores.

Lumiar: Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério  
Público do Maranhão / Escola Superior do Ministério Público do Maranhão.  
- Ano 2, n. 2, (jan./dez. 2020)- . - São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2011-.

v. : il. color.

Annual

ISSN 2237-9339

1. Direito – Periódicos. I. Maranhão. Ministério Público. Escola Superior.

CDU 34(05)

*É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática.*

**Paulo Freire**

*(Pedagogia da autonomia)*

*Unindo as características do substantivo instituição e do adjetivo essencial, é possível afirmar que somente o Ministério Público pode desempenhar as atividades que lhe tenham sido privativamente outorgadas pelo Constituinte originário e pelo legislador infraconstitucional, e que são imprescindíveis à salvaguarda do bem-estar da população, vale dizer, à consecução do ideal de Justiça.*

**Emerson Garcia**

*(Ministério Público)*



## APRESENTAÇÃO

“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades, / muda-se o ser, muda-se a confiança; / todo o Mundo é composto de mudança, / tomando sempre novas qualidades”, assim o imortal vate Luís de Camões principia um de seus sonetos. A mudança, de fato, é a força motriz do caminhar humano, é o que leva homens e instituições a não perderem o bonde da História, a buscarem novos horizontes para a conquista de novos portos e o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos de navegação.

Não poderia ser diferente com o Ministério Público; não poderia ser diferente com o Ministério Público Estadual; não poderia ser diferente com a Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, órgão indispensável à condução do barco ministerial timbira pelos mares do conhecimento e do aperfeiçoamento. Não por acaso o lema insculpido no brasão da ESMP-MA já antecipa a busca da mudança em prol do bem comum e da plena realização da missão constitucional atribuída ao *parquet*: “Pensar para transformar”. Transformar mentes, transformar procedimentos, transformar realidades, sempre em busca da concretização de um Ministério Público adaptado aos novos tempos, pandêmicos ou não, e interagente e solidário em sua essência – bússola que orienta a nossa administração –, o qual possa se constituir num catalisador cada vez mais eficaz, eficiente e efetivo da transformação dos baixos índices socioeconômicos do Maranhão.

A mudança alicerçada no conhecimento e no planejamento, é preciso esclarecer, não significa a destruição do velho, a desconsideração dos progressos já obtidos, mas sim o movimento de atualização, aperfeiçoamento e renovação do agir ministerial, de forma a valorizar e alargar as conquistas alcançadas. Um Ministério Público interagente e solidário significa uma instituição com maior interação com seus próprios membros, com as demais instituições democráticas e com a sociedade.

Nestes tempos pandêmicos, que têm exigido do Ministério Público e de todas as instituições uma capacidade ainda maior de adaptação às novas necessidades e restrições impostas pela crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus que se abateu sobre o mundo, o *parquet* timbira não fugiu à luta. Tampouco a sua Escola Superior resignou-se a navegar por mares já sobejamente conhecidos.

Assim é que o Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio de sua Escola Superior, tem o prazer de oferecer ao seu corpo de



membros, servidores e parceiros, à comunidade jurídica em geral e a toda a sociedade esta segunda edição da revista *Lumiar*, 10 anos depois da publicação da primeira.

A *Lumiar* é a Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, cujo fruto mais recente foi o Curso de Pós-Graduação *lato sensu* Gestão e Governança em Ministério Público, realizado a partir de 2019.

Esta edição da *Lumiar*, como um farol a iluminar os caminhos de atuação do Ministério Público, procura lançar luz sobre questões relativas à gestão no âmbito do *parquet*, mediante a publicação de alguns dos artigos apresentados pelos alunos da Especialização a título de trabalho de conclusão de curso, sob as linhas de pesquisa “Ministério Público resolutivo”, “Estado Democrático e governança no Brasil”, “Responsabilidade política e social”, “Gestão pública” e “Políticas públicas e Ministério Público”, como primeiro testemunho das virtudes do aperfeiçoamento para a instituição e a sociedade, além de outros temas de interesse da teoria e prática ministerial, mediante a inclusão de textos de professores da Pós-Graduação e de outros autores convidados, em homenagem à figura exponencial de Paulo Freire, bem como ilustrar momentos marcantes do programa de pós-graduação em causa, com a exposição de discursos e fotografias alusivas ao seu desenvolvimento.

Aproveito para cumprimentar todos os integrantes da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, na pessoa de sua Diretora, a Dra. Karla Adriana Holanda Farias Vieira, pelo valoroso trabalho que desenvolvem e pela materialização desta nova edição da revista *Lumiar*, a navegar soberana por mares pouco navegados, como as águas da gestão e da governança em Ministério Público, sob a inspiração de Paulo Freire e o signo da transdisciplinaridade.

Mudam-se os tempos, é verdade; mudam-se as vontades, decerto; e o Ministério Público toma novas qualidades, mas sem perder a sua essência.

Desejo a todos uma profícua leitura.

**Eduardo Jorge Hiluy Nicolau**  
Procurador-Geral de Justiça do  
Ministério Público do Estado do Maranhão

## PREFÁCIO

A Revista Lumiar tem por missão precípua ocupar posição de importância e relevo na difusão do conhecimento científico produzido ao nível de pós-graduação, refletindo o compromisso desta Escola Superior do Ministério Público do Maranhão – ESMP/MA com o eixo formativo da pesquisa, em plena atenção ao seu Plano Editorial.

A história da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, como fomentadora de cursos de pós-graduação *lato sensu*, teve início em 12 de janeiro de 2006, quando, por meio da Resolução nº 002/2006-CEE, recebemos o credenciamento do programa de pós-graduação e a habilitação para o oferecimento de cursos de Especialização.

Desde então a ESMP/MA vem ofertando cursos de pós-graduação *lato sensu*, com a responsabilidade transformadora de proporcionar estudos de pós-graduação que envolvam a aplicação prática da ciência, ou seja, gerando conhecimentos direcionados à consecução dos objetivos da instituição ministerial, tendo formado vários especialistas em seu quadro interno.

Seguindo essa linha de pensamento é que em 2018, à razão do significativo aumento das atividades e da própria estrutura ministerial, que redundou em uma visível complexidade da rotina das Promotorias e Procuradorias de Justiça, a exigir desafios e responsabilidades correspondentes a esse incremento, tornaram-se imprescindíveis e urgentes a busca de saberes interdisciplinares ao Direito e a utilização de novas ferramentas, metodologias e concepções que melhor se adequem às exigências de trabalho, bem como mais aptas à realização dos novéis paradigmas relativos à atuação do Ministério Público.

Assim sendo, em 2019, o Conselho Estadual de Educação, por intermédio da Resolução CEE/MA nº 39/2019 e do Parecer CEE/MA nº 35/2019, emitidos por sua Câmara de Educação Superior, recredenciou a ESMP/MA para a oferta de cursos de especialização, aprovando o Projeto Pedagógico do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* de Gestão e Governança em Ministério Público.

O Curso de Pós-Graduação *lato sensu* de Gestão e Governança em Ministério Público que ora tem suas produções publicadas nesta edição da Revista Lumiar teve por linhas de pesquisa: “Ministério Público resolutivo”, “Estado Democrático e governança no Brasil”, “Responsabilidade política e social”, “Gestão pública” e “Políticas públicas e Ministério

Público”. Essas temáticas, para além de contribuírem na formação de novas habilidades de *expertise* para os membros e servidores do Ministério Público Estadual, conectam-se imediatamente com conceitos de vanguarda quanto à expectativa de atuação no serviço público.

Por meio do Edital nº 009/2019, datado de 19 de fevereiro de 2019, o curso torna-se público e, em 15 de março de 2019, com a aula inaugural sobre a importância da formação continuada, ministrada pela Professora Socorro Carneiro, então à frente da presidência do Conselho Estadual de Educação do Maranhão, nasce e corporifica-se a primeira turma do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* de Gestão e Governança em Ministério Público.

A partir daí, foi lecionada toda a parte teórica do curso, que contou com aulas quinzenais, proferidas presencialmente na sede da ESMP/MA, na sala 01, findando em 7 de dezembro de 2019. A propósito, nesta sala, a saudosa Promotora de Justiça Karini Kirimís Viegas destacou-se como aluna da Especialização em tela.

Nesse período foi propiciado aos membros e servidores ministeriais um espaço para a construção de saberes interdisciplinares, conjugando ramos metajurídicos do conhecimento, provenientes dos cursos de Administração, Economia, Ciências Contábeis, Tecnologia da Informação, Sociologia, Antropologia, Serviço Social e Psicologia, que, alinhados à formação jurídica, possibilitaram reflexões acerca do tradicional modelo de gestão pública e, sobretudo, acerca dos obstáculos há muito sedimentados, que impedem a validação do princípio constitucional da eficiência na Administração Pública.

Os resultados desse intenso trabalho de autocrítica e reflexão institucional, buscando um equilíbrio entre a burocracia, a segurança jurídica e o formalismo moderado, hoje nos brindam com essa segunda edição da Revista *Lumiar*, que conta com a produção científica de parte de nosso corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* de Gestão e Governança do Ministério Público do Maranhão, além de convidados.

Convidamos todos os leitores a compartilhar conosco dessas interloções travadas no decorrer do Curso de Especialização, ao passo que expressamos a felicidade de apresentar esta edição em alusão à conclusão da primeira turma do Programa de Pós-Graduação *lato sensu* de Gestão e Governança do Ministério Público do Maranhão, exatamente no ano em que é relembrado o centenário do ilustre pedagogo Paulo Freire,

Patrono da Educação Brasileira, o qual muito nos ensinou sobre a relevância de travarmos diálogos horizontais nos processos educacionais.

Em homenagem ao centenário de Paulo Freire, honrosamente compõem esta edição da Revista Lumiar os artigos do Presidente de Honra do Instituto Paulo Freire, Professor Moacir Gadotti, da Presidente do Conselho Estadual de Educação, Professora Soraia Raquel Alves da Silva, e do Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação, Professor Roberto Mauro Gurgel Rocha.

Por conseguinte, acreditamos, tal qual Paulo Freire, na força de mudança e na libertação promovida pela educação. Valemo-nos das palavras do educador, ao manifestar: “O mundo não é, o mundo está sendo”. Destarte é que vemos a Revista Lumiar como uma contribuição no processo de mudança e aprimoramento das instituições do Sistema de Justiça. Auguramos que novos diálogos sejam gestados a partir dessas leituras.

**Karla Adriana Holanda Farias Vieira**

Promotora de Justiça  
Diretora da Escola Superior do  
Ministério Público do Maranhão



# SUMÁRIO

## ARTIGOS

<b>EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: CONTRAPONTO AO ÓDIO E À INTOLERÂNCIA</b> <i>Moacir Gadotti</i> .....	19
<b>FREIREAR, HOJE, MAIS NECESSÁRIO DO QUE NUNCA</b> <i>Soraia Raquel Alves da Silva</i> .....	39
<b>LINEAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO</b> <i>Marcelo Pedroso Goulart</i> .....	49
<b>DIREITO À INFORMAÇÃO COMO DIVISOR ENTRE PAÍIS DESENVOLVIDO E PAÍIS EM DESENVOLVIMENTO: O EXEMPLO ESPANHOL</b> <i>Carlos Henrique Rodrigues Vieira</i> .....	71
<b>O DESAFIO DE REFLETIR SOBRE A “VIDA” DAS DIMENSÕES NORMATIVAS DA DEMOCRACIA NA CONJUNTURA MORTÍFERA DA PANDEMIA: DIAGNÓSTICO E PROJEÇÕES PRELIMINARES</b> <i>Márcio Soares Berclaz</i> .....	89
<b>O ATIVISMO JUDICIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO DIREITO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> <i>Roberto Carvalho Veloso e Sara Barros Pereira de Miranda</i> .....	113
<b>PREMISSAS PARA A SEDIMENTAÇÃO DA SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> <i>João Santa Terra Júnior</i> .....	129
<b>STATE AND POLICIES IN BRAZIL</b> <i>May Ferreira Guimarães</i> .....	151
<b>METODOLOGIA E DIDÁTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: EDUCAÇÃO E POLÍTICA UNIVERSITÁRIA</b> <i>Roberto Mauro Gurgel Rocha</i> .....	163

<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A REMIÇÃO DE PENA PELO TRABALHO NO DIREITO BRASILEIRO</b> <i>Ana Luiza Almeida Ferro</i> .....	175
<b>EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE INCLUIR: COTAS RACIAIS E HETEROIDENTIFICAÇÃO: DÚVIDAS E POSSIBILIDADES PARA OS CONCURSOS PÚBLICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO</b> <i>Samira Mercês dos Santos</i> .....	195
<b>O PAPEL SOCIAL DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO ALICERÇADO NOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO EDUCADOR PAULO FREIRE</b> <i>Aline Nogueira de Melo</i> <i>Giovanna Serejo de Jesus</i> <i>Léia Santos de Oliveira Câmara</i> .....	233
<b>SOFT SKILLS: UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UM MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS</b> <i>Ana Carolina Diniz Gomes</i> .....	245
<b>A CONTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Cláudio Marcelo Araújo Amorim</i> .....	257
<b>CORREGEDORIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UMA RELAÇÃO INDISPENSÁVEL PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO</b> <i>Ednarg Fernandes Marques</i> .....	271
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO ALÉM DO JURÍDICO: O MEMORIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO COMO AÇÃO DE SALVAGUARDA DE SUA HISTÓRIA</b> <i>Giovana Canavieira Furtado</i> .....	295
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO NA PERSPECTIVA REGIONAL MARANHENSE</b> <i>Paulo Gonçalves Arrais</i> .....	311

**A COMPATIBILIDADE DO REGIME DE TELETRABALHO  
COM AS ATRIBUIÇÕES DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO:  
MUDANÇA DE PARADIGMA NA ATIVIDADE MINISTERIAL**  
*Ricardo Augusto de Oliveira Mendes* ..... 327

**CENTROS DE MEDIAÇÕES COMUNITÁRIOS: UMA PROPOSTA  
DE PARCERIA ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE**  
*Sara Ravena Camelo Coelho* ..... 347

## **DISCURSOS**

**DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE ABERTURA  
DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO  
E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO**  
*Maria do Perpetuo Socorro Azevedo Carneiro* ..... 367

**DISCURSO POR OCASIÃO DA ENTREGA DO TÍTULO  
DE PROFESSOR EMÉRITO E DA ATUALIZAÇÃO DA GALERIA  
DE DIRETORES DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO MARANHÃO**  
*Márcio Thadeu Silva Marques*..... 371

**DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE  
CERTIFICAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
EM GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO  
PÚBLICO, REPRESENTANDO O CORPO DISCENTE**  
*Ednarg Fernandes Marques* ..... 377

**DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA  
DE CERTIFICAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
EM GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO,  
REPRESENTANDO A COORDENAÇÃO DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**  
*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*..... 383

**DISCURSO POR OCASIÃO DA POSSE DA NOVA  
DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO**  
*Márcio Thadeu Silva Marques*..... 385



**DISCURSO DE POSSE NO CARGO DE DIRETOR DA ESCOLA  
SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO**

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*..... 389



---

ARTIGOS

---



# EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: CONTRAPONTO AO ÓDIO E À INTOLERÂNCIA<sup>1</sup>

## HUMAN RIGHTS EDUCATION: COUNTERPOINT TO HATRED AND INTOLERANCE

*Moacir Gadotti<sup>2</sup>*

**Resumo:** No Brasil, tivemos conquistas nas últimas décadas, mas, no campo da educação, não conseguimos construir uma sólida cultura de Direitos Humanos, uma cultura democrática, cidadã, de solidariedade, de companheirismo e de compromisso com uma sociedade justa e igualitária. Diante desse quadro, o autor deste artigo apresenta a Educação em Direitos Humanos como uma necessidade urgente para a superação da lógica do inimigo que instaurou um clima de ódio e intolerância. A escola pode ser um espaço privilegiado dessa formação da consciência crítica desde que seja plural, democrática, respeite a liberdade de pensamento e valorize a diversidade cultural e política. Educar não é doutrinar. Nesse contexto, a Educação em Direitos Humanos ganha uma nova centralidade, atuando de modo eficaz na busca do entendimento e do combate ao sectarismo. Daí a importância de pautar, com prioridade e urgência, essa questão, na busca coletiva de alternativas.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Educação. Justiça. Democracia. Cidadania. Violência. Intolerância.

**Abstract:** In Brazil, we have had achievements in the last decades, but, in the field of education, we have not managed to build a solid culture of Human Rights, a democratic, citizen, solidarity, companionship and commitment to a fair and egalitarian society. In view of this situation, the author of this article presents Education in Human Rights as an urgent need to overcome the logic of the enemy that has created a climate of hatred and intolerance. The school can be a privileged space for this formation of critical conscience as long as it is plural, democratic, respects freedom of thought and values cultural and political diversity. To

---

<sup>1</sup> Este texto é resultado de uma exposição feita no *Seminário Estadual de Educação em Direitos Humanos*, organizado pelo Comitê Estadual dos Direitos Humanos de São Paulo, pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CONDEPE e pela Escola da Defensoria Pública do Estado – EDEPE e realizado no Auditório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no dia 9 de fevereiro de 2017, em mesa-redonda com Margarida Genevois e Maria de Nazaré Tavares Zenaide.

<sup>2</sup> Presidente de Honra do Instituto Paulo Freire. Professor aposentado da Universidade de São Paulo. E-mail: moacirgadotti@paulofreire.org.

educate is not to indoctrinate. In this context, Human Rights Education gains a new centrality, acting effectively in the search for understanding and fighting sectarianism. So the importance of giving priority and urgency to this question in the collective search for alternatives.

**Keywords:** Human rights. Education. Justice. Democracy. Citizenship. Violence. Intolerance.

## 1 INTRODUÇÃO

Vivemos tempos obscuros, sombrios, de ameaças à democracia e aos Direitos Humanos, não só no Brasil. É neste cenário que gostaria de desenvolver algumas ideias em torno da necessidade de realçar a importância da Educação em Direitos Humanos.

Em termos globais, vivemos num mundo com fortes tendências conservadoras, muito bem expresso por Zygmunt Bauman (2001) no seu conceito de “modernidade líquida”, uma modernidade individualista, onde nada é sólido, nada tem valor definido, tudo parece temporário, passageiro. O que vale hoje não vale mais amanhã. Não há regras fixas, normas, princípios. Tudo é válido até aviso em contrário.

A essa modernidade falta uma perspectiva histórica. Vive-se num presente fugaz, frágil, quando não fútil. Trata-se de uma modernidade onde o privado prevalece sobre o público, sobre o comunitário, que leva ao descrédito da política. Na sociedade do espetáculo e da espetacularização – da política, do Judiciário, da violência – tudo se passa ao vivo. Sem ontem e sem amanhã, vivemos o presente. Impera o presentismo.

No Brasil, tivemos muitas conquistas nessas últimas décadas, mas, no campo da educação, não conseguimos construir uma sólida cultura de Direitos Humanos, uma cultura democrática, cidadã, de solidariedade, de companheirismo e de compromisso com uma sociedade justa e igualitária. Prevaleceu um certo descuido com a formação política e isso abriu espaço para o que estamos presenciando hoje: a manipulação e a doutrinação política que incute a intolerância e o ódio, onde o diferente é transformado em “inimigo”. Sim, conquistamos um belo *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*, mas a sua prática é ainda muito precária, tanto nas escolas quanto na sociedade.

## 2 UM QUADRO DE AMEAÇAS AOS DIREITOS HUMANOS

A escola precisa ser mais plural, respeitar a liberdade, valorizar a diversidade, favorecer a inclusão, promover a democracia. Ela não pode segregar, discriminar, reprimir. A escola é um espaço privilegiado de criação da liberdade e da criatividade.

A escola não pode reproduzir o *modus operandi* da mídia. A mídia valoriza o “ao vivo”, o instantâneo, o aqui, o agora, como se estivéssemos vivendo o que está acontecendo globalmente, mesmo que seja violento, fugaz ou fútil. Ao contrário, a escola deveria valorizar o permanente, o clássico, entrelaçando passado, presente e futuro. Ela precisa muito de uma perspectiva histórica. Não correr atrás do último grito, consumir a última notícia. A escola precisa alimentar-se da história.

Educar não é adestrar. Todo proselitismo, toda doutrinação, devem ser combatidos. Isso não significa que o professor, a professora, devam se omitir, ficar neutros, indiferentes. É dever do professor formar cidadãos, fomentando o debate e a discussão sobre valores, sobre a educação que precisamos para construir o país que queremos. Os temas transversais dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* foram introduzidos também para isso. A ética, a diversidade cultural e a discussão de gênero devem fazer parte desta formação cidadã.

O que favorece a manipulação e a doutrinação é nossa falta de espírito crítico e de reflexão que permeia escola e sociedade, apontada, há décadas, pelos educadores. Nossa pedagogia não é reflexiva, crítica. É dogmática, “bancária”, na expressão de Paulo Freire. Na falta de argumentação, o que se observa é a ofensa, o preconceito, quando não o ódio, a discriminação e a intolerância.

O que distingue um professor, entre outras profissões, é a autoria. Ele ensina o que é e não só o que sabe. Ser autor é ter autonomia, ser protagonista, ser um organizador da aprendizagem e não um mero lecionador. É posicionar-se, é ter opinião própria, falar por si mesmo, não ser um seguidor de ideias, mas um criador de espíritos.

Em janeiro de 2017 a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados divulgou uma lista de quarenta ameaças aos Direitos Humanos que partem do legislativo. Algumas dessas iniciativas já foram aprovadas, outras ainda tramitam. Nesta lista estão o fim dos *direitos trabalhistas*, retrocessos na *reforma agrária*, fim das *demarcações indígenas*, proibição do *casamento homoafetivo*, restrição à *laicidade* do Estado, res-

trição da *liberdade de ensino*, redução da *maioridade penal*, *desmonte* do Estado e das políticas que garantem direitos sociais, reforma da previdência etc.

Como disse, também em janeiro de 2017, na PUC-SP, o professor Paulo Sérgio Pinheiro, que foi Ministro da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, hoje estamos vivendo, no Brasil, a “desconsolidação da democracia”. Ele sustentou que “a caminhada pela consolidação da democracia foi interrompida com a destituição da presidente Dilma sem crime de responsabilidade”. Foram quatro décadas de avanços nos Direitos Humanos que estão agora em risco por um governo ilegítimo, não eleito democraticamente. Temos a pior distribuição de renda do mundo que pode ser ainda pior com as políticas retrógradas apresentadas pelo governo usurpador e em aprovação num congresso envolvido em corrupção a começar pelos mandatos comprados com dinheiro de poderosos grupos econômicos.

Essas afirmações do ex-ministro Paulo Sérgio Pinheiro, hoje consultor da ONU, sintetizam o cenário dos Direitos Humanos no qual estamos vivendo hoje.

### 3 DESQUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA

Em 2012 vivemos grandes mobilizações populares em favor da *Iniciativa Popular pela Reforma do Sistema Político Brasileiro*. A ideia era ampliar o poder da população apresentar diretamente suas propostas e fortalecer os instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos na Constituição de 1988. Foi uma batalha perdida.

O governo Dilma defendeu ardorosamente o “Sistema Nacional de Participação Social” para ampliar a participação cidadã. Todos sabemos o que aconteceu. O decreto de criação desse sistema foi criminalizado pelo Congresso, mesmo reconhecendo que se estava apenas consagrando em lei o que já era implementado, por meio de conselhos e conferências, que começaram nos anos 30 do século passado, com Getúlio Vargas.

É como se o Brasil voltasse ao Império e negasse as conquistas da República.

Em 2013 vimos renascer um forte movimento social em favor de mais direitos. Começou com o *Movimento Passe Livre*. Mas, o que começou como luta por direitos, transformou-se, primeiro, em repúdio aos

políticos, e, depois, no repúdio à própria política, fortemente influenciado pela mídia reacionária e de mercado.

A referência política passou a ser o Mercado e seus “bons” gestores. Esses “gestores” que se apresentam como não políticos, mas, sendo claramente políticos. Apresentam-se como o novo, sem compromissos com partidos. Mas seu compromisso é o Mercado, a mercantilização, a privatização. O Mercado e sua mídia têm sim partido. São partidos. Nessa perspectiva da política, a cidadania deixa de ser a referência. A referência política passa a ser o Mercado.

Bombardeada, sem trégua, nessa perspectiva distorcida da realidade pela mídia de mercado (não pela mídia cidadã, democrática), a população perdeu a confiança nos políticos e na política. A mídia ofereceu a resposta: eleja “gestores privados”. Mercantilizou-se a política. As eleições de 2016 mostraram o quanto essa descrença na política avançou. A abstenção foi tanta que pôs em dúvida a legitimidade dessa representação política.

O fascismo ganha materialidade na ojeriza à política que é propagada nas escolas “sem partido”, na mídia “sem partido”, no Judiciário “sem partido” etc. O que a mídia de mercado vem fazendo pela desmoralização da política, com o silêncio cúmplice de boa parte do Judiciário, acaba legitimando o comportamento de pessoas que ultrapassa limites civilizatórios mínimos. É como se ela estivesse dando aval, autorizando pessoas a cometerem atos fascistas que essa mesma mídia sequer tem coragem de comentar de tão obscenos ou grotescos que são esses atos. Não são atos apenas contra alguém. São atos que negam ao outro qualquer traço de humanidade.

Ao nos insurgirmos contra o ódio e a intolerância, em todos os campos, não estamos propondo ser “tolerantes”, abrir mão de direitos ou assumir posições “adocicadas”, como diz Paulo Freire. Há uma compreensão perversa do que se entende por “tolerância”. Não estamos falando aqui de tolerância como condescendência, que é uma concepção alienada e alienante de tolerância, “como favor do tolerante ao tolerado” (FREIRE, 2014, p. 25). Falamos de tolerante como “virtude da convivência humana... a qualidade de conviver com o diferente... a tolerância verdadeira não é condescendência nem favor que o tolerante faz ao tolerado... na tolerância virtuosa não há lugar para discursos ideológicos, explícitos ou ocultos, de sujeitos que, julgando-se superiores aos outros, lhes deixam claro ou insinuam o favor que lhes fazem por tolerá-los... o que a tole-



rância autêntica demanda de mim é que respeite o diferente, seus sonhos, suas ideias, suas opções, seus gostos, que não o negue só porque é diferente” (FREIRE, 2014, p. 26).

#### 4 PAPEL HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

O campo democrático precisa urgentemente reagir a esse Estado de Exceção que avança numa velocidade espantosa porque não está encontrando resistência.

Com razão Bauman chamou a atenção para o ressurgimento do fascismo no mundo. Na contracorrente de muitos pensadores, não glorificou o aparecimento das redes sociais, mesmo reconhecendo sua importância. Afirmou que as redes sociais eram uma “armadilha”. Assim como podem aproximar pessoas, elas também podem facilitar a disseminação do ódio e da intolerância.

Hoje o ódio flui de maneira avassaladora pelas redes sociais e contamina o convívio social. Basta um clique para tomar mais uma dose diária de ódio. A mensagem vem muito bem embalada, com estímulo à multiplicação: “passe adiante”! Não são textos abstratos, complexos. São imagens sedutoras que valem por mil palavras. O poder de persuasão é fantástico.

Diante de tamanho poder de manipulação e de doutrinação, nos perguntamos: *o que fazer?* Instrumentos legais contra as mentiras difundidas, a difamação, a calúnia, a destruição da imagem pública, são ainda muito precários e ineficazes.

Trata-se de uma involução civilizatória.

Esse é um contexto onde predomina a irracionalidade, como é próprio dos movimentos fascistas. É aqui que a Educação em Direitos Humanos pode atuar de modo eficaz, buscando o entendimento, o esclarecimento, a racionalidade, enfim, colocando em dúvida certezas absolutas, combater o sectarismo. Daí a importância de pautar, com prioridade e urgência, esse tema, na busca coletiva de alternativas.

A Educação em Direitos Humanos tem um papel histórico neste momento no Brasil. Os educadores devem ser chamados, convocados, para participar de um amplo debate sobre Direitos Humanos, com uma perspectiva dialógica da educação. “*Justiça começa com diálogo*”: esse deve ser o lema não só da Defensoria Pública, que já o adota, mas de todas as nossas entidades de professores e alunos.

Há compreensões diferentes da Educação em Direitos Humanos, como sustenta Paulo Freire: “a Educação em Direitos Humanos soa de forma diferente, de acordo com a postura, com a compreensão política, ideológica, do professor” (FREIRE, 2001, p. 96). A Educação em Direitos Humanos na perspectiva emancipadora, na perspectiva da justiça social “é exatamente aquela educação que desperta os dominados para a necessidade da briga, da organização, da mobilização crítica, justa, democrática, séria, rigorosa, disciplinada, sem manipulações, com vistas à reinvenção do mundo, à reinvenção do poder” (FREIRE, 2001 p. 99). Para um educador não elitista, um educador transformador, não basta chegar ao poder; é preciso reinventar o poder tomado. A Educação em Direitos Humanos, na perspectiva transformadora, é uma educação para a justiça social, para uma “sociedade menos injusta para, aos poucos, ficar mais justa” (FREIRE, 2001, p. 101).

Para evitar possíveis ambiguidades e nos situar no campo da “perspectiva emancipadora” dos Direitos Humanos, como sustentava Paulo Freire, é que temos trabalhado com o conceito de “Educação Popular em Direitos Humanos”. Veja-se, a esse respeito, o movimento *Promova Consciência com Educação Popular em Direitos Humanos* ([facebook.com/promovaconscienciaedh](https://www.facebook.com/promovaconscienciaedh)).

## 5 RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA, NAS RUAS, NAS ESCOLAS, NAS REDES

Nossa conjuntura atual é de práticas regressivas. Pensávamos que práticas autoritárias tinham ficado no passado. Mas não. Elas continuam nas arbitrariedades praticadas, inclusive, por membros do Judiciário, quando, em lugar da investigação criteriosa e não seletiva, prevalece a convicção do juiz, muitas vezes formada pela mídia. A narrativa midiática não pode substituir as provas.

O autoritarismo, a intolerância, o ódio, o egoísmo estão ressurgindo com força. Isso exige de todos os cidadãos o engajamento aberto e declarado em favor da resistência democrática. Esse estado de coisas não pode prevalecer.

Estamos, sim, vivendo um cenário de violação de Direitos Humanos e de falência do Estado de Direito. Não há democracia sem respeito aos Direitos Humanos. Direitos fundamentais se constituem em patrimônio da humanidade; são conquistas civilizatórias agora ameaçadas.

Não podemos viver sob o paradigma da guerra que separa as pessoas em “amigas” e “inimigas”, com total ausência de reflexão e de diálogo, onde todos apostam todas as suas fichas nas suas próprias verdades, sem “problematização” – como dizia Paulo Freire – demonizando o “inimigo”.

Nossa frente de batalha é a Educação em Direitos Humanos, centrada nos princípios de convivência apontados por Freire.

Devemos reagir contra toda prepotência e arbitrariedade de falsas leituras da realidade que levam ao desencanto do cidadão com a política e a democracia e a perda da nossa própria humanidade, frente ao terror jurídico-midiático instaurado, reafirmando nossos direitos fundamentais ameaçados e nossa tarefa de *educar para transformar*, de educar para e pela cidadania como Educação em Direitos Humanos.

Devemos continuar defendendo nosso projeto de poder popular, de controle do cidadão frente às arbitrariedades do Estado de Exceção, de crença na educação emancipadora, na democracia e na política como meio de realizar a justiça social.

Devemos estar preparados para um longo tempo de passagem, neste “trânsito” (Freire) para a reconquista da democracia, neste interregno que não sabemos quanto tempo vai durar. O essencial, neste momento, é estarmos juntos, dialogando com muito cuidado, para encontrar o melhor caminho a seguir.

Não podemos assistir indiferentes à destruição do que levou décadas de luta para construir, mesmo de forma embrionária, uma educação para a cidadania, uma escola como espaço de convivência, de formação em valores, de solidariedade, de amorosidade, uma escola como um espaço acolhedor para as crianças, de construção da liberdade e da autonomia.

Estudantes e professores estão reagindo, ocupando escolas. É um exemplo de resistência, um exemplo da necessária *Pedagogia da cidadania*, e de luta para romper o cerco da educação neoliberal. O estado está perdendo a hegemonia sobre o projeto educacional, entregando-o ao Mercado. O princípio constitucional da laicidade e da obrigatoriedade está em perigo, quando a educação deixa de ser um direito para tornar-se um serviço, uma mercadoria.

São estudantes e professores que não querem ficar alheios à vida real e reivindicam participação no debate político num momento que os meios de comunicação do Mercado demonizam a política. Querem expressar suas opiniões e mostrar que a política é o espaço da construção de direitos, espaço de discussão dos destinos da escola e da sociedade e não

algo ruim como se propala. Se não tomamos posição política acabamos sendo manipulados pelos que tomam posição por nós.

A escola não é apenas um lugar de aprendizagem escolarizada onde a vida real fica do lado de fora. É um lugar onde também se decide o futuro de uma geração que precisa pronunciar-se sobre o país que deseja construir e sobre a educação necessária para construir esse país. A escola é um lugar onde outro país, onde outro mundo, está sendo gestado.

## 6 APRENDA A DIZER A SUA PALAVRA

Em Paulo Freire encontramos duas categorias antropológicas que podem nos auxiliar na construção desse “contraponto à intolerância”: *diálogo* e *autonomia*. Ernani Maria Fiori, já em 1968, as identificou em seu belíssimo prefácio à *Pedagogia do oprimido* (FREIRE, 1974). Ele nos fala da necessidade de cada ser humano “aprender a dizer a sua palavra”.

Paulo Freire opõe a educação problematizadora do oprimido à educação bancária do opressor: a primeira leva à humanização, e a segunda, à “manutenção objetiva da opressão”; a primeira caracteriza-se pela “colaboração, pela união, pela organização e pela síntese cultural”; a segunda caracteriza-se pela “conquista, pela divisão do povo, pela manipulação e pela invasão cultural”.

Para Paulo Freire, ninguém liberta ninguém. Todos nos libertamos juntos, em comunhão. Karl Marx sustentava que os trabalhadores só podem libertar-se por eles mesmos. Freire vai mais além: todos os seres humanos precisam libertar-se por eles mesmos. Uma das categorias fundamentais da pedagogia do oprimido é a *autodeterminação*, ainda pouco explorada e muito menos promovida nas nossas escolas.

*Autonomia* não significa isolamento, autossuficiência. A emancipação não é um ato isolado. Precisamos do outro para nos completar. Daí a necessidade do diálogo. Não se pode entender o conceito de *autonomia* em Freire desvinculado do conceito de *diálogo*. Sua concepção de diálogo foi particularmente desenvolvida no capítulo terceiro do seu livro *Pedagogia do oprimido*. Aí ele estabelece *cinco condições* para o diálogo: o amor, a humildade, a fé nos homens, a esperança e o pensar crítico. Para Paulo Freire, o diálogo se identifica com o próprio ato de educar.

Aqui, o conceito de autonomia tem um sentido amplo: é autonomia moral, intelectual, social, política, econômica. A autonomia in-

lectual se manifesta quando pensamos por nós mesmos e não porque repetimos o que outros nos falam. E como a educação para a autonomia é essencialmente política, a Educação em Direitos Humanos também o é. Ela tem uma dimensão política. Por isso a Educação em Direitos Humanos é tão combatida pelos que desejam manter as condições de opressão e de manipulação. As novas condições, que garantem a dignidade humana, são viabilizadas pela ação política dos sujeitos que, como seres conscientes de seus direitos, defendem seus direitos e conquistam novos direitos. Para conquistar a autonomia, o educando precisa apropriar-se não só do saber técnico-científico historicamente acumulado pela humanidade. Ele precisa de uma formação política, social, ética e estética.

A palavra autonomia (do grego *autós+nomos*), significa, etimologicamente, poder de decidir por si próprio, “poder de dar a si a própria lei”: *autós* (por si mesmo) e *nomos* (lei). Autonomia tem a ver com libertação, com emancipação. Emancipado é aquele que não vive sob a lei do outro, do ditador, do usurpador. Emancipado é aquele que diz ao opressor: “tire as mãos de cima de mim”. É esse o sentido da palavra “emancipação” (*ex-mannus*) como aparece também em Marx.

Em Rousseau, educar para a razão e para a liberdade implicava educar para a autonomia. Autônomo é quem faz uso da sua liberdade, se autodetermina. Em Kant, a ideia de autonomia está associada à ideia de dignidade da pessoa humana. Ele concebe a autonomia como fundamento da dignidade humana. Paulo Freire concebe a autonomia como condição sócio-político-pedagógica de um povo ou de uma pessoa para conquistar e manter a sua liberdade e se emancipar. Uma pedagogia da autonomia e da emancipação tende a libertar “os homens de preconceitos, tradições acríicas, fés impostas, crenças irracionais” (GARCIA, 2012, p. 328). A pedagogia tanto pode formar para a autonomia quanto para a conformação, para a emancipação ou para a ideologização.

Para Paulo Freire, diálogo é uma relação horizontal entre A e B. O diálogo é oposto ao antidiálogo, que implica uma relação vertical de A sobre B. O diálogo é crítico e o antidiálogo é acríico, autossuficiente, desesperançoso, arrogante. Na relação não dialógica não há comunicação. Por isso, essa relação impede as pessoas de construírem sua autonomia.

A pedagogia da autonomia de Freire fundamenta-se na ética, no respeito à dignidade da pessoa humana. Como ele afirma: “o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros” (FREIRE, 1996, p. 66).

A autonomia é algo a ser conquistado criticamente e não fruto de uma doação. Ela é conquistada na prática da tomada de decisões do educando, de suas vivências, de sua “prática da liberdade”. Ninguém se torna autônomo espontaneamente. Assim como existe uma pedagogia que forma para a autonomia, existe uma pedagogia que forma para a submissão, para a dependência (ZATTI, 2007).

Na medida em que a ideia de autonomia, em Freire, está associada à ideia de dignidade humana, educar para os Direitos Humanos, para Paulo Freire, seria educar para a autonomia e para a liberdade.

## 7 INTOLERANTE É O SUJEITO QUE NÃO FALA POR ELE MESMO

A intolerância se manifesta quando é o outro que fala por mim, quando o eu é subjugado pelo meio, quando eu sou inteiramente moldado pelas circunstâncias, quando deixamos de ser sujeitos e nos tornamos objetos, sujeitos objetivados, sujeitados. Enfim, quando perdemos nossa autonomia.

Por isso, podemos dizer que um intolerante é, em essência, um “mal-educado”, um ignorante, um sujeito que repete o que o outro diz. É um *infans*, no sentido etimológico da palavra, um sujeito “sem fala”, que não fala por ele mesmo. No fundo, um intolerante é um oprimido, um oprimido que não tem consciência de que é um oprimido.

Precisamos de uma Educação em Direitos Humanos para poder pensar por nós mesmos; precisamos de uma Educação em Direitos Humanos como educação para a autonomia e para a liberdade. Pode-se dizer que a autonomia faz parte da própria natureza da educação. Por isso, o seu conceito encontra-se em diversos autores, com diferentes significados:

a) John Locke concebe-a como “autogoverno” (*self-government*), no sentido moral de “auto-domínio individual”;

b) os educadores soviéticos Makarenko e Pistrak a entendiam, na sua pedagogia, como “auto-organização dos alunos”;

c) Adolph Ferrière e Jean Piaget sustentavam que ela exercia um papel importante no processo de “socialização” gradual das crianças;

d) o educador inglês Alexander S. Neill levou ao extremo, na prática, esse conceito, na sua escola de *Summerhill*, na Inglaterra, controlada autonomamente pelos alunos.

A autonomia é “real”, diz Georges Snyders, “*mas a conquistar incessantemente*”... “*é muito menos um dado a constatar do que uma conquista a realizar*” (SNYDERS, 1977, p. 109). Snyders insiste que essa “autonomia relativa” tem que ser mantida pela luta e “só pode tornar-se realidade se participar no conjunto das lutas das classes exploradas” (SNYDERS, 1977, p. 109). A escola precisa preparar o indivíduo para a autonomia pessoal, mas também para a inserção na comunidade e para a emancipação social.

Cornelius Castoriadis, relendo Freud, opõe autonomia à alienação, “*a autonomia seria o domínio do consciente sobre o inconsciente*” (CASTORIADIS, 1982, p.123), onde o inconsciente é o “*discurso do outro*”. A alienação se dá quando “*um discurso estranho que está em mim, me domina, fala por mim*” (CASTORIADIS, 1982, p. 124). O discurso do outro opera no imaginário criado, onde “o sujeito é dominado por um imaginário vivido como mais real que o real domínio por um imaginário autonomizado que se arrojou a função de definir para o sujeito tanto a realidade quanto seu desejo” (CASTORIADIS, 1982, p. 124).

O que era pura imaginação passa a ser verdade absoluta. Portanto, a educação enquanto processo de conscientização (desalienação) precisa ser uma educação para a autonomia, para a liberdade, para o oprimido extrair o opressor que se instalou dentro dele, que se “hospedou” neles, como dizia Freire. Diz Castoriadis (1982, p. 26): “sujeito autônomo é aquele que sabe ter boas razões para concluir: isso é verdadeiro, e: isso é bem meu desejo. A autonomia não é, pois, elucidação sem resíduo e eliminação total do discurso do outro não reconhecido como tal. Ela é instauração de uma outra relação entre o discurso do outro e o discurso do sujeito. A total eliminação do discurso do outro não reconhecido como tal é um estado não-histórico”.

O sujeito autônomo não ignora o discurso do outro mas faz sua análise crítica, dialoga com ele, o reelabora, numa relação intersubjetiva: “não podemos desejar a autonomia sem desejá-la para todos e sua realização só pode conceber-se plenamente como empreitada coletiva” (CASTORIADIS, 1982, p. 129). Enfim, sujeito autônomo é aquele que assume o que diz ou não diz, conscientemente.

Por que o discurso do ódio e da intolerância prospera tanto no Brasil, fazendo tantas vítimas? Certamente, uma das causas está no predomínio de uma pedagogia conteudista de cunho funcionalista – o “discurso do outro” na expressão de Castoriadis – que acaba destruindo a alma do profes-

sor, o seu *ethos*, o seu entusiasmo, a alegria de construir o saber elaborado junto com seus alunos, junto com seus pares, sejam eles alunos, sejam eles professores. É uma pedagogia que sufoca a multiculturalidade, impondo

[...] um saber que contém, dentro dele, elementos que legitimam a dominação, que inibem a possibilidade de os homens se transformarem em sujeitos de sua própria história (...) um saber que foi expropriado e é devolvido aos seus criadores na forma de receitas, instruções, postulados (ARGUMEDO, 1985, p. 9).

## 8 PERSPECTIVAS E ALTERNATIVAS

Como educadores e educadoras, como profissionais da educação, devemos não só rechaçar o ódio e a intolerância, como apresentar alternativas. A denúncia precisa ser completada pelo anúncio (CANDAUI, 2007).

Para mim, um dos anúncios mais importantes, neste momento, é defender e fortalecer a presença da Educação em Direitos Humanos dentro e fora da escola.

Formação em Direitos Humanos é formação para e pela cidadania, para e pela democracia: sem democracia não há Direitos Humanos pois direito humano é direito a uma moradia decente, direito à saúde, à segurança, à educação etc. Direitos Humanos são complementares, interdependentes.

Cidadania significa, essencialmente, consciência de direitos e deveres e exercício da democracia. Não há cidadania sem democracia e não há democracia sem Direitos Humanos (DALLARI, 2004). A democracia fundamenta-se em três direitos: *direitos civis* (como segurança e locomoção); *direitos sociais* (como trabalho, salário justo, saúde, educação, habitação, etc.); *direitos políticos* (como liberdade de expressão, de voto, de participação em partidos políticos e sindicatos, etc.).

Mas não bastam boas propostas. Precisamos também saber como implementá-las. Como estratégia, como metodologia, defendemos a necessidade de sair do círculo vicioso de quem fala sempre para o mesmo público, para nós mesmos. Precisamos de novas linguagens, principal-



mente para alcançar os jovens, precisamos utilizar melhor as novas tecnologias da informação, inclusive as redes e mídias sociais.

Para além do nosso público habitual, precisamos “furar a nossa bolha”, sair para fora: articular o que já existe e inovar. Não inventar a roda. Empoderar o que já existe por uma formação mais consistente. O contexto brasileiro é complexo, se por um lado temos uma onda fascista, por outro lado, temos muitos grupos, em especial de jovens, que estão se organizando pela luta por Direitos Humanos, em diferentes campos, em comunidades artísticas, religiosas, sindicais, sociais etc, que lutam pelo direito à terra, ao trabalho, à moradia etc.

Não se trata de “ensinar” Direitos Humanos, mas de entender e construir Direitos Humanos de múltiplas formas na vida cotidiana das pessoas, dentro e fora da escola. Fornecer instrumentais, estratégias, metodologias, para que o tema esteja presente na escola e na sociedade.

Trata-se de instituir algo virótico, rizomático, com o propósito de “contaminar” para que ele caminhe por si mesmo, seja assumido como projeto dos próprios participantes, apropriado reflexiva e autonomamente por eles. Qualquer iniciativa no campo da Educação em Direitos Humanos só será eficaz se os participantes se sentirem sujeitos ativos dela.

Há uma enorme sensibilidade e disponibilidade quando a proposta vem ao encontro da superação de dificuldades encontradas e das necessidades sentidas nas escolas em relação ao tema da intolerância, da agressividade. Dialogar significa ouvir e propor, construir juntos, mesmo com quem não concorda com a proposta, saindo da nossa bolha, usando novas metodologias, novas tecnologias (os jovens hoje estão mais no mundo digital), novas linguagens (oficinas culturais e artísticas que permitem mais escuta e envolvimento real), não só textos. Não podemos nos limitar a congressos ou conferências. Vale o trabalho de base, de resistência e luta.

Não se pode ensinar democracia com lições de democracia. Aprende-se democracia pelo seu exercício, pela sua prática, pelo exemplo. Fortalece-se a cultura democrática pelo seu exercício. Mas, para isso, é preciso criar canais de participação democrática, lutar por eles, exigir o direito de saber e de interferir no governo do humano. Temos poderosos meios de comunicação, mas temos mais comunicados do que comunicação. Somos uma espécie bem-sucedida no domínio da natureza, mas avançamos muito pouco no governo do humano.

Qualquer programa de Educação em Direitos Humanos precisa ter o diálogo como componente fundamental. Precisamos saber lidar com as diferenças. Não só respeitá-las, mas valorizá-las. Conviver com elas. Direitos Humanos devem ser trabalhados tendo por base o cuidado, a atenção, a predisposição para rever nossas verdades. A primeira virtude do educador, da educadora em Direitos Humanos será sempre a humildade, a paciência.

Precisamos enfrentar a agressão verbal que circula nas redes sociais e atinge tantas pessoas e são feitas no anonimato, sem fundamento, pelo simples motivo de que “se diz”, que alguém “disse”, foi “divulgado” etc. O rumor, o *bullying*, a ofensa verbal, a arrogância, as piadas racistas, machistas, LGBTfóbicas etc. Estamos baixando nosso nível civilizatório.

Perdemos conquistas culturais que nos aproximavam de um ser mais cordial. Jogamos a cordialidade e a civilidade no lixo, indignados com o bombardeamento constante do culto à violência na TV e nos debates políticos que procuram simplesmente desconstruir o outro. Nossos debates políticos se transformaram em guerras onde vale tudo para destruir o outro e nada para construir um mundo melhor. Falta-nos construir lideranças éticas que sejam fortes nos seus princípios e valores cidadãos.

Essa é uma tarefa de longo prazo. Mudanças estruturais, mudanças culturais, levam tempo, mas precisamos começar com um pequeno passo e muita luta e organização. Insisto na organização pois não basta sermos conscientes. Precisamos estar organizados.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não bastam programas. Precisamos de políticas. Daí a importância de termos Planos Estaduais e Municipais de Educação em Direitos Humanos. Políticas exigem diálogo e negociação. Mediação. Construção coletiva. Conhecimento científico. Dados. Estudo e pesquisa. Aprofundamento das temáticas. Uma teoria dos Direitos Humanos, uma releitura de nossos clássicos, intelectuais e lutadores pelos Direitos Humanos. Suas biografias sempre continuam nos inspirando. Relembro aqui de Dom Paulo Evaristo Arns, falecido neste ano, que conheci como um ser humano bondoso e generoso. Sempre aberto para a escuta e o diálogo.

Qualquer programa de formação em Direitos Humanos precisa se pautar pela história da defesa dos Direitos Humanos. Nós temos uma

história a ser lembrada e estudada. Temos referenciais de luta pelos Direitos Humanos. Esquecer nossa história seria trágico. Por isso, insistimos tanto que os jovens, nas escolas, tenham acesso a essa informação. Não temos futuro sem memória.

Há ainda um enorme desconhecimento em relação aos Direitos Humanos. Precisamos conhecer as políticas públicas para a adolescência e juventude, enfocando as questões de gênero, de orientação sexual, etnia, diversidade religiosa, espiritualidade, bem como as deficiências. Temos um marco legal: o *Plano Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-3) e o *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. A partir deste referencial, construir os Comitês Municipais e Estaduais de Educação em Direitos Humanos. Construir os Planos Municipais e Estaduais de Educação em Direitos Humanos. O processo de construção desses comitês é, por si só, um grande exercício de formação em Direitos Humanos. Aprendemos na luta, nos organizando. A luta é pedagógica.

Precisamos conhecer os instrumentos existentes, mesmo aqueles que foram criados e não estão em funcionamento. Precisamos de promoção dos Direitos Humanos. Precisamos de prevenção contra a violação dos Direitos Humanos. Colocá-los na agenda política. Papel político do educador em Direitos Humanos é se colocar na disputa política para que a população não veja os Direitos Humanos como direitos de bandidos. Combater a criminalização dos Direitos Humanos.

Enfim, vivemos um momento perigoso em que nos avizinhamos de um retrocesso civilizatório. Ódio e intolerância têm crescido como nunca. Não se trata de silenciar vozes e nem de suprimir diferenças. A diferença é uma riqueza e não uma deficiência. Trata-se de construir, pelo diálogo, o encontro das diferentes vozes. Chamar à racionalidade, ao esclarecimento, ao entendimento. Defender uma posição e saber dialogar com as opiniões divergentes é uma manifestação desse grau de civilização que almejamos alcançar em tempos de acirramento das divergências.

Perigosamente estamos convivendo com uma “cultura da delação” na escola, cujo objetivo é intimidar e criar o medo entre professores e alunos nessas “escolas sem partido” que são escolas de censura. Esse foi o caminho que percorreu o fascismo na Itália e na Alemanha e o macartismo nos Estados Unidos.

A propaganda nazista convenceu a quase totalidade do povo alemão que os judeus eram criminosos e que eles representavam uma raça inferior, que impedia o progresso da Alemanha. A máquina nazista con-

tava com uma escola de intolerância e medo, onde crianças denunciavam seus próprios pais quando não simpatizavam com o nazismo. A escola fazia parte de uma engrenagem, ao lado da mídia, de um sistema que promovia o genocídio e o extermínio em massa.

Como um povo, com tanto estudo, podia ser manipulado dessa forma? Como doutores formados na universidade podiam construir formas para incinerar adversários políticos?

São perguntas finais que deixo para nossa reflexão coletiva.

## REFERÊNCIAS

ARGUMEDO, Manuel Alberto, 1985. *Conteúdos programáticos da educação básica*. Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE JOVENS E ADULTOS, 1985, Rio de Janeiro. Mimeografado.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BITTAR, Eduardo. *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 210 p.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: MEC/Unesco, 2006.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos: desafios atuais. In: SILVEIRA, Rosa Maria (org.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos no Brasil: gênese, desenvolvimento e desafios atuais. In: PAIVA, R. A. *Direitos humanos e seus desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: PUC-RJ/Pallas, 2012.

CANDAU, Vera Maria. *Experiências de educação em direitos humanos na América Latina: o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Nova América, 2001. (Cadernos Nova América, n.10).

CANDAU, Vera Maria; SACAVINO, Suzana (org.). *Educar em direitos humanos: construir democracia*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CARBONARI, Paulo. Sujeito de direitos humanos: questões abertas em construção. In: SILVEIRA, Rosa Maria (org.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

CASTORIADIS, Cornelius. *A criação histórica: o projeto da autonomia*. Porto Alegre: Palmarinca, 1991.

CASTORIADIS, Cornelius. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e poder: uma análise da mídia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. São Paulo: Loyola, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 2004.

DIEHL, Diego Augusto. Democracia e educação em direitos humanos: um debate sobre o PNDH-3 e o PNEDH à luz da pedagogia freiriana, *Revista REDUnB*, Brasília, v. 10, p. 275-297, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: EDUNESP, 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da tolerância*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, Silene de Moraes. Extensão universitária e direitos humanos: desafios na contemporaneidade. *Revista Extensão em Foco*, Curitiba, n. 2, p. 133-142, jul./dez. 2008.

GADOTTI, Moacir. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Petrópolis: Vozes, 1989.

GARCIA, Diogo Basei. *Por uma pedagogia da autonomia: Bakhtin, Paulo Freire e a formação de leitores autorais*. 2012. 206 f. Dissertação (Mestrado em Educação)– Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MOSCA, Juan José; AGUIRRE, Luís Pérez. *Direitos humanos: pautas para uma educação libertadora*. Petrópolis: Vozes, 1990.

PADILHA, Paulo Roberto. Educação em direitos humanos sob a ótica dos ensinamentos de Paulo Freire. In: SCHILLING, Flávia (org.). *Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas*. São Paulo: Cortez, 2005. p. 171-181.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira; MORAES, Célio Vanderlei (org.). *Educação, participação política e direitos humanos*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2011.

SANTOS, Boaventura Souza; CHAUI, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVEIRA, Rosa Maria (org.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

SNYDERS, Georges. *La joie à l'école*. Paris: PUF, 1977.

TABAJIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TOSI, Giusepe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.). *A formação em direitos humanos na educa-*

*ção superior no Brasil: trajetória, desafio e perspectivas.* João Pessoa: UPFB, 2014.

VIOLA, Solon Eduardo Annes. *Direitos humanos e democracia no Brasil.* São Leopoldo: Unisinos, 2008.

ZATTI, Vicente. *Autonomia e educação em Immanuel Kant e Paulo Freire.* Porto Alegre: EdiPUCRS, 2007.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Extensão universitária em direitos humanos no Brasil. *In:* TOSI, Giusepe; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares (org.). *A formação em direitos humanos na educação superior no Brasil: trajetória, desafio e perspectivas.* João Pessoa: UPFB, 2014. pp. 525-548.

# FREIREAR, HOJE, MAIS NECESSÁRIO DO QUE NUNCA

TO FREIRELIZE TODAY, MORE NEEDED THAN EVER

*Soraia Raquel Alves da Silva<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo objetiva resgatar o legado de Paulo Freire para a construção de uma educação emancipatória e libertadora, apontando sua relevância para o momento atual, em que se instalam, na realidade política e social do país, posturas conservadoras e retrógradas que se contrapõem ao desenvolvimento de uma educação crítica e transformadora. Para tanto, apresentam-se alguns fundamentos do constructo teórico, prático e pedagógico, fundamentados na práxis, na força da educação no processo de humanização e de combate da injustiça social.

**Palavras-chave:** Paulo Freire. Educação emancipatória. Humanização.

**Abstract:** This article aims to rescue Paulo Freire's legacy for the construction of an emancipatory and liberating education, pointing out its relevance for the current moment, when, in the country's political and social reality, conservative and backward positions are installed, which are opposed to the development of critical and transformative education. To this end, it presents some fundamentals of the theoretical, practical and pedagogical construct, based on praxis, the strength of education in the process of humanization and the fight against social injustice.

**Palavras-chave:** Paulo Freire. Emancipatory education. Humanization.

Paulo Freire, educador e filósofo brasileiro, nascido em 19 de setembro de 1921, reconhecido internacionalmente por suas destacadas contribuições na área da educação e declarado, em 2012, Patrono da Educação Brasileira, pela Lei nº 12.612, é considerado um dos principais expoentes da pedagogia mundial. Influenciou o movimento da Pedagogia Crítica, contribuindo para a contestação da Pedagogia Tradicional. Lutou por uma educação transformadora capaz de fortalecer a democracia e contribuir na emancipação social, cultural e política das classes sociais excluídas e oprimidas.

---

<sup>1</sup> Graduada em Pedagogia e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão. Presidente do Conselho Estadual de Educação do Maranhão. E-mail: soraiar46@gmail.com.



Entretanto, no cenário atual nacional, infelizmente, vivenciamos momentos conturbados de conservadorismo e de ataques à educação inclusiva, no seu sentido amplo, de garantia de direitos a todas e a todos, direitos conquistados historicamente, a partir de lutas sociais travadas ao longo da caminhada. E, nesse contexto, Paulo Freire, também, vem sendo rechaçado, sofrendo ataques baseados em premissas inautênticas, desrespeitosas e infundadas no que se refere à sua real história e contribuição social.

Por compreender a relevância do trabalho do Mestre Paulo Freire é que não podemos nos calar, precisamos sim resgatar sua história e seus princípios arraigados na superação da exclusão.

Nos fins dos anos 50 e começo da década de 60, o educador iniciou sua luta em torno da educação popular, apresentando contribuições teóricas e práticas à Pedagogia, combatendo a passividade do estudante/aprendiz, trazendo à tona uma nova abordagem da relação educador e educando, numa perspectiva dialética e de respeito às experiências individuais e coletivas; e a reflexão da humanização do mundo por meio da ação cultural libertadora.

Compreendendo o analfabetismo como uma ferramenta de exclusão, que aprisiona o indivíduo, limitando sua autonomia e visão de mundo; e preocupado com o grande número de adultos analfabetos, que chegava a 50% da população nordestina na década de 60, desenvolveu um método inovador de alfabetização para adultos baseado na experiência de vida das pessoas que, inclusive, foi difundido em diversos países. Para além da decodificação de códigos linguísticos, Paulo Freire já defendia, naquela época, a utilização das habilidades da escrita e da leitura nas práticas sociais, conceitos esses desenvolvidos, posteriormente, na década de 80, a partir da concepção de letramento.

Em razão de seus ideais e suas práticas, foi imensamente combatido pelos partidários de uma educação domesticadora ou bancária, conforme denominação freireana. Produziu mais de 20 obras, além de vasta produção coautoral. Foi preso e exilado, mas não se emudeceu diante dos desmandos e do autoritarismo. O tempo do exílio serviu para ampliar seu horizonte intelectual e sua projeção internacional.

Por que, justamente neste momento histórico hodierno, Paulo Freire, que sempre defendeu em sua jornada o diálogo, a participação, a democracia, a educação libertadora como princípios fundantes de sua pedagogia, incomoda tanto?

Entende-se que a resposta se encontra na Pedagogia defendida por Paulo Freire, a qual traz no seu bojo o reconhecimento do povo enquanto sujeito de direitos, que deve possuir papel de protagonista de sua história. Tal compreensão contrapõe-se a interesses dominantes que buscam manter a subserviência.

Especialista internacional na área de currículo, Michael W. Apple, ressalta a relevância do pensamento de Freire na construção de uma educação anti-hegemônica. Na mesma direção Antônia Nóvoa destaca a contribuição de Paulo Freire, na compreensão do processo educativo enquanto ato político e de transformação:

A vida e a obra de Freire estão inscritas no imaginário pedagógico do século XX, constituindo uma referência obrigatória para várias gerações de educadores. [...] As propostas por ele lançadas foram sendo apropriadas por grupos distintos, que as relocalizaram em vários contextos sociais e políticos. [...] A partir de uma concepção educativa própria, que cruza a teoria social, o compromisso moral e a participação política, Paulo Freire é, ele próprio, um patrimônio incontornável da reflexão pedagógica atual. A sua obra funciona com uma espécie de consciência crítica, que nos põe em guarda contra a despolitização do pensamento educativo e da reflexão pedagógica (NÓVOA, 1998, p. 167-187).

Freire aponta a importância da educação na superação do contexto de opressão, situando-a no campo da disputa hegemônica. Na obra *Pedagogia do Oprimido*, afirma que a desumanização (humanização roubada) não é uma vocação do homem, e sim uma distorção, resultado de uma ordem injusta que gera a violência dos opressores, e esta *o ser menos*. A real vocação corresponde à humanização. E a luta pela superação da opressão, de libertar a si e aos opressores, corresponde à grande tarefa humanística e histórica dos oprimidos, sem, contudo, se tornarem opressores dos opressores (FREIRE, 1987, p. 16, grifo do autor).

É claro, o posicionamento de Paulo Freire contrapõe-se: à injustiça social e à utilização do processo educativo como instrumento de manutenção da exploração. Defende a educação emancipatória, a pedagogia a ser forjada pelo oprimido que objetiva a recuperação de sua

humanidade, por meio da práxis, entendida como reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo, condição imprescindível na superação da contradição opressor-oprimidos.

A pedagogia do oprimido, como pedagogia humanista e libertadora, terá, dois momentos distintos. O primeiro em que os oprimidos vão desvelando o mundo da opressão e vão comprometendo-se na práxis, com a sua transformação; o segundo, em que, transformada a realidade opressora, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo permanente de libertação (FREIRE, 1987, p. 23).

Paulo Freire traz grandes contribuições para educação e para a formulação de políticas educativas, destacando, principalmente, a importância da visão crítica de mundo. Combate a pedagogia tradicional, tão presente na sua época e nos dias atuais, centrada na transmissão de conteúdo, com destaque para a figura do educador enquanto detentor da verdade e marcada pela passividade do estudante, visto apenas como depositário de conhecimentos; sem espaço para o diálogo e para criticidade.

O pensamento freireano traz à tona a prática educativa com foco na educação popular marcada pela participação ativa dos homens e mulheres, sujeitos do processo de aprendizagem. A dialogicidade é entendida como essência para a prática da liberdade:

[...] o diálogo é uma exigência existencial. E, se ele é o encontro em que se solidariza o refletir e o agir de seus sujeitos endereçados ao mundo a ser transformado e humanizado, não pode reduzir-se a um ato de depositar idéias de um sujeito no outro, nem tampouco tornar-se simples troca de ideias a serem consumidas pelos permutantes (FREIRE, 1987, p. 45).

Para Freire, o diálogo inicia-se na definição do conteúdo programático. Com a preocupação de uma prática educativa libertadora, Paulo Freire aponta o refletir, questionar, investigar como etapas imprescindíveis do processo de apropriação do conhecimento, processo esse que

não ocorre de forma isolada da realidade concreta dos sujeitos do processo ensino-aprendizagem.

Será a partir da situação presente, existencial, concreta, refletindo o conjunto de aspirações do povo, que poderemos organizar o conteúdo programático da situação ou da ação política, acrescentemos.

O que temos de fazer, na verdade, é propor ao povo, através de certas contradições básicas, sua situação existencial, concreta, presente, como problema que, por sua vez, o desafia e, assim, lhe exige resposta, não só no nível intelectual, mas no nível da ação.

Nunca apenas dissertar sobre ela e jamais doar-lhe conteúdos que pouco ou nada tenham a ver com seus anseios, coem suas dúvidas, com suas esperanças, com seus temores. Conteúdos que, às vezes, aumentam estes temores. Temores de consciência oprimida. Nosso papel não é falar ao povo sobre a nossa visão do mundo, ou tentar impô-la a ele, mas dialogar com ele sobre a sua e a nossa. Temos de estar convencidos de que a sua visão do mundo, que se manifesta nas várias formas de sua ação, reflete a sua situação no mundo, em que se constitui. A ação educativa e política não pode prescindir do conhecimento crítico dessa situação, sob pena de se fazer “bancária” ou de pregar no deserto (FREIRE, 1987, p. 49).

Paulo Freire incomoda, ao propor uma educação de resistência e emancipação, pois traz elementos de desestabilização para uma hierarquia social dominante. Como afirma Shor (2006 apud SAUL, 2012, p. 105):

[...] quando Paulo Freire publicou a *Pedagogia do Oprimido*, fez mais do que apenas oferecer um livro perturbador a respeito da educação, pois nele podemos encontrar uma epistemologia, uma pedagogia e uma sociologia da educação vinculadas a um chamamento em favor da democratização da sociedade e da escola; um programa ambicioso que estabelece a ligação entre a sala de aula e a política de poder na sociedade; que tem instigado os educadores e estudantes a que mudem a si mesmos na história e o mundo como en-

sinam, dando origem a um movimento internacional de educadores que querem transformar as sociedades dentro das quais ensinam.

Diferentemente dos demais animais que agem instintivamente e que nascem adaptados à natureza, trazendo em seu aparato biológico os instrumentos necessários à sua subsistência, o homem age de forma consciente para satisfazer suas necessidades. Por meio da *ação do trabalho*, o homem, ao mesmo tempo em que, intervém e transforma o meio, modifica a sua própria existência. O trabalho revela sua dimensão ontológica, ou seja, inerente a todos e a cada um dos seres humanos, constituindo-se numa especificidade estritamente humana.

No processo de produção, criação e recriação de sua existência, o homem apresenta a capacidade de refletir, agir conscientemente, revelando-se como um ser inacabado em constante processo de transformação. Como afirma Paulo Freire: “Onde há vida, há inacabamento. Mas só entre mulheres e homens o inacabamento se tornou consciente” (FREIRE, 1996, p. 50).

O homem se constitui sujeito ativo, inteligente, que atua conscientemente no mundo e com o mundo, dotado de dimensões múltiplas (cognitiva, afetiva, ética, estética, cultural, social e política) que se manifestam de modo particular, fazendo cada ser único e individual.

Nesse processo de criação humana ocorre a produção do conhecimento, a partir da interação dos homens entre si e destes com o meio e com os objetos de conhecimento.

Aqui é importante destacar sobre a temática do vínculo do trabalho com a educação, a que muitos autores vêm se dedicando, como Manacorda (1990), Saviani (2007) e Frigotto (2005). Nesta perspectiva, em que a categoria trabalho não se reduz à compreensão de emprego, ressalta-se a necessidade de resgatar a vinculação ontológica entre trabalho e educação enquanto prática social diretamente relacionada à produção pelo homem da própria existência. O trabalho como princípio educativo significa considerar a sua dimensão ético-política nos processos educacionais.

Como afirma Sanceverino (2017, p. 4) sobre o princípio educativo do trabalho:

Trata-se da característica inerente à primeira das formas de objetivação humana, isto é, a atividade vital em que o ser social opera em interação com a natureza

para produzir e reproduzir a sua existência de modo a formar e se formar, transformar, educar e ser educado, ou seja, para que desenvolva, produza o ser social enquanto tal. Esse atributo se faz a partir das diferentes formas definidas historicamente e sob as quais se objetiva no mundo. O trabalho tem caráter, princípio, vínculo educativo porque ele constrói ou modifica o ser social independentemente dos rumos, da mira ou perspectiva para a qual alcance esse processo.

A escola não pode ser vista como um espaço neutro, sem relação com a sociedade, pelo contrário, encontra-se dialeticamente engendrada no todo social no qual está inserida. De acordo com a concepção gramsciana, a instituição escolar constitui-se num espaço de contradição e de luta hegemônica. Ao mesmo tempo em que representa um espaço de difusão de uma ideologia dominante, a do grupo que detém o poder – destinada à manutenção e reprodução do *status quo* –, ela também pode ser espaço de construção de elementos culturais da hegemonia da classe trabalhadora.

De acordo com a análise de Moreira (2002, p. 7-8):

[...] o currículo é considerado um artefato social e cultural. Isso significa que ele é colocado na moldura mais ampla de suas determinações sociais, de sua história, de sua produção contextual. O currículo não é um elemento inocente e neutro de transmissão desinteressada do conhecimento social. O currículo está implicado em relações de poder, o currículo transmite visões sociais particulares e interessadas, o currículo produz identidades individuais e sociais particulares. O currículo não é um elemento transcendente e atemporal – ele tem uma história, vinculada a formas específicas e contingentes de organização da sociedade e da educação.

Toda prática pedagógica traz consigo – consciente ou inconscientemente – um conjunto de ideias e concepções que lhe dão sustentação. E, nesse sentido, Paulo Freire convida, por meio da práxis, para uma educação emancipatória e humanizadora, que supere o estado de alienação e promova novas formas de ver e atuar no mundo. Traz a importância da educação popular, do papel ativo do sujeito e da ação coletiva na transformação da sociedade.

A diferença entre os dois, entre o animal, de cuja atividade, porque não constitui “atos-limites”, não resulta uma produção mais além de si e os homens que, através de sua ação sobre o mundo, criam o domínio da cultura e da história, está em que somente estes são seres da práxis. Somente estes são práxis. Práxis que, sendo reflexão e ação verdadeiramente transformadora da realidade, é fonte de conhecimento reflexivo e criação. Com efeito, enquanto a atividade animal, realizada sem práxis, não implica em criação, a transformação exercida pelos homens a implica.

E é como seres transformadores e criadores que os homens, em suas permanentes relações com a realidade, produzem, não somente os bens materiais, as coisas sensíveis, os objetos, mas também as instituições sociais, suas idéias, suas concepções.

Através de sua permanente ação transformadora da realidade objetiva, os homens, simultaneamente, criam a história e se fazem seres histórico-sociais (FREIRE, 1987, p. 52).

Quando se afirma que é necessário FREIREAR, reconhece-se a importância do legado de Paulo Freire e compreendemos a necessidade de resgatar e imprimir, na construção educacional do nosso país, a ação e a luta a favor de uma educação crítica e emancipatória para a formação de sujeitos capazes de transformar, política e socialmente, suas realidades e que contribuam no enfrentamento da exclusão. E esses sujeitos, todos substantivos, na figura do verbo FREIREAR, apoderam-se da AÇÃO que o *status quo* tanto teme.

Disseminar o pensamento e o trabalho de Paulo Freire faz renascer com mais força o respeito às pessoas, a defesa de seus direitos como cidadãos e cidadãs e seres humanos dignos de respeito e de uma vida melhor para todos e todas, em contraposição ao atual momento histórico no qual avançam e endurecem os meios de propagação da violência, da manipulação, do autoritarismo, da arbitrariedade, da intolerância, do desrespeito, do ódio entre pessoas, grupos e classes sociais.

Nas palavras do Mestre Paulo Freire, na obra *Pedagogia do Oprimido*: “Se nada ficar destas páginas, algo, pelo menos, esperamos que permaneça: nossa confiança no povo. Nossa fé nos homens e na criação de um mundo em que seja menos difícil amar” (FREIRE, 1987, p. 107).

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. (org.) *A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 31. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, G. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (org.). *Ensino médio integrado: concepção e contradições*. São Paulo: Cortez, 2005.

GADOTTI, Moacir. *Concepção dialética da educação: um estudo introdutório*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

KUENZER, A. Z. A questão do ensino médio no Brasil: a difícil superação da dualidade estrutural. In: KUENZER, A. et al. *Trabalho e educação*. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1994.

MANACORDA, M. A. *O princípio educativo em Gramsci*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa; SILVA, Tomaz Tadeu da. Sociologia e teoria crítica do currículo: uma introdução. In: MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa; SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Currículo, cultura e sociedade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 7-37.

NÓVOA, A. Paulo Freire (1921-1997): a inteireza de um pedagogo utópico. In: APPLE, M. W.; NÓVOA, A. (org.) *Paulo Freire: política e pedagogia*. Porto: Porto Editora, 1998. p. 167-173.



SAUL, A. M.; SANTIAGO, E. Políticas de currículo da educação brasileira: o pensamento de Paulo Freire. In: PEREIRA, Maria Zuleide Costa (org.). *Currículo e políticas educacionais em debate*. São Paulo: Editora Alínea, 2012. p. 105-121.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos, *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 12, n. 34, 2007.

SANCEVERINO, A. R. O trabalho como princípio educativo na educação de jovens e adultos: mediações imanentes para um currículo que se pretende emancipador. *Revista EJA em debate*, ano 6, n. 10, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/EJA/article/view/2333>. Acesso em: 4 out. 2020.

TADDEI, P. E. D.; DIAS, V. G.; SILVA, A. W. P. Considerações sobre o trabalho como princípio educativo e a educação como instrumento de resistência e emancipação. *Trabalho Necessário*, ano 12, n. 19, 2014. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/download/8603/6166>. Acesso em: 4 out. 2020.

# LINEAMENTOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

## GUIDELINES OF THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTION OFFICE

*Marcelo Pedroso Goulart<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo pretende apresentar as linhas gerais do Ministério Público resolutivo, assim entendido o Ministério Público projetado na Constituição de 1988. Parte-se do pressuposto de que esse projeto institucional está em construção, construção essa interrompida em meados da década de 1990, quando, no debate interno, a pauta corporativista se sobrepôs à pauta institucional. Desse movimento corporativista-regressista resultou uma crise institucional causadora da perda crescente de efetividade e legitimidade. Diante desse quadro preocupante, a Instituição reabriu recentemente o debate sobre o seu destino, dando oportunidade ao surgimento de um movimento teórico-prático que, ao realizar a autocrítica, reelabora a teoria do Ministério Público, centrada na categoria *prática sociotransformadora*.

**Palavras-chave:** Constituição de 1988. Ministério Público. Ministério Público resolutivo. Prática sociotransformadora.

**Abstract:** This article intends to present the general lines of the resolving Public Prosecution Office, thus understood as the Public Prosecution Office conceived in the 1988 Federal Constitution. It is assumed that this institutional project is under construction, a construction that was interrupted in the mid-1990s, when, in the internal debate, the corporatist agenda overlapped the institutional agenda. This corporatist-regressive movement resulted in an institutional crisis, thus causing the increasing loss of effectiveness and legitimacy. Given this worrying situation, the institution recently reopened the debate on its destiny, allowing the emergence of a theoretical-practical movement that, when carrying out self-crit-

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Professor do I Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Coordenador de Pesquisa da Escola Nacional do Ministério Público. Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Ex-Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional/Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Ex-Coordenador do Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo/USP. Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/UNESP. E-mail: marcelogoulart@uol.com.br.

ticism, re-elaborates the theory of the Public Prosecution Office, centered on the socio-transforming practice category.

**Keywords:** 1988 Constitution. Public Prosecution Office. Resolving Public Prosecution Office. Socio-transforming practice.

## 1 BREVE RELATO SOBRE A GÊNESE, DESENVOLVIMENTO E CRISE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

Com base nos recentes estudos comparados sobre o Ministério Público, verifica-se que o modelo brasileiro, definido na Constituição de 1988, é único, sem similar em experiências históricas do passado e do presente.<sup>2</sup> É assim em razão do elevado grau de autonomia institucional<sup>3</sup> e da abrangente missão constitucional<sup>4</sup> da qual deriva extenso e exemplificativo rol de funções.<sup>5</sup>

Pode-se dizer que a Constituição de 1988 apresentou até aqui o mais avançado delineamento desse novo modelo, mas não pode ser considerada o seu marco inaugural, tampouco o seu ponto final. O Ministério Público brasileiro contemporâneo é o resultado de lutas e conquistas de sucessivas gerações de promotores de justiça, que, ao menos desde a década de 1940, buscam a afirmação de uma instituição e carreira dotadas de estatura jurídico-política compatível com as responsabilidades inerentes ao exercício de sua função social.

O primeiro grande passo foi dado pelo legislador constituinte de 1946. A Constituição então aprovada, ao estabelecer o ingresso na carreira mediante concurso público, a estabilidade do membro da Instituição após dois anos de exercício no cargo, a inamovibilidade e a criação do sistema de promoção de entrância a entrância também nos Estados,<sup>6</sup> (CABRAL NETO, 2013, p. 186-191; GOULART, 2013a, p. 77) contemplou parte das demandas dos participantes do I Congresso Nacional do Ministério

---

<sup>2</sup> Entre vários estudos sobre esse tema, podem-se destacar dois dos mais recentes: 1. Dias e Azevedo (coord.) (2008). 2. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público, nº 1, dedicada ao tema *Modelos de Ministério Público*.

<sup>3</sup> Constituição, art. 127, §§ 2º e 3º.

<sup>4</sup> Constituição, art. 127, *caput*.

<sup>5</sup> Constituição, art. 129, incs. I e IX.

<sup>6</sup> Art. 127 e 128.

Público, realizado em julho de 1942, na cidade de São Paulo, evento historicamente apontado como a primeira grande iniciativa de articulação nacional dos seus membros para o aperfeiçoamento institucional.

Paulatinamente, como reflexo do processo de democratização pelo qual passava o país no pós-constituente de 1946, os Ministérios Públicos estaduais deixaram de cumprir a função de advocacia de governo, para atuar tão somente perante o Poder Judiciário, na promoção do interesse social – na esfera criminal, como titular da ação penal pública e, na esfera cível, como curador dos hipossuficientes e defensor dos interesses individuais indisponíveis.<sup>7</sup> Não pode deixar de ser lembrado o fato de que, com a consolidação das leis laborais e a instituição da Justiça do Trabalho, os promotores públicos assumiram a tarefa de prestar assistência aos trabalhadores nas localidades onde não havia Juntas de Conciliação e Julgamento, ajuizando as reclamações trabalhistas perante o juiz estadual e promovendo as homologações das rescisões de contratos de trabalho. Ainda no campo da proteção do trabalhador, o Ministério Público notabilizou-se como autor de ações previdenciárias e acidentárias.

No cotidiano das Promotorias Públicas – assim eram denominadas as Promotorias de Justiça naquela época –, a tutela dos hipossuficientes e a assistência jurídica-judiciária dos trabalhadores iniciavam-se comumente pela atividade conhecida como *atendimento ao público*, que possibilitava o contato direto dos promotores públicos com as pessoas pertencentes às camadas mais sofridas da população e com as lideranças sindicais. Esse contato pessoal com os vulneráveis e explorados contribuiu, por um lado, à constituição de agentes públicos sensíveis às causas populares<sup>8</sup> e, por outro lado, ao processo de legitimação social que habilitou o Ministério Público à assunção, no último quartel do século XX, da representação funcional da sociedade no sistema de justiça, especialmente para a promoção dos interesses transindividuais,<sup>9</sup> a defesa do regime democrático e o exercício da ouvidoria popular (*ombudsman*).<sup>10</sup>

<sup>7</sup> O Ministério Público Federal manteve o hibridismo – advogado de governo/defensor do interesse social – até a edição da Constituição de 1988.

<sup>8</sup> Foi tão marcante o papel dos promotores públicos na defesa dos interesses dos trabalhadores, inclusive no que diz respeito ao direito de organização sindical, que muitos foram perseguidos, processados e cassados durante o regime de exceção inaugurado com o golpe de Estado de 1º de abril de 1964. Sobre esse assunto, Mazzilli *et al.* (2014, p. 209-241), *passim*.

<sup>9</sup> Lei nº 6.938/81, art. 14, § 1º; Lei nº 7.347/85, art. 5º, inc. I e § 1º, art. 8º, § 1º; Constituição da República, art. 129, inc. III; Lei nº 8.069/90, art. 201, inc. V; Lei nº 7.853/89, art. 3º; Lei nº 8.078/90, art. 82, inc. I; Lei 8.742/93, art. 31; Lei nº 10.741/2003, art. 74, inc. I.

<sup>10</sup> Constituição da República, art. 127, caput; art. 129, inc. II.

No interregno democrático que mediou o término da Ditadura Vargas (1945) e o início da Ditadura empresarial-militar (1964), o Ministério Público tomou feição própria, deixando de ser mero apêndice do Judiciário, assumindo, pouco a pouco, o protagonismo na tutela jurisdicional dos interesses sociais, seja no combate à criminalidade – a tradicional atuação criminal –, seja na esfera civil – ainda que de forma incipiente. Os avanços não foram bastantes para garantir a plena autonomia institucional, visto que a escolha do chefe do Ministério Público, tanto em âmbito federal quanto estadual, continuou a ser prerrogativa do chefe do Executivo, com previsão de demissibilidade *ad nutum*, a possibilitar injunções político-partidárias nas atividades ministeriais.

Essa subordinação política do Ministério Público ao Executivo acentuou-se, por razões óbvias, depois do golpe de Estado de 1964. Mas não foi só esse o impacto negativo do golpe no Ministério Público. As conquistas político-jurídicas acumuladas nas duas décadas anteriores não encontraram eco no novo regime, tampouco tiveram a possibilidade de aprofundamento. A repressão inibiu a atuação dos sindicatos e dos movimentos sociais. As atividades promocionais de direitos retraíram-se, com a perda de força dos instrumentos jurídicos postos a serviço dos subalternos. No campo penal, o Ministério Público assistiu ao enfraquecimento do seu poder de iniciativa na persecução penal, pois alteração legislativa promovida pelo governo militar permitiu ao delegado de polícia e ao juiz a instauração de ofício, por portaria, do processo pelos crimes de homicídio e lesão corporal culposos,<sup>11</sup> reanimando um tipo de processo de cunho inquisitivo e autoritário já superado pelas conquistas do liberalismo político.

Na segunda metade dos anos de 1960, instalou-se um estado de insatisfação e inquietação no Ministério Público. A dependência e subordinação da cúpula ministerial aos agentes do poder, a acelerada edição de um grande número de novas leis pelo governo de exceção e a perda dos instrumentos e dos espaços criados para a efetivação dos direitos de cidadania provocaram a movimentação da base da Instituição<sup>12</sup> – os pro-

---

<sup>11</sup> Lei nº 4.611, de 2 de abril de 1965, não recepcionada pela Constituição de 1988 e expressamente revogada pelo art. 97 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

<sup>12</sup> Nessa linha, os promotores públicos de São Paulo iniciaram, em 1967, um movimento de cunho político-cultural, responsável pela fundação de grupos de estudos em diversas regiões do Estado, com o escopo de debater temas institucionais. Nos primeiros tempos de sua existência, havia o impedimento da participação de procuradores de justiça nas reuniões, pois

motores públicos – no sentido de buscar novas estratégias de atuação e de construir teoricamente um novo modelo institucional, voltado para uma forma de organização social que se aproximasse do paradigma social-democrata, então hegemônico nos países desenvolvidos da Europa ocidental.<sup>13</sup>

Essa movimentação dos membros do Ministério Público potencializou-se em nível nacional no final dos anos 1960, dela resultando a criação, em 1970, da CAEMP – Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público, precursora da atual CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, cuja atuação política foi decisiva em momentos cruciais da vida institucional, como na edição das leis de organização do Ministério Público brasileiro, em 1981<sup>14</sup> e 1993<sup>15</sup>, e nos trabalhos da Constituinte de 1987-1988.

A ampliação da legitimação do Ministério Público para a defesa dos interesses sociais na esfera não penal deu-se, inicialmente, com a edição do Código de Processo Civil de 1973, que, alargando as hipóteses de intervenção processual do Ministério Público, admitiu-a em todas as

---

os fundadores entendiam que as discussões deveriam ficar imunes à *pequena política* institucional, então sob domínio dos agentes do Ministério Público que integravam a mal chamada “segunda instância” e ocupavam postos na cúpula da Instituição. A reunião inaugural do primeiro grupo de estudos – Grupo de Estudos “Mário de Moura e Albuquerque” – aconteceu na cidade de Bauru, em 27 de maio de 1967.

<sup>13</sup> O artigo *O Ministério Público na sistemática do Direito brasileiro*, de Cândido Rangel Dinamarco, publicado em 1968, no volume LXI da *Revista Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, sintetiza, no plano teórico, as linhas gerais de um novo Ministério Público para o Brasil, o Ministério Público da democracia social. Esse texto seminal, que tem sua origem em palestra proferida pelo autor em reunião do Grupo Estudos “Mário de Moura e Albuquerque”, realizada na cidade de Lins, em 25 de maio de 1968, lança a base ideológica e antecipa, em vinte anos, os contornos do modelo de Ministério Público que foi definido na Constituição de 1988.

<sup>14</sup> A Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabeleceu normas gerais sobre a organização do Ministério Público dos Estados e consagrou aspirações históricas que, em 1988, foram constitucionalizadas: (i) o caráter permanente e a essencialidade da Instituição para o sistema de administração da justiça (art. 1º); (ii) a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade (art. 1º); (iii) a unidade, a indivisibilidade e a autonomia institucional, esta em suas três dimensões – funcional, administrativa e financeira – (arts. 2º e 4º); (iv) a independência funcional dos membros do Ministério Público (art. 16).

<sup>15</sup> Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que instituiu a segunda Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispo sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, também conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto desse ramo do Ministério Público brasileiro.

causas em que há *interesse público*,<sup>16</sup> assim entendido o conjunto dos interesses primários da sociedade, “que remontam à sociedade como tal e a seus valores” (DINAMARCO, p. 2001, p. 679) e que não se confundem com os interesses de governo e até podem estar em conflito com estes. Até então, essa intervenção limitava-se às hipóteses expressa e casuisticamente previstas em lei, justificadas pela indisponibilidade do direito em jogo e/ou pela incapacidade individual da parte. A indeterminação contudística da expressão *interesse público* abriu novas possibilidades e vasto campo para a atuação do Ministério Público, habilitando-o, nos anos 1980, à tutela dos interesses transindividuais e à representação da sociedade no sistema de Justiça. (ARANTES, 2002, p. 31-32; GOULART, 2013a, p. 81-82).

Esse movimento ascensional potencializa-se com a edição, em 1981, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que prevê a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente natural.<sup>17</sup> Logo depois, em 1985, é aprovada a Lei da Ação Civil Pública, que amplia o objeto da tutela jurisdicional dos interesses difusos para os danos causados ao consumidor e ao patrimônio cultural<sup>18</sup> e confere ao Ministério Público o inquérito civil,<sup>19</sup> procedimento apto à investigação de fatos relacionados à violação dos interesses transindividuais.

Os avanços da Lei Orgânica Nacional de 1981 e da Lei da Ação Civil Pública são incorporados, com aperfeiçoamento, na Constituição de 1988, que, além disso, amplia o rol de funções institucionais e estabelece aos seus membros garantias típicas de agente político. Na nova ordem constitucional, o Ministério Público ganha autonomia – condição necessária para o desempenho desembaraçado das funções estratégicas que o legislador constituinte originário lhe deferiu – e aparece como instituição-garante da nascente democracia social.<sup>20</sup>

No imediato pós-constituinte foram aprovadas leis democratizantes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>21</sup> e o Código de De-

---

<sup>16</sup> Art. 82, inc. III.

<sup>17</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto, de 1981, art. 14, § 1º.

<sup>18</sup> Lei nº 7.347, de 24 julho de 1985, art. 1º, incs. I a III.

<sup>19</sup> Lei nº 7.347, de 24 julho de 1985, art. 8º, § 1º.

<sup>20</sup> O Ministério Público é regulado na Constituição da República na Seção I do Capítulo IV (Funções Essenciais à Justiça) do Título IV (Da Organização dos Poderes), arts. 127 a 130-A.

<sup>21</sup> Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

fesa do Consumidor<sup>22</sup>, que reforçaram esse modelo de Ministério Público. Além disso e no mesmo sentido, o conjunto de leis orgânicas, que, em âmbito nacional e dos Estados, organizou o Ministério Público brasileiro a partir de 1993. Dessa nova legislação advieram novos avanços, dos quais três merecem destaque. Em primeiro lugar, o instituto do compromisso de ajustamento de conduta,<sup>23</sup> que representou uma revolução copernicana no sistema de justiça ao possibilitar a resolução extrajudicial de conflitos. (GOULART, 2013b, p. 296-299). Em segundo lugar, a previsão das promotorias de justiça como órgãos de gestão e de implementação local da política institucional.<sup>24</sup> Em terceiro lugar, a criação das escolas institucionais como centros de formação de quadros e de produção e difusão do conhecimento necessário à qualificação do trabalho dos órgãos de execução. (GOULART, 2017, p. 30-49).

Esse novo conteúdo, fruto de conquistas históricas, passou a conviver contraditoriamente com antigas formas de estruturação institucional e a velha mentalidade formalista e jurídicista moldada nos anacrônicos cursos de Direito. A partir de meados da década de 1990, a pauta corporativista se sobrepôs à pauta institucional, causando o arrefecimento dos debates internos e das lutas pelo aperfeiçoamento da nova Instituição que emergiu da Constituição de 1988.<sup>25</sup>

Em nível macroscópico, nada se fez no sentido de adequar-se a organização espacial do Ministério Público ao caráter multidimensional dos conflitos de massa, das políticas públicas e da criminalidade organizada e difusa. Ainda prevalece a organização em escala única, por comarca, fator de baixa efetividade. A ideia das promotorias de justiça como órgãos voltados à implementação local/regional de uma política institucional baseada em planos e programas de atuação também não vingou, pois prepondera, ao arrepio da lei, a atuação individualizada, aleatória e burocrá-

---

<sup>22</sup> Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

<sup>23</sup> O compromisso de ajustamento de conduta foi incluído na Lei da Ação Civil Pública por força do art. 113 das disposições finais do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>24</sup> Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, arts. 23 e 24. Sobre esse tema, Ferraz e Guimarães Júnior (1997, p. 31). Goulart (2013a, p. 158-159).

<sup>25</sup> Outro efeito perverso da hegemonia corporativista foi a quebra da comunicação intergeracional. As gerações de membros do Ministério Público que se sucederam da década de 1940 a meados dos anos 1990 pautaram, como prioritários, os temas relativos à afirmação da Instituição no cenário nacional e cuidaram de transmitir, uma a outra, as experiências de luta e conquistas como algo necessário ao fortalecimento de uma cultura interna voltada ao permanente aperfeiçoamento institucional.



tizada dos membros do Ministério Público, razão da fraca operabilidade dos órgãos de execução. A divisão técnica do trabalho nos órgãos de execução ainda é realizada com base em critérios anacrônicos, que não levam em consideração a busca de eficiência e eficácia, mas sim a conveniência pessoal dos agentes. As escolas institucionais carecem de estruturação, a autonomia pedagógica e a gerencial não são levadas em conta e a escolha dos seus dirigentes atendem mais aos interesses da *pequena política* do que à preocupação com a realização dos seus fins. A Instituição não se abriu para a sociedade, como seria de se esperar em tempos de democratização do país; pelo contrário, com a hegemonia corporativista, vem se afastando dela. Internamente, não se aprimoraram os mecanismos de democratização e as decisões são tomadas por órgãos de Administração dominados pela representação do estamento superior, qual seja, a minoria de membros que atua perante os tribunais. Esses são alguns dos problemas que resultam da contradição acima apontada; contradição que se expressa socialmente como crise de efetividade e de legitimidade.<sup>26</sup>

Para se contrapor a esse estado de coisas, articula-se em nível nacional, a partir do início da década de 2010, um movimento teórico-prático que se orienta na perspectiva daquilo que se convencionou chamar de *Ministério Público resolutivo* e que tem por objetivo contribuir na retomada do desenvolvimento da Instituição. Esse movimento fortaleceu-se inicialmente como corrente teórica e, posteriormente, na sua atuação prática, recolocou os temas institucionais na ordem do dia, pautando o debate nacional com um elenco de pontos capitais para o resgate da efetividade e legitimidade perdidas. Passa a influenciar decisões de instâncias superiores do Ministério Público brasileiro, especialmente o Conselho Nacional do Ministério Público, cujos atos mais recentes têm por escopo o fomento da atuação institucional resolutiva.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> De meados da década de 1990 aos dias atuais, o único avanço notável se deu com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

<sup>27</sup> Nesse sentido: *Carta de Brasília*, subscrita pelo Corregedor-Nacional e pelos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que trata da modernização da atividade extrajudicial e do fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro; *Resolução CNMP nº 164*, de 28 de março de 2017, que disciplina a expedição de recomendações; a *Recomendação CNMP nº 54*, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro; a *Resolução CNMP nº 179*, de 26 de julho de 2017, que disciplina a tomada do compromisso de ajustamento de conduta; *Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 2*, de 4 de julho de 2017, que estabelece diretrizes para a estruturação e a atuação das Escolas Institucionais; *Resolução CNMP nº 181*, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal.

## 2 SUPERAÇÃO DA CRISE: (RE)CONHECIMENTO E INOVAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A superação da crise do Ministério Público brasileiro pressupõe a realização de autocrítica sincera. Isso implica: (i) *(re)conhecimento* da Instituição, balizado pelo que lhe foi projetado na Constituição de 1988; (ii) promoção de *inovações* que permitam atualização institucional e aceleração do processo de aproximação do real ao projetado.

### 2.1 (Re)conhecimento

*(Re)conhecer* o Ministério Público significa, em primeiro lugar, compreender a forma de sua inserção na dinâmica social, ou seja, entender sua *função* (promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira no âmbito do sistema de justiça). Nesse campo, perquire-se a capacidade institucional de cumprir objetivos e metas preestabelecidos para a efetivação de sua finalidade (*eficácia*). Significa, em segundo lugar, compreender a Instituição na sua dinâmica interna, isto é, nas inter-relações dos órgãos que compõem a sua *estrutura*. Nesse campo, indaga-se da racionalidade na distribuição de competências e no uso de recursos, instrumentos e métodos que garantam aquilo que se pretende realizar (*eficiência*).



O processo de (re)conhecimento deve desenvolver-se a partir da tensão provocada pelo confronto da revelação do que a Instituição é com aquilo que ela pode ser, na forma como projetada pelo legislador constituinte. Esse método, fundado na “análise do existente a partir da realização do novo” (NOBRE, 2004, p. 10), permite a apuração dos problemas reais (*obstáculos à transformação*) e a identificação das oportunidades de mudança (*potencialidades positivas*), abrindo caminho seguro para a implementação das inovações atualizadoras. Nesse sentido, mostram-se necessárias, em primeira aproximação:

- a identificação do objetivo estratégico e da missão institucional;
- a caracterização da atividade essencial do Ministério Público como *prática sociotransformadora*;
- a atualização conceitual dos princípios institucionais;
- a compreensão da dinâmica institucional.

## 2.2 Inovação

O arcabouço jurídico-político-institucional do Ministério Público, assim como definido na Constituição da República, atende às exigências da sociedade brasileira contemporânea e urge a sua concretização, uma vez que, desde meados da década de 1990, a Instituição vive em crise marcada por contradições que emperram o seu desenvolvimento. Não é o caso de se pensar em um novo modelo de Ministério Público, mas o de afirmar o existente. A concretização do modelo constitucional e as mudanças sociais ocorridas nas últimas três décadas impõem, todavia, a implementação de *inovações atualizadoras* de estruturas, concepções teóricas, métodos e instrumentos, para que a Instituição se vivifique e não corra o risco de fossilizar-se.

As inovações devem dar-se nos planos político, estrutural e cultural. No plano político, a atualização institucional requer (i) o aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação dos agentes políticos que atuam nos órgãos de execução de base e dos agentes administrativos nos processos de deliberação; (ii) a criação de canais institucionais que possibilitem diálogo e interação permanentes com as organizações e movimentos sociais e com a comunidade científica. No plano estrutural, (i) a reorganização espacial e administrativa do Ministério Público; (ii) a reorganização da carreira dos agentes políticos e administrativos; (iii) a promoção de nova divisão técnica do trabalho no

âmbito dos órgãos de execução; (iv) a implementação das *promotorias de projetos*; (v) a ressignificação dos órgãos de administração superior. No plano cultural, (i) o reconhecimento das escolas institucionais como centros autônomos de formação de quadros e de produção do conhecimento necessário à qualificação da atuação ministerial; (ii) o fomento da teoria crítica do Ministério Público.

INOVAÇÕES		
POLÍTICAS	ESTRUTURAIS	CULTURAIS
alargamento da participação dos agentes políticos da base nos processos de deliberação	reorganização espacial	valorização das escolas institucionais
alargamento da participação de agentes administrativos nos processos de deliberação	reorganização administrativa	fomento da formação e capacitação dos agentes do MP
institucionalização da interlocução com os movimentos e organizações sociais	reorganização da carreira	produção e difusão do conhecimento
institucionalização da interlocução com as universidades e centros de pesquisa	nova divisão técnica do trabalho nos órgãos de execução	institucionalização da relação com universidades públicas e centros de pesquisa de excelência
	promotoria de projetos	fomento da teoria crítica do Ministério Público
	ressignificação dos órgãos da administração superior	
	ressignificação da atuação perante os tribunais	

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: PONTO EM DESTAQUE

O que se denomina aqui de *Ministério Público resolutivo* nada mais é do que o modelo de Ministério Público projetado na Constituição de 1988, expressão formal mais avançada das concepções teóricas até então elaboradas e das lutas acumuladas desde a década de 1940. Enfim,

trata-se do novo paradigma cuja elaboração teórica e implicações práticas estão em permanente movimento. Nesta exposição, destaca-se a *prática sociotransformadora* como mediação interpretativa central, uma vez que se trata da atividade essencial do Ministério Público contemporâneo.

### 3.1 A *prática sociotransformadora* como categoria central da teoria do Ministério Público resolutivo

No trabalho de (re)conhecimento do Ministério Público brasileiro, o primeiro passo a ser dado é a verificação da forma de sua inserção na dinâmica social, ou seja, a compreensão da sua função, do papel a desempenhar no processo de democratização inaugurado em 1988. Isso deve ser feito no confronto do *Ministério Público projetado na Constituição* com o *Ministério Público realmente existente* (que está em construção).

Como já visto neste artigo, o constituinte originário conferiu ao Ministério Público autonomia institucional, desvinculando-o dos poderes estatais, como forma de garantir-lhe o cumprimento desembaraçado de sua função, a saber, *a promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira*<sup>28</sup> no âmbito do sistema de justiça. O sentido da função deve ser extraído da interpretação combinada dos arts. 1º, parágrafo único, 3º, incs. I a IV, 127, *caput*, 170, *caput*, e 193, todos da Constituição.

O art. 127, *caput*, delimita expressamente o campo de atuação do Ministério Público – *o sistema de justiça* – e define sua missão institucional<sup>29</sup> – *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis*. Trata-se de missão de grande amplitude e relevância política, que eleva o Ministério Público ao patamar de coconstrutor do projeto de democracia substantiva estabelecido na Constituição.

<sup>30</sup> Democracia essa entendida tanto no sentido procedimental – democracia semidireta<sup>31</sup> – quanto no sentido material – democracia econômica e

<sup>28</sup> Definição de Vianna; Burgos (2002, p. 484).

<sup>29</sup> Entende-se missão institucional em duplo sentido: em primeiro lugar, como *incumbência, realização de tarefas predeterminadas*; em segundo lugar, como *compromisso-dever, múnus, encargo indisponível, obrigação impositiva estabelecida pela sociedade e da qual a Instituição e seus membros não podem abrir mão*.

<sup>30</sup> Esse inegável protagonismo deve ser exercido, obviamente, (i) nos limites do sistema de justiça (campo de atuação do Ministério Público) e das funções institucionais constitucional e legalmente definidas e (ii) mediante o uso de instrumentos próprios.

<sup>31</sup> Constituição, art. 1º, parágrafo único.

social.<sup>32</sup> Democracia essa cuja concretização é constitucionalmente colocada como objetivo estratégico da sociedade brasileira.

Vê-se, portanto, que a missão institucional do Ministério Público tem uma razão prático-política, qual seja, dar concretude à democracia substantiva. Por isso, ela não deve esgotar-se na realização descomprometida e aleatória das incumbências. Ela impõe à Instituição um agir mais profundo, dirigido – por meio da defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis – à realização prática do objetivo estratégico.

### 3.1.1 Realização do objetivo estratégico da sociedade brasileira e a missão institucional do Ministério Público

A realização do objetivo estratégico final (a democracia substantiva) impõe a consecução de objetivos parciais a serem alcançados nos campos procedimental e material da democracia. No primeiro campo, a ação da sociedade e dos poderes públicos deve estar voltada à consolidação dos espaços, mecanismos e instrumentos de expressão direta (participação cidadã e controle social) e indireta (representação eleitoral) da soberania popular. No segundo campo, a atuação deve dirigir-se (i) à afirmação plena da vida e das liberdades, com a observância das garantias do devido processo legal substancial e processual;<sup>33</sup> (ii) à construção da sociedade livre, justa e solidária; (iii) ao fomento do desenvolvimento nacional; (iv) à erradicação da pobreza e da marginalização; (v) à redução das desigualdades sociais e regionais; (vi) à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.<sup>34</sup> Não se pode perder de vista, também, que a Constituição confere à ordem econômica a função de assegurar existência digna a todos,<sup>35</sup> e, à ordem social o objetivo de garantir o bem-estar e a justiça sociais.<sup>36</sup>

Além de colocar com clareza o *objetivo estratégico final* e os *objetivos parciais* a serem alcançados, a Constituição também prevê os elemen-

---

<sup>32</sup> Constituição, arts. 3º, incs. I a IV, 170, *caput*, e 193.

<sup>33</sup> Constituição, art. 5º, *caput*, e seus incisos. Sobre a visão genérica do devido processo legal, Nery Júnior (2009, p. 79-85).

<sup>34</sup> Constituição, art. 3º, *caput*, e seus incisos.

<sup>35</sup> Art. 170, *caput*.

<sup>36</sup> Art. 193.

tos necessários ao desenvolvimento da *estratégia de construção* da democracia substantiva. São eles:

- a) catálogo de direitos e garantias fundamentais (individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais) com aplicabilidade imediata;<sup>37</sup>
- b) elenco das políticas públicas estratégicas e de suas diretrizes básicas;<sup>38</sup>
- c) sistema de garantias de direitos individuais;<sup>39</sup>
- d) sistema de garantias de direitos sociais, econômicos e culturais, mediante (i) implementação ordinária, pelos Poderes Públicos com a cooperação da sociedade, de políticas públicas estratégicas; (ii) implementação extraordinária, pelos instrumentos de *justicialização* dessas políticas (compromisso de ajustamento de conduta, recomendação, ação civil pública, ação popular, mandado de injunção, processo coletivo etc.)<sup>40</sup>

O Ministério Público insere-se no cenário nacional como responsável pela construção do projeto democrático e, nesse sentido, a ele está essencialmente integrado. Por essa razão, o cumprimento de sua missão institucional, nas quatro vertentes, deve ser norteada pelo objetivo estratégico final e pelos objetivos parciais desse projeto. Na primeira vertente (defesa da ordem jurídica), a estratégia requer (i) a busca da efetividade das normas jurídicas de teor democrático que não são cumpridas ou são interpretadas de forma restritiva; (ii) a busca da concretização do direito emergente (ainda não positivado), cujo reconhecimento e aplicação contribuam para o avanço do processo de democratização (GOULART, 2013a, p. 109-111). Na segunda vertente (defesa do regime democrático), a estratégia exige atuação voltada (i) à garantia da integridade e da perenidade da pluralidade de instâncias e instrumentos da democracia semidireta; (ii) ao zelo pelo regular e efetivo funcionamento dessas instâncias e instrumentos; (iii) à garantia do pluralismo político em suas múltiplas formas de manifestação (GOULART, 2013a, p. 111-114). Na terceira vertente (defesa dos interesses sociais), a estratégia reclama o uso de instrumentos administrativos e pro-

<sup>37</sup> Constituição, arts. 5º e seus incisos e § 1º, 6º, 7º e seus incisos, 14 e seus incisos, 196, 205, 215, 217, 225, 227, 230, 231 (trata-se de rol exemplificativo).

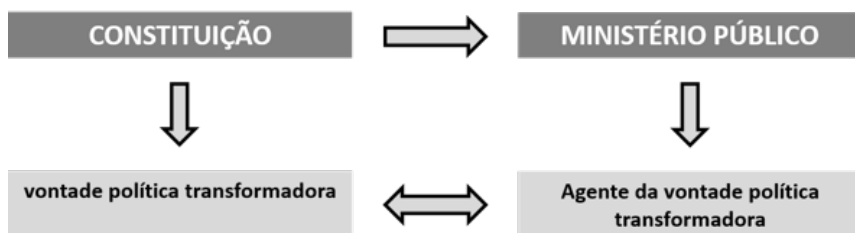
<sup>38</sup> Constituição, arts. 136 a 141, 144 a 191, 196 a 230.

<sup>39</sup> Constituição, art. 5º e seus incisos.

<sup>40</sup> Sobre essa temática e suas implicações constitucionais, ver Goulart (2013b, p. 288-306).

cessuais (i) para a efetivação dos interesses e direitos transindividuais e (ii) para o controle e indução das políticas públicas (GOULART, 2013a, p. 114-116). Na quarta vertente (defesa dos interesses individuais indisponíveis), a estratégia demanda o uso desses instrumentos para a efetivação dos interesses e direitos socioindividuais<sup>41</sup> relacionados às situações de opressão, de exploração, de exclusão, de alienação, de discriminação, de submissão ou de incapacidade vivenciadas por pessoa determinada.<sup>42</sup>

Pode-se concluir que o projeto democrático definido na Constituição se expressa como *vontade política transformadora*, e o Ministério Público, no papel de coconstrutor desse projeto, apresenta-se como *agente dessa vontade*.



### 3.1.2 A prática sociotransformadora como atividade essencial do Ministério Público

Como *agente da vontade política transformadora*, o Ministério Público cumpre a sua missão por meio de atividade prática que deve incidir na realidade social e modificá-la para melhor (transformá-la). Essa atividade prática tem por *objeto* a realidade social, como *fim* a transformação dessa realidade e como *resultado* esperado a concretização de di-

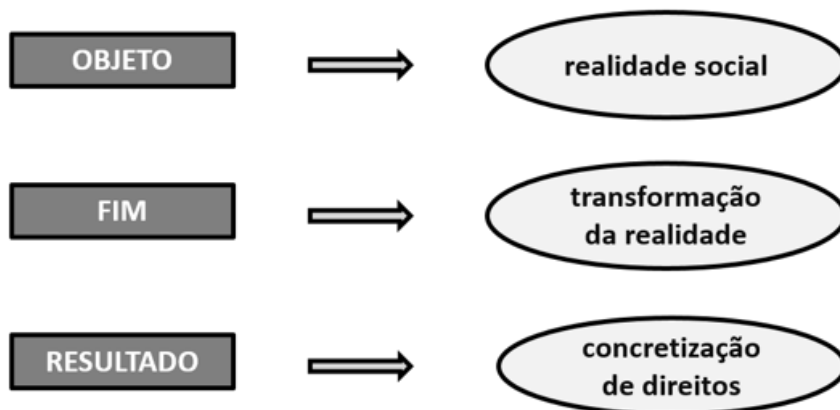
<sup>41</sup> Sobre direito socioindividual e sua titularidade dual complementar (indivíduo e sociedade), ver Paula (2002, p. 25-26).

<sup>42</sup> Entende-se por *opressão* a sujeição imposta pela força ou autoridade, tirania, jugo; por *exploração*, o trabalho escravo, as más condições de trabalho, a não remuneração do tempo do trabalho assalariado excedente; por *exclusão*, a situação de privação intensa que afasta os indivíduos dos processos sociais (econômico, político e cultural); por *alienação*, a situação em que o indivíduo se afasta de sua real natureza, tornando-se estranho a si mesmo, alheio às atividades que exerce, aos resultados dessas atividades, à natureza e aos outros indivíduos; por *discriminação*, tratamento pior ou injusto dado a alguém por causa de características pessoais (intolerância e/ou preconceito motivado por origem, raça, cor, sexo, idade, trabalho, credo religioso ou convicções políticas); por *submissão*, a situação em que o indivíduo se coloca perante outrem em posição de subalternidade; por *incapacidade*, a inaptidão para o exercício pessoal e direto dos direitos civis.



reitos que deem substancialidade à nova ordem social. Trata-se de *prática sociotransformadora*.

## PRÁTICA SOCIOTRANSFORMADORA



Por estar vinculada ao projeto democrático da Constituição e voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade do Ministério Público, como prática sociotransformadora, é uma atividade teleológica, que deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, e avaliada pelo seu grau de efetividade.<sup>43</sup>

A atividade do Ministério Público, como *prática transformadora*, também é uma atividade cognoscitiva, visto que o seu adequado exercício pressupõe, por um lado, a produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir (a realidade presente) e, por outro, a produção de conhecimento, que possibilite o desenvolvimento de *inovações atualizadoras*, ou seja, de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora. Todo esse conhecimento deve ser apropriado e aplicado pelos agentes políticos e administrativos, visto que a efetividade

<sup>43</sup> Número significativo das Leis Orgânicas Estaduais passou a contemplar mecanismos de gestão estratégica, inclusive com a previsão da atuação orientada por planos e programas de atuação, destacando-se, nesse sentido, as Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos de Goiás (Lei Complementar nº 25/98) e do Acre (Lei Complementar nº 291/2014). Também merecem destaque, nesse tema, as diretivas constantes da Recomendação CNMP nº 54/2017, art. 3º, incs. II a IV e da Carta de Brasília, Diretriz Estruturante 1, alíneas *b a e, k, n*.

da atuação depende (i) da compreensão, por esses agentes, da prática sociotransformadora e (ii) da postura que tomam diante dos casos que lhes são postos.<sup>44</sup>

Nessa perspectiva, a postura prática dos agentes do Ministério Público deve ser reflexiva, proativa e resolutive. Entende-se por *postura reflexiva* aquela que demanda conhecimento prévio da problemática sobre a qual deve atuar o Ministério Público. Isso implica: (i) contato permanente com os produtores do conhecimento (comunidade científica); (ii) realização periódica de audiências públicas e de outras formas de escuta das demandas sociais; (iii) realização de visitas aos espaços de intervenção, objetivando a constatação direta da realidade; (iv) 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; (v) 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: (i) clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público; (ii) capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários; (iii) autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança); (iv) capacidade de diálogo; (v) senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções. A *postura resolutive* refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional. Isso requer: (i) pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; (ii) uso de instrumentos adequados; (iii) escolha correta das arenas de negociação; (iv) construção de consenso emancipador

---

<sup>44</sup> O conteúdo do conhecimento que informa a atuação transformadora e resolutive do Ministério Público é necessariamente multidisciplinar, e não é passado nas faculdades de Direito, que mantêm uma grade curricular baseada na dogmática jurídica. A formação do agente político do Ministério Público se afasta cada vez mais daquela que é dada ao jurista tradicional e se aproxima daquela oferecida aos diplomatas. Assim, impõe-se como prioridade do Ministério Público brasileiro a valorização das escolas institucionais, como espaços estratégicos de formação de quadros e de produção e difusão do conhecimento multidisciplinar que qualifique, sobretudo, a atuação dos órgãos de execução. Para isso, faz-se necessária a estruturação dessas escolas, como também o respeito à sua autonomia pedagógica e gerencial. Sobre esse tema Goulart (2017, p. 30-49).

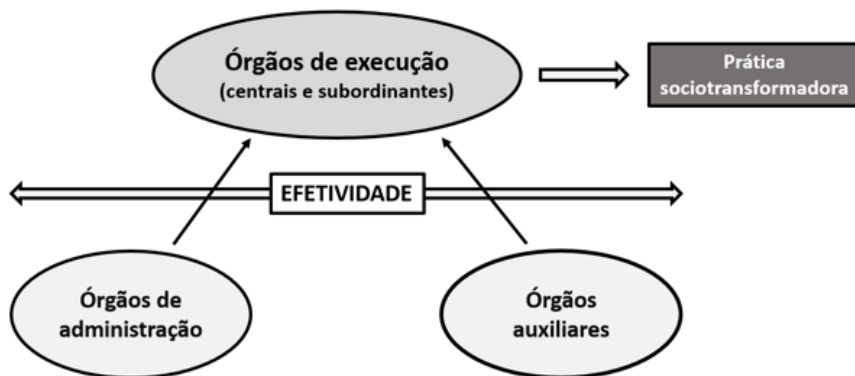
como objetivo imediato; (v) excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória.

### 3.1.3 A prática sociotransformadora na dinâmica institucional

A estrutura do Ministério Público brasileiro é constituída por órgãos de administração – superiores e subalternos –, órgãos de execução e órgãos auxiliares. Esses órgãos dispõem de atribuições específicas e se inter-relacionam, em dinâmica própria, no sentido de promover o escopo institucional.

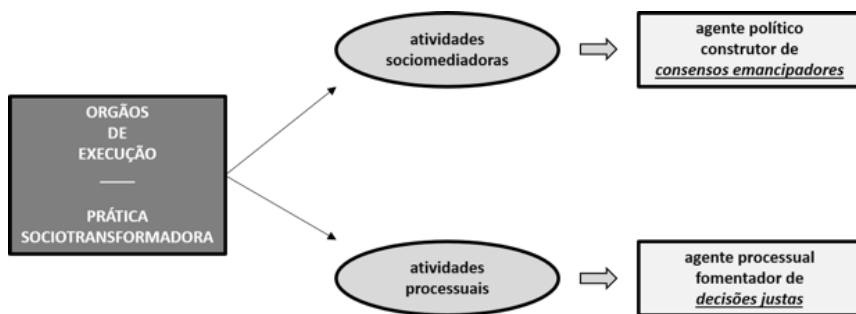
Na dinâmica institucional, a prática sociotransformadora, como atividade essencial do Ministério Público, cabe aos órgãos de execução.<sup>45</sup> Por isso, esses órgãos são considerados *centrais* e *subordinantes*. Centrais, porque responsáveis diretos pela atividade essencial (*prática sociotransformadora*). Subordinantes, porque são a razão de ser dos órgãos de administração e auxiliares. Estes existem e se justificam no todo institucional como potencializadores do desempenho dos órgãos de execução.

#### DINÂMICA INSTITUCIONAL E PRÁTICA SOCIOTRANSFORMADORA



<sup>45</sup> Em regra, a prática sociotransformadora compete às Promotorias e Procuradorias de Justiça. A Procuradoria-Geral de Justiça, nos casos de competência originária dos Tribunais e na revisão dos arquivamentos de inquérito policial, e o Conselho Superior do Ministério Público, na revisão da promoção de arquivamento dos inquéritos civis, exercem excepcionalmente atividade-fim.

Para dar efetividade à prática sociotransformadora e cumprir a estratégia institucional, os órgãos de execução desenvolvem duas atividades típicas: (i) a *atividade sociomediadora*<sup>46</sup> e (ii) a *atividade processual*.<sup>47</sup> Pela primeira, os órgãos de execução intervêm diretamente na realidade social para promover *consensos emancipadores*,<sup>48</sup> utilizando para isso, instrumentos próprios, como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta e a representação. Pela segunda, provocam a instauração dos processos judiciais ou neles intervêm para fomentar *decisões justas*,<sup>49</sup> mediante o manejo de instrumentos adequados como as ações penais e civis, as manifestações intermediárias e de mérito, os recursos.



#### 4 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO PLANO DO EXISTENTE

Este artigo inicia-se pelo relato, ainda que breve, da história recente do Ministério Público brasileiro, no qual, em sua parte final, faz-se

<sup>46</sup> Na doutrina tradicional, essa atividade é denominada extrajudicial ou extraprocessual. A denominação que aqui se propõe explica com maior precisão a natureza da atividade. Ela é socio-mediadora, porque (i) implica intervenção direta na sociedade; (ii) por meio dela, o Ministério Público faz a mediação entre a ordem social existente e a ordem social projetada, no sentido da realização prática do projeto, da superação da velha ordem pela afirmação da nova.

<sup>47</sup> Aqui se prefere a expressão atividade processual, porque se trata de atividade própria do Ministério Público (portanto, ministerial e não judicial) que se dá no âmbito do processo judicial.

<sup>48</sup> Por consenso emancipador entende-se a forma acordada de superação de conflitos sociais que (i) consolida interesses e direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados; ou concretiza interesses e direitos emergentes, ainda não positivados, que podem promover o avanço substantivo do processo de democratização.

<sup>49</sup> Por decisão justa, entende-se o provimento jurisdicional de mérito que atinja os mesmos objetivos do consenso emancipador; *retro*, nota de rodapé 42.

a análise da crise gerada pela contradição que se estabeleceu entre, de um lado, o rico conteúdo dado à Instituição pelo legislador constituinte e, de outro lado, a não realização prática das reformas estruturais e culturais necessárias à adequação institucional ao novo perfil.

Portanto, não é difícil chegar-se à conclusão de que, em razão de uma série de carências que decorrem de uma crise interna que se “cronifica” e de uma crise social que não se debela, o desempenho do Ministério Público realmente existente é, numa perspectiva macro, insatisfatório.<sup>50</sup> Através de sua prática, a Instituição não está incidindo na realidade social ao ponto de contribuir decisivamente, como seria o esperado, na transformação social. A sua prática não é, de fato, sociotransformadora.

Se a macroanálise do Ministério Público nos coloca numa posição pessimista, a análise de exitosas experiências pontuais e/ou temáticas, sejam elas fruto da iniciativa *individual* ou grupal de membros,<sup>51</sup> aponta para a possibilidade de a Instituição postar-se no patamar a que foi constitucionalmente alçada. Essas experiências, ainda de impacto social e territorial restrito, revelam potencialidades positivas que, se trabalhadas no nível de macropolíticas institucionais e somadas às reformas acima indicadas<sup>52</sup>, poderão reverter o atual quadro crítico.

---

<sup>50</sup> O país convive permanentemente com o aumento da violência, da criminalidade, da degradação ambiental, da exclusão social e de tantas outras mazelas. É evidente que a solução dessas questões não passa exclusivamente pela atuação do Ministério Público, mas a Instituição não tem dado respostas à altura de sua missão e dos instrumentos de que dispõe.

<sup>51</sup> Essas experiências são inúmeras, citaremos, a título de exemplificação, apenas algumas: (i) intervenção em conflitos agrários, pelas Promotorias Agrárias, nos Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Acre e Pará; (ii) a defesa do direito à educação, pelas Promotorias da Educação, nos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul; (iii) a defesa dos direitos elementares da cidadania nas periferias urbanas, pelas “Promotorias da Comunidade” das comarcas de Curitiba-PR, Goiânia-GO e São Paulo-SP; (iv) a tutela ambiental resolutiva, pelas Promotorias Regionais do Estado da Bahia; (v) a implementação dos direitos dos vulneráveis pelos projetos sociais das Promotorias de Justiça do Estado de Minas Gerais; (vi) o combate à poluição provocada pela queima da palha da cana-de-açúcar e à exploração do trabalho infante-juvenil no corte da cana-de-açúcar pela atuação integrada de Promotorias de Justiça do interior do Estado de São Paulo; (vii) a ressocialização de presos estimulada por atuação resolutiva e humanística da Promotoria de Justiça de Execuções Criminais da comarca de Londrina-PR.

<sup>52</sup> *Retro*, ns. 2.1 e 2.2.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUSC: Editora Sumaré, 2002.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de *et al* (coord.). *O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

CABRAL NETTO, Joaquim. Ministério Público do Brasil: visão diacrônica de sua transformação. *In*: SABELLA, Walter Paulo *et al*. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 182-208.

DIAS, João Paulo *et al*. (coord.). *O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Editora Almedina, 2008.

DINAMARCO. Cândido Rangel. O Ministério Público na sistemática do Direito brasileiro. *Revista Justitia*, São Paulo, p. 161-172, 1968.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. v. 1.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo; GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. *In*: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 19-35.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013a.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e políticas públicas. *In*: SABELLA, Walter Paulo *et al*. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013b. p. 285-308.

GOULART, Marcelo Pedroso. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público. *Revista Jurídica Cor-*

*regedoria Nacional*: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, Brasília, DF, v. 2, p. 29-49, 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes *et al.* A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. *In*: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997. p. 19-35.

MAZZILLI, Hugo Nigro *et al.* Ministério Público na ditadura e na transição democrática. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 6, p. 209-241, 2014.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*: processo civil, penal e administrativo. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PASSOS, Darcy Paulilo dos *et al.* Ministério Público na ditadura e na transição democrática. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 6, p. 209-241, 2014.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

REVISTA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Brasília, DF: CNMP, n. 1, jun. 2011.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. *In*: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

# DIREITO À INFORMAÇÃO COMO DIVISOR ENTRE PAÍIS DESENVOLVIDO E PAÍIS EM DESENVOLVIMENTO: O EXEMPLO ESPANHOL

## RIGHT TO INFORMATION AS A DIVIDER BETWEEN DEVELOPED COUNTRIES AND COUNTRIES IN DEVELOPMENT: THE SPANISH EXAMPLE

*Carlos Henrique Rodrigues Vieira<sup>1</sup>*

**Resumo:** Ao estudar a evolução do conceito de liberdade como plataforma para o desenvolvimento da Liberdade de Informação e, posteriormente, do Direito à Informação, citando o exemplo de um país desenvolvido como a Espanha, o presente trabalho objetiva revelar a importância de se garantir informação séria como fator de desenvolvimento para uma democracia como o Brasil.

**Palavras-chave:** Liberdade de pensamento. Liberdade de expressão. Liberdade de informação. Direito à informação.

**Abstract:** By studying the evolution of the concept of freedom as a platform for the development of freedom of information and, subsequently, of the right to information, using the example of a developed country like Spain, this work aims to reveal the importance of ensuring serious information as a development factor for a democracy like Brazil.

**Keywords:** Freedom of thought. Freedom of speech. Freedom of information. Right to information.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo internacional de positivação do direito à informação através das cartas declaratórias de Direitos Humanos, da legislação e da

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Professor do IV Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Professor Doutor do Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão e da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. “Doctor Europeus” - “PHD in Law” - Universidade de Salamanca-Espanha/Universidade Portucalense-Portugal/Universidade de São Paulo-Brasil. E-mail: carlosvieira@mpma.mp.br.



doutrina em algumas democracias desenvolvidas, e em outras ainda em vias de desenvolvimento, fazem parte do objeto focado neste estudo. É de suma importância o conhecimento dessa temática porque, no caso brasileiro, a concretização desse direito fundamental implicará o desenvolvimento, ou não, do nosso País. Um País somente se desenvolve, como no exemplo espanhol, quando a sua população tem garantido o direito à informação veraz. Insistindo na negação da informação com seriedade, o Brasil cresce somente no aspecto quantitativo da produção de riqueza. E, em sentido diametralmente oposto, nunca se desenvolve, eis que a riqueza sempre esteve e ainda está concentrada nas mãos de poucos.

A proposta que ora se faz, além de reconhecer a condição humana básica de agente receptor de informação e de informador social em uma democracia em vias de desenvolvimento como a brasileira, é a de delimitação de fronteiras entre alguns conceitos utilizados inadequadamente no dia a dia. O escorço histórico que aqui se apresenta desvenda a má utilização ou a utilização equivocada de termos como: liberdade de expressão, liberdade de informação, liberdade de opinião, liberdade de culto, liberdade de ensino, liberdade de imprensa, direito à informação e direito da informação. Objetiva-se, assim, em tempos de polarização política extremamente exposta na mídia, contribuir para o clareamento de ideias e o estabelecimento de fronteiras entre termos de grande abertura semântica, pois algumas palavras podem trazer por detrás delas, toda uma teoria.

## 2 DA LIBERDADE AO DIREITO À INFORMAÇÃO

A *Liberdade de Pensamento* seria então o nosso grande gênero. O conceito mãe do qual nascem os demais que serão estudados aqui. É a possibilidade do ser humano desenvolver ideias próprias capazes de impulsionar seu processo de evolução. O Professor Saavedra López (1987, p. 17)<sup>2</sup> a conceitua como “*el mantenimiento de la independencia o autonomía del espíritu de la persona, la salvaguardia de la determinación individual de la conducta en todos los ámbitos de la vida*”.

---

<sup>2</sup> Demais de seu próprio conceito, o Professor de Granada também traz à luz um preciso conceito de J. Rivero que leciona acerca da liberdade de pensamento como sendo “*la posibilidad para el hombre de escoger o de elaborar él mismo las respuestas que cree pertinente dar a todas las cuestiones que le plantea la conducción de su vida personal y social, de conformar a estas respuestas sus actitudes y sus actos, y de comunicar a los otros lo que cree verdadero.*”

Assim, a liberdade de pensar concretiza-se na *Liberdade de Expressão* que se pode conceituar como a possibilidade, proveniente da liberdade de pensar, de divulgar publicamente qualquer conteúdo através de quaisquer meios. E como podemos ver, também se trata de um conceito genérico. Hoje em dia, e de acordo com as técnicas utilizadas para o seu exercício, a liberdade de expressão também pode receber a denominação de liberdade de palavra (revistas, jornais, como exemplos), liberdade de rádio, liberdade de televisão, liberdade de teatro, liberdade de cinema, e outras mais.

Já a *Liberdade de Opinião*, por sua vez, assegura que o indivíduo não seja molestado nem discriminado por adotar determinadas ideias ou crenças. Traz a possibilidade que temos de manifestar nossas ideias ou crenças. Quando as manifestamos no plano religioso, estamos tratando da *Liberdade de Religião*. E quando as estamos manifestando no plano da educação, estamos tratando da *Liberdade de Ensino*.

A *Liberdade de Informação* vem a ser uma espécie derivada da liberdade de expressão que compreende todo o processo de recepção e emissão de informações pelos diversos meios de comunicação. É um conceito que vem para englobar e ampliar a liberdade de expressão exercida somente através da imprensa escrita e falada, eis que ao longo do século XX surgiram os grandes aperfeiçoamentos técnicos que conduziram o homem a divulgar também a sua imagem, além da palavra.

Os meios através dos quais são divulgadas hoje em dia essas informações são os chamados “meios de comunicação em massa”, que é uma expressão tipicamente anglo-saxônica. Os meios de comunicação em massa formam a seara de atuação da liberdade de expressão. No dizer claro de Marques (2010, p. 54):

[...] ao mesmo tempo em que os meios de comunicação tornam-se facilitadores da concretização da sociedade democrática, integrando o cidadão à vida social, política e econômica do país, torna-o dependente e capaz de assimilar toda e qualquer informação proveniente das instituições comunicantes como informação certa e confiável, ainda que esta possa ferir eventualmente direitos fundamentais de outrem, tais como a dignidade da pessoa humana.

Tais meios possuem tanta força hoje em dia que são comumente chamados de “quarto poder” da República. Isso, em razão da capacidade

técnica que tais instrumentos dispõem para manipular as massas através de rádio, televisão, jornais, revistas e, é claro, pela internet e pelas redes sociais.

Todo esse instrumental é “Mídia”, que segundo Aguillar (2002, p. 102) é o aportuguesamento da palavra “Média”, que designa “meios”, o conjunto de meios de comunicação que devem ser postos a serviço da sociedade.

O *Direito à Informação*, que é o que realmente mais interessa a este trabalho, é, basicamente, o direito que todos possuem de buscar e receber informações. Nas palavras de Saavedra López, cada vez mais:

*[...] se pone de relieve que el público posee un derecho a estar suficientemente informado, a ser tenido al corriente de la actualidad, que no puede ser reducido a un simple corolario o consecuencia de la libertad de informar. Se lo llega a considerar inclusive como el fin al que debe subordinarse la libertad activa de información, la tradicional libertad de prensa.*

Mas, para chegar a tal conceituação, é imperioso distinguir o direito à informação dos demais conceitos ora mencionados. Em primeiro lugar, deve ser fixada a seguinte lição da Professora Martínez Quinteiro (2006, p. 517-523): “... *el derecho a la información complementa al derecho a la libertad de expresión y aún al de la libertad de prensa, de ella dimanante, pero se deslinda netamente de ambas*”. O raciocínio da autora se completa quando ela explica que a liberdade de expressão possui um sentido muito amplo, pois cuida da exposição de ideias ou de opiniões em geral.

A *Liberdade de Imprensa*, mais específica, seria então a faculdade que os meios de comunicação possuem de divulgar tais informações. Contudo, ambas se diferenciam do direito à informação porque este, por sua vez, tem um objeto ainda mais específico, eis que trata somente de informações verossímeis acerca de fatos ou temas de interesse público, que notadamente são os que interessam mais ao nosso estudo.

Mesmo possuindo um objeto mais reduzido, quando o comparamos com conceitos como liberdade de pensamento ou de expressão, o direito à informação ainda se revela por demais complexo porque compreende a defesa das relações informativas em uma diversidade ampla de aspectos, alguns deles citados como exemplos pelos aqui já mencionados

professores, dentre as quais se podem destacar as ações de reunir, transmitir, publicar, divulgar, emitir, difundir, e, principalmente, o direito de receber informações. Nesse último aspecto, objetiva-se proteger não somente a emissão, mas principalmente o direito que o público, o coletivo possui de receber informações e estar suficientemente informado para a tomada das necessárias decisões do dia a dia, desde as mais simples até as mais complexas.

O Direito à Informação é Direito Humano, pois tem vocação universal para fazer parte do conjunto básico de direitos que todos possuem pelo simples fato de serem humanos, e é Direito Fundamental, vez que positivado com destaque nas modernas constituições. Escrevendo acerca do regime geral dos direitos fundamentais, Gomes Canotilho (1999, p. 390-391) explica que “o processo de fundamentalização, constitucionalização e positivação dos direitos fundamentais colocou o indivíduo, a pessoa, o homem como centro da titularidade de direitos”. Tal processo tem como base “o princípio da universalidade” porque os direitos fundamentais devem ser para todos, em razão de sua condição originária de direitos humanos.

O direito à informação é parte integrante do *Direito da Informação* que senta as bases jurídicas nos mais diversos sistemas normativos para a defesa das liberdades de informação, expressão e opinião. É extensão do próprio direito de pensar, eis que de nada adianta pensar se você não pode exprimir seu pensamento. É o que bem conceitua outro autor afeto à temática, Escobar de La Serna (1997, p. 52).

Além disso, o Direito da Informação também engloba o *Direito de Difusão*, que é o direito de transmitir, de comunicar as informações.

Ao contrário da longa marcha histórica percorrida pela liberdade de expressão, o direito à informação possui data de nascimento bem definida e, em termos históricos, uma data bem recente. Nasceu em 10 de dezembro de 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Organização das Nações Unidas, estabelecendo o seguinte:

Artigo 19 – Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Para clarear ainda mais todos esses conceitos, deve-se ressaltar que o Direito à Liberdade de Expressão (mais abrangente) é mais antigo e já havia sido positivado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), de 1789, pós Revolução Francesa.

Desse entendimento comunga Escobar de La Serna (1997, p. 52), respaldado por outros doutrinadores<sup>3</sup>, quando afirma que:

*[...] el derecho a la libertad de expresión establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1.789, se convierte en un derecho realmente reconocido con carácter universal como derecho a la información en 1.948, con la proclamación que en su artículo 19 hace la Declaración Universal de Derechos Humanos.*

Comentando agora o transcrito dispositivo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o autor destaca ser de suma importância o reconhecimento do direito à informação como um direito social indispensável para que todo cidadão possa participar ativamente da vida pública. Assinala corretamente que nenhum homem pode tomar decisões políticas e participar da vida pública de um determinado Estado sem estar devidamente informado.

A expressão “por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” confere o caráter da universalidade ao direito à informação, ampliando sua defesa para “todo cidadão”, ou seja, para qualquer um sem nenhum tipo de discriminação. O cidadão possui as faculdades de procurar, receber e transmitir opiniões, ideias e informações. Veremos brevemente para este doutrinador no que consiste cada uma dessas faculdades:

- a) Procurar Informação: Esta faculdade é vista sob uma dupla perspectiva. A primeira delas como a possibilidade do cidadão ir diretamente buscar as informações de seu interesse. Em tal perspectiva a busca pela informação revela-se como um direito do cidadão. Na segunda possibilidade, a busca pela informação não é encarada tão somente como um direito, mas sim

---

<sup>3</sup> Nesse mesmo sentido: URÍAS, Joaquim. *Lecciones de Derecho de la Información*. Madrid-Espanha: Tecnos, 2003. CARRERA I SERRA, Lluís. *Derecho Español de la Información*. Barcelona-Espanha: UOC, 2003. AZURMENDI ADARRAGA, Ana. *Derecho de la Información*. Pamplona-Espanha: Universidad de Navarra, 2001.

como um dever dos profissionais da informação que devem investigar junto às mais diversas fontes para bem informar ao público. Funciona, esta última perspectiva, como uma verdadeira obrigação em função da natureza particular do tipo de trabalho eleito por tais pessoas.

- b) Receber Informação: É a obtenção qualificada de informações. Qualificada porque a doutrina e a jurisprudência impõem uma série de condições para deixar claro que ao cidadão não interessa qualquer informação, mas sim informação séria, dotada de veracidade, e que possa ajudá-lo nos seus processos diários de escolha, e não lhe trazer prejuízo de qualquer ordem. Existem algumas condições que podem ser destacadas para aproximar cada vez mais a informação dessas buscadas veracidade e seriedade, a saber: que o fato seja público ou, sendo privado, tenha transcendência pública; que a informação seja completa, ou seja, contemple todas as notícias sobre o fato; e, finalmente, que a informação seja rápida e acessível para todos. Resta claro que essas são as condições ideais para a informação e, por vezes, não se poderá reunir todas ao mesmo tempo. Contudo, o que deve ficar claro neste momento é que atribuímos seriedade e veracidade a uma determinada informação à medida que vamos conseguindo reunir cada vez mais essas condições ao redor de um mesmo fato, pois estaremos assim qualificando positivamente a informação.
- c) Transmitir Informação: É a possibilidade conferida a cidadãos e meios de comunicação de difundir livremente suas ideias, opiniões e informações. Seria a face mais positiva do direito à informação, vez que ninguém discute o direito de não difundir informações. Divulgar, difundir ideias, opiniões e informações é a regra. O que se discute e disciplina são as melhores formas ou meios para possibilitar a transmissão delas. Fica claro também que a luta pela eliminação de todo e qualquer mecanismo de censura prévia é uma marca registrada do largo processo de democratização dos países ocidentais. E como resultado disso, a grande maioria das modernas constituições e leis ordinárias de imprensa contemplam diversos dispositivos favorecedores ao exercício da liberdade de expressão do cidadão e da liberdade de atuação dos diversos meios de comunicação.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, sem dúvida alguma, desempenha um grande papel no sentido programático, pois seu texto tem sido a base, a inspiração para o desenvolvimento dos mais diversos programas de reconhecimento e positivação dos direitos humanos. Sua influência até hoje é capital nas Resoluções dos organismos da Organização das Nações Unidas, nos Tratados e Convenções internacionais, bem como na formulação da legislação constitucional e ordinária de muitos países.

Continuando com o processo de reconhecimento e positivação do Direito à Informação em nível internacional, em 16 de dezembro de 1966, foi firmado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, reforçando a ideia lançada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmando a Liberdade de Informação como corolário da Liberdade de Expressão. Senão, observe-se:

Artigo 10 – Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de comunicar informações ou ideias sem que possa haver ingerência de autoridades públicas e sem consideração de fronteiras...

Termos que, através de emendas, passaram a integrar também o Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, firmado em Roma, em 4 de novembro de 1950. O Convênio de Roma foi eficiente na criação de mecanismos destinados à proteção dos direitos humanos. Criou a Comissão Europeia dos Direitos do Homem e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Igualmente importante foi a criação dos instrumentos da Denúncia (iniciativa de qualquer um dos Estados-Membros para que se averigüe possível infração aos direitos humanos cometida por outro Estado) e da Demanda (iniciativa de qualquer pessoa física ou organização não governamental que se considere vítima de violação dos direitos humanos praticada por algum dos Estados-Parte).

Toda essa principiologia, estudos doutrinários e jurisprudenciais, bem como as normas jurídicas que positivam a questão do direito à informação, se uniram então para formar o que os especialistas denominam de “universalidad de la actividad informativa”, englobando o direito de informar e o direito de ser informado. Para Sanchez Ferriz (1974, p. 70 e ss), o direito à informação deu um salto para superar os próprios conceitos que o originaram, e hoje em dia:

[...] alberga la doctrina tradicional sobre la libertad de expresión pero en un sentido más amplio, pues supone, en primer lugar, el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de aquella libertad y, segundo, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que supone también el deber de informar por parte de los gobernantes.

No estudo de Sanchez Ferriz, merecem ser destacadas algumas características que identificam o direito à informação:

- a) É um direito natural vez que sua origem precede aos ordenamentos positivados;
- b) É um direito pessoal porque aprimora a sociabilidade da pessoa;
- c) Não é um direito absoluto. Aliás, nenhum direito é absoluto e poderá ser constitucionalmente limitado em benefício do direito dos demais;
- d) É um direito público porque disciplinado por normas que interessam a todos;
- e) É um direito político porque não é possível qualquer tipo de participação do cidadão nos negócios públicos sem estar suficientemente informado; e,
- f) É um direito universal, inalienável e inviolável.

É claro que se concorda com a palavra serena da autora agora em foco, acerca dos atributos do direito à informação. Todavia, aqui se ousa discordar da mesma no que diz respeito à anunciada característica da inviolabilidade do direito à informação.

A própria conjuntura política da atual América Latina faz prova da perfeita violabilidade do direito à informação. Temos ainda vários países governados por líderes populistas, que se dizem democratas, mas que não admitem a divulgação de ideias, de opiniões ou de informações contrárias ao discurso governista.

Contudo, concorda-se em gênero, número e grau com todas as conclusões apresentadas pelo estudo de Escobar de la Serna (1997, p. 6, 62-63) sobre o direito à informação, às quais nos permitiremos acrescentar alguns comentários, a saber:

- a) *“Que todo miembro de la sociedad, y ella misma en su conjunto, tiene derecho a la información”*. O que podemos deduzir a par-



- tir do princípio da universalidade do direito à informação, pois interessa a todos sem qualquer tipo de distinção;
- b) *“Que los entes públicos tienen el deber de facilitar tal información”*. Como é cediço, toda entidade pública deve trabalhar em função do bem comum, e este último somente poderá ser atingido na medida em que todos os cidadãos estejam bem informados;
  - c) *“Que los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y los destinatarios de la información”*. Com tal afirmação fica claríssimo que os modernos meios de comunicação em massa funcionam como instrumentos que devem ser postos a serviço do progresso da sociedade. O fim, o objetivo final é a formação de cidadãos preparados para a participação e tomada de decisões na vida pública;
  - d) *“Que tienen igualmente el derecho a obtener información y el deber de transmitirla lo más fielmente posible”*. Os profissionais da informação, bem como as modernas estruturas empresariais montadas para a transmissão da informação também são titulares de direitos, mas, acima disso, possuem uma enorme responsabilidade social. Da mesma forma que expomos no item anterior, a informação transmitida pelos profissionais e por estes meios de comunicação tem que ser séria e veraz para contribuir com a formação de uma cidadania ativa;
  - e) *“Que la información, objeto o contenido del derecho, y por lo tanto también del deber, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses, que se intenta proteger, de realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública”*. Essa é a conceituação do objeto do direito à informação. A este último não interessa qualquer tipo de informação, mas tão somente aquela capaz de capacitar o cidadão para participar da coisa pública e, conseqüentemente, para a melhoria da sociedade da qual faz parte; e,
  - f) *“Que es evidente la necesidad de que sea tutelado el sujeto activo o acreedor del derecho a ser informado, en lo que el grado de educación y formación del receptor es cuestión fundamental”*. Os destinatários da informação devem ser objeto de proteção integral por parte do Estado. Incluindo-se nesse conceito de

proteção uma adequada base educacional para que o cidadão possa efetivamente receber e decodificar as informações que lhes são necessárias.

A grande importância que a doutrina espanhola confere ao direito à informação é decorrente da equivalente relevância com que esse mesmo direito foi tratado ao longo da história pelos legisladores constituintes espanhóis. Nas constituições de 1837 e 1845, por exemplo, o sentido de liberdade de informação já foi positivado logo no texto do artigo segundo, precedido apenas pela definição de quem seriam os cidadãos espanhóis.

Na Constituição Espanhola (C. E.) atual, o direito à informação está estampado no artigo 20.1, *d*, sendo o destaque maior dentre várias espécies originadas a partir da liberdade de pensamento:

*Art. 20.1. Se reconocen y protegen los derechos:*

...

*d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión...*

Como já estudado, o direito à informação é, sem restrições, um direito previsto para todos os cidadãos e, de acordo com o citado dispositivo constitucional espanhol, possui um caráter duplo. Primeiro porque cuida do direito de todos a receber informação. Em segundo lugar, porque gera o direito de proprietários e trabalhadores dos meios de comunicação em massa comunicarem informação. E todo esse processo tem que ser o mais livre possível de influências externas advindas dos poderes político, ideológico e econômico.

Sabendo que o papel dos meios de comunicação em massa é cada vez mais importante nas nossas atuais sociedades democráticas, o Professor Azalga Villaamil (2005, p. 117) preocupa-se com a possibilidade de que o direito à informação venha a ser indevidamente restringido e destaca algumas garantias do ordenamento jurídico espanhol capazes de amparar os “direitos informativos”, a saber:

- a) *O direito de retificação e o direito de réplica*: O direito de retificação está definido pela própria lei quando assevera que toda pessoa, física ou jurídica, tem o direito de retificar informações sobre si própria, difundidas por qualquer meio de comunicação social acerca de fatos que considere inexatos ou que possam lhe causar dano. Segundo a Professora Llamazares Calza-

dilla (1999, p. 179), são três os elementos marcantes do direito de retificação. O primeiro é que implica a obrigação de que a Direção do meio de comunicação questionado publique, de modo proporcional, integral e gratuito, o texto de retificação. O segundo elemento diz respeito ao objeto do direito de retificação, que são os fatos publicados, não podendo ser utilizado para esclarecer opiniões ou juízos de valor. Por último, a doutrina informa que o exercício do direito de retificação não faz prejudgamento sobre a veracidade ou falsidade das informações publicadas nem do texto de retificação. Com relação ao direito de réplica, este se diferencia do direito de retificação porque consiste na possibilidade do cidadão questionar e responder opiniões ou juízos de valor divulgadas a seu respeito e que lhe possa causar qualquer tipo de dano. Ou seja, os dois institutos são diferenciados por seu objeto. Enquanto o objeto da retificação restringe-se ao fático (conteúdo objetivo da informação), o objeto da réplica atinge as opiniões e os juízos de valor (conteúdo subjetivo da informação). Finalmente, a autora ainda lança mão do *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española* para espantar qualquer dúvida de que estamos tratando de duas coisas distintas. A Academia explica que retificar é: *“reducir una cosa a la exactitud que debe tener. Procurar uno reducir a la conveniente exactitud y certeza los dichos o hechos que se le atribuyen. Contradecir a otro em lo que ha dicho por considerarlo erroneo”*. O ato de Replicar, por sua vez, consiste em: *“instar o argüir contra la respuesta o argumento. Responder oponiéndose a lo que se dice o manda.”* (Lei Orgânica n.º 2/1984);

- b) A *cláusula de consciência*: é uma garantia constitucional que os jornalistas ostentam contra possíveis mudanças na linha editorial do meio de comunicação social no qual trabalham. É também um direito que possuem os jornalistas de rescindirem unilateralmente seu contrato de trabalho com um determinado meio de comunicação social, em virtude de mudança significativa no tipo de orientação informativa ou ideológica que o caracteriza. A cláusula de consciência é uma proteção ao direito à liberdade de consciência que todo jornalista deve ter para trabalhar com um mínimo de serenidade, em paz com

seus próprios valores, com todos aqueles comportamentos que julga positivos. Segundo, mais uma vez esclarece a Professora Llamazares Calzadilla (1999, p. 13, 112)<sup>4</sup>. Existe uma relação profissional entre o jornalista e o meio de comunicação social, baseada nos princípios que norteiam a linha editorial da empresa. E essa relação de trabalho deve ser desenvolvida com base no respeito à liberdade de consciência do jornalista. Assim, se a linha editorial da empresa tem uma mudança significativa, é possível que o profissional informador sofra uma ameaça ou uma lesão em sua liberdade de consciência. A mudança significativa, substancial, inevitavelmente terá que ser avaliada pela Justiça, tendo em vista que se trata de conceito de extrema abertura semântica. Contudo, a transferência do jornalista para outro meio de comunicação do mesmo grupo, com linha editorial distinta, também pode configurar mudança ideológica substancial. Na verdade, o que a Constituição quer possibilitar é que tal profissional possa rescindir seu contrato de trabalho, sem sofrer qualquer prejuízo, e busque espaço para a divulgação de suas ideias, opiniões ou informações em outro veículo de comunicação com uma linha editorial ideologicamente compatível à sua. Por fim, a doutrina sugere algumas medidas a serem consideradas principalmente pela Justiça para que o exercício da cláusula de consciência, não somente favoreça a liberdade de consciência do jornalista, mas também ao pluralismo interno do próprio meio de comunicação social. São elas: 1. Que o jornalista possa se negar a desenvolver atividades informativas contrárias aos princípios deontológicos da profissão; 2. Que o jornalista possa negar-se a desenvolver atividades informativas contrárias à orientação ideológica contida nos princípios editoriais; 3. Que depois de exercida a cláusula de consciência, e no caso do profissional permanecer no mesmo meio de comuni-

---

<sup>4</sup> Nesse mesmo sentido: EGÚZQUIZA MUTILOA, Ion. VIDAL CLIMENT, Vicent. Coordenadores. *La Ética y el Derecho de la Información en los Tiempos del Posperiodismo*. Valencia-Espanha: Fundación Coso, 2007. (Conclusões do V Congresso Internacional de Ética y Derecho de la Información, celebrado em Valencia, em 2007) y FUNDACIÓN COSO PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNICACIÓN Y LA SOCIEDAD. *Información, Libertad y Derechos Humanos: La Enseñanza de la Ética y Derecho de la Información*. Valencia-Espanha: Fundación Coso, 2004.

- cação demandado judicialmente, sejam estabelecidas condições para evitar qualquer tipo de represália contra o jornalista; e, 4. Que ultrapassada a demanda, seja a respectiva sentença publicada pelo meio de comunicação demandado ( C. E. art. 20.1. d);
- c) *O segredo profissional*: no caso dos jornalistas, é a dispensa constitucional, total ou parcial, do dever que todos têm de colaborar com a Justiça, revelando informações em processos ou investigações acerca de delitos ou outros fatos, desde de que tais informações tenham sido obtidas após o compromisso profissional de manutenção do segredo profissional. O direito ao segredo profissional é uma das mais claras manifestações de reconhecimento do direito à intimidade e também pode ser estendido a uma série de outras profissões no campo da medicina, do direito, da religião, etc. A proteção constitucional não é nenhuma novidade do moderno constitucionalismo, tendo em vista que tal direito já havia sido reconhecido, por exemplo, no *Digesto* da antiga Roma, nas Partidas Espanholas, nas Ordenanças Reais Francesas de Carlos VII, e no Reinado de Isabel I da Inglaterra. Cabe aqui ser ressaltada a lição do Professor Michavila Nuñez (1991, p. 1416) sobre a essência do instituto do segredo profissional. Ele nos descreve brilhantemente o papel desenvolvido pelo profissional que, em razão da profissão que exerce, se transforma em um confidente e conhecedor dos segredos mais íntimos de outra pessoa. Para ele, o segredo profissional possui uma dupla face, pois é dever e ao mesmo tempo é direito. É dever do profissional ser fiel depositário dos segredos que lhes são confiados em razão de seu grau. Ao passo em que o profissional tem o direito de permanecer em silêncio e não compartilhar, nem sequer com a Justiça, as informações íntimas recebidas sob compromisso de trabalho. O confidente é uma espécie de “alter ego” daquela pessoa que, premida por determinadas circunstâncias, “*se ve obligada por la necesidad a abrir su intimidad a un profesional que le aconseje para defender sus intereses o aportar una solución para sus males*”. Como podemos ver, o ordenamento jurídico não protegerá toda e qualquer informação porque inevitavelmente estaríamos diante da vulgarização do instituto. O mesmo poderia ser utilizado por pessoas mal-intencionadas e profissionais corruptíveis somen-

te para encobrir dados, informações ou atividades ilícitas do público. Então o elo existente entre o direito à intimidade pessoal e familiar e o segredo profissional, e que deve ser exigido entre as partes envolvidas na relação profissional, é justamente a necessidade. Somente se abandona a intimidade da vida pessoal ou familiar por extrema necessidade de amparo de um profissional, que proporcionará ajuda para a resolução de problemas conhecidos através de reveladas informações. Desse modo, essas informações, mesmo depois de compartilhadas com outra pessoa, ainda constituirão parcela situada na esfera de intimidade do cidadão e, por isso mesmo, continuarão tuteladas pelo texto constitucional. (C. E. art. 20.1. d);

- d) *O regime legal especial e o controle legislativo dos meios de comunicação social pertencentes ao Estado*: consiste na garantia constitucional de que os meios de comunicação em massa, de titularidade do Estado, serão sempre objeto de controle por parte do Poder Legislativo, determinando inevitavelmente a existência de um pluralismo dentro da administração de tais meios. O legislativo espanhol tem a prerrogativa de exigir esclarecimentos ou providências do Governo, do Diretor Geral, ou do Conselho de Administração da Rádio e Televisão Espanhola acerca de determinados fatos, situações ou informações divulgadas pela estrutura de comunicação estatal. Isso porque o legislador constituinte tem consciência de que os meios de comunicação em massa fazem uma grande coleta de informações, mas não podem divulgá-las inteiramente. Sempre existirá uma filtragem quantitativa e qualitativa referente a todas as informações coletadas. Desse modo, quando o controle dos meios de comunicação do Estado obedece a uma administração formada por representantes dos mais variados setores políticos e sociais, reduz-se significativamente a possibilidade de uma filtragem tendenciosa e de uma consequente divulgação parcial de informações. Reduz-se, enfim, a possibilidade de utilização indevida desse poderoso instrumental de comunicação social (C. E. art. 20.3).

Ainda é possível destacar-se como garantias da livre informação a *abolição da censura prévia* (C. E. art. 20.2), que seria a tentativa de se limitar a realização ou divulgação de uma determinada obra através do exame oficial e prévio do seu conteúdo, e a *exigência de ordem judicial*

para apreender quaisquer publicações, gravações ou outros meios de informação (C. E. art. 20.5).

### 3 CONCLUSÃO

Finalmente, pode-se ver que todo o trabalho dos teóricos do conceito de Liberdade somente demonstra a relação germana entre Liberdade de Expressão, Liberdade de Informação e, posteriormente, sua positivação como Direito à Informação. A partir dessa evolução conceitual fica fácil observar que o desenvolvimento de qualquer País somente será possível com a concretização desse direito humano, hoje já constante como direito fundamentalizado em nossa Constituição.

O conceito chave liberdade de pensamento se desenvolveu para as liberdades de expressão, de opinião, de crítica, de religião, de ensino, de imprensa, e de informação. Sendo que esta última foi trazida para a égide constitucional, no sentido de assegurar a todos o direito à informação.

Ao contrário do exemplo democrático espanhol, o Brasil se vangloria de estar se tornando uma potência econômica mundial ainda escravo de meios de comunicação facciosos, hipócritas e de má qualidade. A sociedade brasileira resta mal informada e malformada, vez que ainda padece de um débil sistema de ensino público. Há ensino de qualidade apenas para quem pode pagar caro por ele.

Ter direito à informação séria e veraz, e de forma contínua, é o que diferencia um cidadão de país desenvolvido, de um cidadão de país em eterno desenvolvimento.

### REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Sérgio Luiz Cruz. Comunicação social, propaganda, mídia e opinião pública no combate moderno. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, ano 88, n.792, 2002.

AZALGA VILLAAMIL, Oscar. *Derecho político español: según la Constitución de 1978*. 3. ed. Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.

ESCOBAR DE LA SERNA, Luis. *Manual de derecho a la información*. Madrid: Dykinson. 1997.

LLAMAZARES CALZADILLA, Maria Cruz. *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*. Madrid: Civitas. 1999.

MARQUES, Andrea Neves Gonzaga. *Liberdade de expressão e a colisão entre direitos fundamentais*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

MARTÍNEZ QUINTEIRO, Esther. Derecho a la información. In: HISHOK, Céline (dir.). *Dictionnaire plurilingüe des Droits Humaines de AAVV*. Coordinadora Española: Martínez Quinteiro. Bruselas: Editorial Bruylant. 2006. Voz nº 44. p. 517-523.

MICHAVILA NUÑEZ, Jose Maria. *El Derecho al secreto profesional y el artículo 24 de la Constitución*. Em *estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo Garcia de Enterría*. Tomo II. Madrid: Editorial Civitas. 1991.

SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto. *La libertad de expresión en el Estado de Derecho: entre la utopía y la realidad*. Barcelona: Ariel Derecho. 1987.

SAAVEDRA LÓPEZ, Modesto. El Derecho a la libertad de expresión. In: *DICCIONARIO crítico de los Derechos Humanos*. Santa Maria de la Rábida: Editorial de la Universidad Internacional de Andalucía, 2000.

SANCHEZ FERRIZ, Remédios. *El Derecho a la información*. Valencia: Editorial Cosmos. 1974.





# O DESAFIO DE REFLETIR SOBRE A “VIDA” DAS DIMENSÕES NORMATIVAS DA DEMOCRACIA NA CONJUNTURA MORTÍFERA DA PANDEMIA: DIAGNÓSTICO E PROJEÇÕES PRELIMINARES

## THE CHALLENGE OF REFLECTING ON THE “LIFE” OF THE NORMATIVE DIMENSIONS OF DEMOCRACY IN THE DEADLY CONJUNCTURE OF PANDEMIA: DIAGNOSIS AND PRELIMINARY PROJECTIONS

*Márcio Soares Berclaz<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo pretende refletir sobre as dimensões normativas e os desafios da democracia (representação, participação, deliberação e radicalidade) a partir do cenário de crise propiciado pela conjuntura mortífera da pandemia de COVID-19.

**Palavras-chave:** Democracia. Vida concreta. Pandemia.

**Abstract:** This article aims to reflect on the normative dimensions and the challenges of democracy (representation, participation, deliberation and radicalism) from the crisis scenario provided by the deadly situation of the COVID-19 pandemic.

**Keywords:** Democracy. Concrete life. Pandemic.

*Não quero regra nem nada. Tudo tá como o diabo gosta, tá.*

*Já tenho este peso que me fere as costas e não vou, eu mesmo, atar minha mão.*

*O que transforma o velho no novo, bendito fruto do povo será.*

*E a única forma que pode ser norma é nenhuma regra ter. É nunca fazer nada que o mestre mandar.*

*Sempre desobedecer, nunca reverenciar.*

**Belchior**

---

<sup>1</sup> Professor do IV Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Doutor e Mestre em Direito (UFPR). Professor da Universidade Positivo. Membro do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: marcioberclaz@gmail.com.

O mundo atravessa mais uma pandemia<sup>2</sup>. Agora é a temida e, pelo menos ao tempo da escrita deste pequeno texto, ainda “invencível” COVID-19. Juntamente com a crise sanitária, estão criadas as condições para um “terremoto” ou “tempestade” econômica e social de grandes proporções, conjugação e afluência de crises que, além do estrago que já pode ser observado, projeta outras consequências e desdobramentos. Esses, embora previsíveis, ainda são incertos tanto quantitativa quanto qualitativamente, dependendo, portanto, de melhor mensuração.

Nessa conjuntura, é preciso partir do cenário presente para projetar o ambiente futuro, tanto de vidas individuais e seus inexoráveis desejos (afinal, a psicanálise ensina que somos *seres desejantes*), como das realizações institucionais, as quais alcançam das empresas privadas (das pequenas às megacorporações transnacionais) aos Estados (ainda formalmente “soberanos”).

Também é o momento para refletir (por que não?) sobre a “saúde” do próprio Planeta Terra<sup>3</sup>, sob “risco” muito maior do que aquele que movimentava cotidianamente as frenéticas oscilações das “bolsas de valores” mundiais – cabendo lembrar que sem vida e necessidades para satisfazer não há por que existir o tal mercado de “ativos futuros”. Para ficar em dois exemplos: o aquecimento global segue preocupando a mais consciente *economia verde* da imperialista “zona do euro”; a degradação ambiental da Amazônia como patrimônio brasileiro (e da humanidade) cresce em progressão geométrica<sup>4</sup> em vergonhoso e cretino ritmo de quem pretende

---

<sup>2</sup> Afinal, a história nos mostra que a disseminação de uma “praga” ou “peste” não é novidade no mundo. Assim ocorreu com a “praga de Justiniano” (542-546), com a “peste negra” no século XIV (1343-1357), com a “terceira praga” (1855-1913), com a “gripe russa H2N2” (1889-1890) ou mesmo com a denominada “gripe espanhola H1N1” entre 1918 e 1920, que segundo estimativa teria matado em torno de 50 milhões de pessoas, entre outras.

<sup>3</sup> “Ninguém precisa ter o conhecimento que um astrônomo tem do Sol para reconhecer sua importância e aproveitar sua força para produzir alimentos. Sem ele, a vida na Terra não existiria. É a certeza de que amanhã ele apontará no horizonte, produzindo as mesmas ‘róseas auroras’ do tempo de Homero, que orienta em parte a previsibilidade da atividade de todos. Os ciclos da natureza no capitalismo são domesticados e adequados aos ciclos cada vez mais rápidos e fugazes de acumulação. Nunca nos perguntamos (afora Hume!) o que faríamos se o Sol não aparecesse amanhã. Contudo, em diversas manhãs da história do capitalismo do século XX, o sistema tautológico de transformação de valor em mais-valor colapsou – como na hiperinflação dos anos 1920 na Alemanha ou na Quinta-Feira Negra, em outubro de 1929 nos Estados Unidos. O que seria a vida em sociedade que naturaliza essa atividade reflexa quando seu sentido não pode mais objetivamente se reproduzir? Talvez algo como o fim do mundo” (ARANTES, 2014, p. 14-15).

<sup>4</sup> “Desmatamento da Amazônia cresce 28% em um ano, diz nota de servidores do IBAMA”. Folha de São Paulo, 25 jul. 2020.

ir “passando a boiada”<sup>5</sup>. Pois sim, há um direito ao futuro e a sustentabilidade é um paradigma axiológico multidimensional (ambiental, social, ética, econômica, jurídico-política e econômica) que deve(ria) vincular<sup>6</sup>. Para além disso, há uma descolonial perspectiva de bem-viver<sup>7</sup>, que precisa orientar uma nova relação dos seres humanos com a natureza e a Terra.

<sup>5</sup> “Precisar ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto da cobertura de imprensa porque só se fala de Covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas”. Ricardo Salles, na condição de Ministro do Meio Ambiente do Governo de Jair Bolsonaro, fala na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, conforme amplamente noticiado na imprensa após determinação do Supremo Tribunal Federal.

<sup>6</sup> “Sustentabilidade, em síntese conclusiva, é princípio constitucional que incide, de maneira vinculante, em todas as províncias do sistema jurídico (não apenas na seara ambiental). Merece acolhida, antes de mais, como novo paradigma, a serviço deliberado da homeostase socioambiental, entendida como a capacidade biológica e institucional de promover o multifacetado reequilíbrio propício ao bem-estar duradouro. Reitere-se, bem a propósito, o conceito de sustentabilidade aqui adotado: é o princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. [...] a sustentabilidade nada tem de fugaz. Enfeixa, sinteticamente, os fundamentais objetivos ético-jurídicos. Aprimora o modo de enxergar e sindicar, preferencialmente *a priori*, as nossas escolhas. [...] Faz reconhecer que o direito ao futuro não é de titularidade exclusiva das atuais gerações, pois o déficit de justiça intergeracional compromete, desde logo, o bem-estar. [...] Cuida eticamente do bem-estar presente e futuro, articulados sem contraposição excludente. [...] Reconhece, em plenitude, a titularidade dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras. [...] A sustentabilidade é incompatível com a crença ingênua no crescimento econômico como fim em si [...] Eis o motivo pelo qual cumpre realizar a escolha da sustentabilidade, antes de tudo, como oportunidade derradeira de assegurar, às gerações, o direito fundamental ao futuro” (FREITAS, 2019, p. 337).

<sup>7</sup> “Nas últimas décadas, o ideário de desenvolvimento difundido pelo sistema capitalista, assentado na promessa de progresso e prosperidade, tem se apresentado cada vez menos factível. A verdade de tal constatação não se lastreia apenas na existência de profundas crises econômico-financeiras, como também na manifesta injustiça social e degradação da biodiversidade verificadas na contemporaneidade. Reconhece-se, em geral, que o estado da Terra, do modo debilitado como se encontra, não pode perseverar. Com acerto, Boff (2013, p. 10) afirma que ‘a economia, a política, a cultura e a globalização seguem um curso que não pode ser considerado sustentável pelos níveis de pilhagem de recursos naturais, de geração de desigualdades e de conflitos intertribais e outros esgarçamentos sociais que produzem’. [...] Porquanto, questiona-se: De onde pode partir a revolução de que o planeta anseia? [...] Analisar-se-á se o modelo de *Bem Viver*, notabilizado pelas Constituições do Equador e da Bolívia, tem o condão de superar o clássico padrão de desenvolvimento sustentável, colocando-se como um novo e original paradigma de relação do homem para com a Terra – e da Terra para com o homem” [mulheres e homens como gênero humano, em verdade] (CAOVILLA; WINCKLER, 2019, p. 272).

Entre outras tantas possibilidades, em visão mais estreita, esse desafio à democracia (“significante” poderoso e complexo que permite muitos “significados”) atravessa todas as suas diferentes concepções *normativas*<sup>8</sup>: representação, participação, deliberação e radicalidade.

A proposta do presente artigo é, neste excepcional e singular período pandêmico nas suas reais dificuldades e eventuais oportunidades, projetar um rabisco inicial e provisório que nos permita problematizar os desafios postos à democracia dentro dessas dimensões.

É o momento de se buscar a «pedagogia» e a «epidemiologia» própria para o atual e difícil tempo do mundo<sup>9</sup>, repleto de medo e pânico propiciados por um novo tipo de vírus. Um tempo de indiscutível (e ao mesmo tempo perigosa) exceção (para lembrar Agamben<sup>10</sup>) que impõe a restrição de direitos e liberdades em nome do melhor paradigma da filosofia pensada desde a *exterioridade* da América Latina (e do sul do mundo em geral): não o *ser*, nem a *consciência*, nem mesmo a *linguagem*, mas a vida concreta<sup>11</sup> (como bem ensina Celso Ludwig).

Não por acaso a vida concreta é o paradigma próprio da Filosofia da Libertação como proposta autêntica de um filosofar entrelaçado com a “Pátria Grande” ou com a Cordilheira dos Andes.

O problema é que esse mesmo e justificado regime de exceção (não mais se podendo falar em “invenção” de uma pandemia<sup>12</sup>), não

<sup>8</sup> A propósito dessas dimensões normativas, retoma-se o que já constou em Berclaz (2013). Da mesma forma, Berclaz (2019).

<sup>9</sup> “[...] a ideia de um ‘tempo mundial’ cortaria pela raiz a tentação de comparações excessivas entre períodos ou experiências históricas particularmente afastados uns dos outros, não obstante analogias estruturais à primeira vista irrecusáveis. Em suma, um demarcador de época que permite comparar e se comparar” (ARANTES, 2014, p. 27).

<sup>10</sup> “En primer lugar, hay una tendencia creciente a utilizar el estado de excepción como paradigma normal de gobierno” (AGABEN, 2020, p.18).

<sup>11</sup> “Nesse paradigma, o ponto de partida, o *antes* de tudo, é a vida concreta de cada sujeito como modo de realidade. A vida é o critério-fonte, condição de possibilidade de todo o mais. Esse critério é referência de todos os campos: do ético, do político, do econômico, do social, do jurídico e outros. É referência, também, de todo ato, norma, estrutura, sistema, subsistema, instituição etc. Assim, a premissa é que a vida humana em comunidade é o *modo de realidade* do sujeito. O *modo de realidade* consiste em considerar a vida humana como ela se apresenta a nós, nas situações concretas do mundo, na idade da globalização e da exclusão.” (LUDWIG, 2006, p. 183).

<sup>12</sup> Como em princípio, dependendo a interpretação, equivocou-se o próprio Agamben ao escrever, ainda em 26 de fevereiro de 2020, sobre “a invenção de uma pandemia”, ainda que a sua afirmação, além de ser avaliada no seu devido “tempo”, possa ir para muito além disso: “El otro factor, no menos inquietante, es e; estado de miedo que evidentemente se ha extendido

raro, serve como pretexto útil e oportuno para, como se fosse um frio “algoritmo”<sup>13</sup>, justificar um quadro de uma ainda maior e mais agressiva violação de direitos (para ficar num exemplo, o direito ao trabalho em tempos de autoexploração e “teletrabalho” combinados com “suspensões de contrato de trabalho” e “demissões em massa”).

Em outras palavras, nessa perspectiva, pode-se dizer que o que se (re)inventa, portanto, são atitudes canalhas que se aproveitam do contexto de uma pandemia para “atropelar direitos” (não a pandemia propriamente dita como uma novidade) de quem, na verdade, já poucos direitos possui para chamar de efetivamente seus (previsto na teoria e realizado na “práxis”).

A globalização em tempos pandêmicos espria mazelas do político ao jurídico (LIMA, 2002) no sistema-mundo em um cenário de banalização<sup>14</sup> cotidiana da morte com milhares de vidas perdidas<sup>15</sup> de forma concentrada em um evento um tanto quanto inédito na história mais recente. Uma pandemia que, na sua origem chinesa (a grande potência que hoje rivaliza com os Estados Unidos da América), lamentavelmente pode potencializar o resgate de traços sempre latentes e odientos do racismo e da própria xenofobia, servindo para enfraquecer ainda mais (na linha do *Brexit* e o seu dilema) projetos coletivos de integração, como é o caso da União Europeia (ainda que essa esteja limitada à razão do “mesmo”<sup>16</sup>).

Em tempo de pandemia, essa mesma globalização, tomando por base apenas o campo da saúde, serve não só para mostrar a importância de sistemas de saúde públicos e universais com ênfase na atenção básica

---

en los últimos años en las conciencias de los individuos y que se traduce en una necesidad real de estados de pánico colectivo, a los que la epidemia vuelve a ofrecer el pretexto ideal. Así, en un círculo vicioso perverso, la limitación de la libertad impuesta por los gobiernos es aceptada en nombre de un deseo de seguridad que ha sido inducido por los mismos gobiernos que ahora intervienen para satisfacerla”.

<sup>13</sup> Ou seja, em uma imagem, uma “árvore de decisão”.

<sup>14</sup> Como bem disse Mario Sergio Conti, ao tratar da perda recente do músico e compositor Sérgio Ricardo (que contraiu COVID, mas morreu a seguir por complicações cardíacas, aos 88 anos): “São tantos os mortos pela peste que eles se tornam cifras, abstrações: 635 mil no mundo, 85 mil só no Brasil. Impalpáveis, os números obscurecem a percepção de que cada pessoa que se foi era única”.

<sup>15</sup> Uma das mais recentes produzidas foi a perda de Sérgio Ric.

<sup>16</sup> “[...] o pensamento europeu sempre teve tendência para abordar a identidade não em termos de pertença mútua (co-pertença) a um mesmo mundo, mas antes na relação do mesmo ao mesmo, de surgimento do ser e da sua manifestação no seu ser primeiro ou, ainda, no seu próprio espelho.” (MBEMBE, 2018, p. 10).

(com controle social e financiamento adequado), como também, a despeito da importância (e de ser o que temos), expõe o “atraso” e a fraqueza de organismos multilaterais criados e mantidos por Estados na base da *soft law* e sem maior força executiva, como é o caso da Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>17</sup>.

Ao contrário do que se dizia no começo desse tempo, o vírus da COVID-19 não é “democrático”, posto que a sua circulação apanha em cheio e de modo mais desigual a “classe que vive do trabalho”. Embora inicialmente “adquirido” disseminado por certo segmento da população que tem condições e recursos para transpor fronteiras (turismo individual ou de negócios), percebe-se que no “sul” do mundo e, portanto, na periferia dependente<sup>18</sup> do sistema-mundo capitalista, a proliferação de mortes pela COVID-19 definitivamente não é acompanhada dos mesmos “atos administrativos” ou mesmo “investimentos” financeiros que inundam os mercados dos Estados Unidos e da Europa. Aqui, em regra, realiza-se a irracionalidade de não se fazer *lockdown* nem mesmo quando se está no ápice de milhares de mortes ao dia! Ou seja, nega-se a vida em nome da afirmação irracional do “deus-mercado”.

Pode-se dizer, assim, que a pandemia se trata de um evento global que, demonstrando a importância do “comum”<sup>19</sup>, não só exacerba a ten-

<sup>17</sup> “El primer modelo vago de una coordinación global de este tipo es la Organización Mundial de la Salud, de la cual no obtenemos el galimatías burocrático habitual sino advertencias precisas proclamadas sin pánico. Dichas organizaciones deberían tener más poder ejecutivo. Los escépticos se burlan de Bernie Sanders por su defensa de la atención médica universal en los EE.UU. ¿Es la lección de la epidemia de coronavirus que no se necesita aún más, que debemos comenzar a crear algún tipo de red GLOBAL de atención médica?” (ŽIŽEK, 2020, p. 24).

<sup>18</sup> “A América Latina, apesar de ser uma zona de Estados independentes desde o século XIX, sente-se identificada com as aspirações de independência política e, sobretudo, econômica dos antigos povos coloniais. Ela deseja, além de uma independência política real diante das pressões diplomáticas e intervenções políticas e militares diretas da Inglaterra, especialmente até 1930, e dos EUA, particularmente depois da Segunda Guerra, uma independência econômica que viabilize seus Estados nacionais, seu desenvolvimento e seu bem-estar” (SANTOS, 2015).

<sup>19</sup> Como problematiza Slavoj Žižek, importante lembrar a existência de muitos outros vírus latentes nas nossas sociedades, tais como as notícias falsas, as teorias de conspiração paranoicas e as explosões de racismo. Para além disso, o “coronavírus” pode permitir a reinvenção do modo atual de vida, além de assegurar a necessidade de se apostar na “ciência” como uma das saídas possíveis ŽIŽEK, 2020, p. 21: “La propagación continua de la epidemia de coronavirus también ha desencadenado grandes epidemias de virus ideológicos que estaban latentes en nuestras sociedades: noticias falsas, teorías de conspiración paranoicas, explosiones de racismo”; p. 22: “[...] el coronavirus también nos obligará a reinventar el comunismo basado en la confianza en las personas y en la ciencia”; p. 23: “Mi modesta opinión es mucho más radical: la epidemia de coronavirus es una especie de ataque de la ‘Técnica del corazón

são permanente entre democracia e direitos humanos, como bem posto por Franz Hinkelammert<sup>20</sup>, como também demonstra o quanto que esse impacto infelizmente pode pender mais para o lado errado da balança (mercado<sup>21</sup>), acentuando as assimetrias e desigualdades.

Em um cenário mais aberto, a era da pós-verdade, da desinformação e das “fake news” potencializadas pelas redes digitais desafia a dimensão eleitoral (representativa) das democracias, especialmente em ano definições eleitorais dos Municípios brasileiros, passando pela vizinha Bolívia aos Estados Unidos (os donos do chamado “mercado-mãe” que agora travam uma espécie de um novo cenário de Guerra Fria ou híbrida com os chineses).

---

explosivo de la palma de cinco puntos’ contra el sistema capitalista global, una señal de que no podemos seguir el camino hasta ahora, que un cambio radical es necesario”; p. 28: “En un discurso reciente, el primer ministro húngaro, Viktor Orban, dijo: ‘No hay tal cosa como un liberal. Un liberal no es más que un comunista con un diploma’. ¿Qué pasa si lo contrario es cierto? ¿Si designamos como ‘liberales; a todos aquellos que se preocupan por nuestras libertades, y como ‘comunistas’ a aquellos que son conscientes de que solo podemos salvar estas libertades con cambios radicales ya que el capitalismo global se acerca a una crisis? Entonces, deberíamos decir que, hoy, aquellos que aún se reconocen a sí mismos como comunistas son liberales con un diploma, liberales que estudiaron seriamente por qué nuestros valores liberales están bajo amenaza y se dieron cuenta de que solo un cambio radical puede salvarnos”;

<sup>20</sup> “Não obstante, sem superar a exclusão das partes cada vez maiores da população mundial, não é possível nem uma coisa nem outra, isto é, a opção contra o que acontece quando se segue a lógica dos mecanismos de exclusão. O aspecto essencial não é que a sociedade atual se divide em incluídos e excluídos; isso é apenas a superfície. É preciso levar em conta que os excluídos não estão fora, mas dentro das nossas sociedades. A exclusão perpassa toda a sociedade, a exclusão de uma parte transforma o conjunto e, por consequência, o conjunto deixa de ser ‘vivível’. A questão não é que os incluídos têm hoje uma vida digna e os excluídos, não. A questão é que a exclusão de uma parte, e de grandes partes importantes, e mais, realmente majoritárias, transforma também os incluídos. Estes precisam excluir, destruindo assim suas próprias relações de incluídos; as relações humanas corrompem-se também entre os incluídos. Sendo incluído, é preciso desenvolver uma brutalidade enorme para não ver o que acontece com os excluídos. Ou seja, a opção pela inclusão dos excluídos, uma sociedade que acolha a todos, transforma-se em necessidade da própria vida de todos. Com a opção pelos excluídos não se quer dizer que um grupo está mal e outro está bem. O que se quer é uma vida digna para todos. A exclusão destrói o bem comum e o bem comum é um bem para todos. Destruindo-o, tudo fica pior para todos” (HINKELAMMERT, 2014, p. 148).

<sup>21</sup> “Otro fenómeno extraño que podemos observar es el retorno triunfal del animismo capitalista, de tratar los fenómenos sociales como los mercados o el capital financiero como entidades vivientes. Si uno lee nuestros grandes medios, la impresión es que lo que realmente debería preocuparnos no son miles de personas que ya murieron (y miles más que morirán) sino el hecho de que ‘los mercados se están poniendo nerviosos’. El coronavirus perturba cada vez más el buen funcionamiento del mercado mundial y, como escuchamos, el crecimiento puede caer en un dos o tres por ciento” (ŽIŽEK, 2020, p. 27).



Da mesma forma ocorre em relação à efetivação da democracia e dos melhores ganhos em um cenário que não seja de ilusão, mas de efetividade. Na raiz, há de se repensar o quanto que o “capitalismo de mercado” retira ou esvazia a ideia de uma democracia que não pode ser apenas forma, mas que precisa de substância<sup>22</sup> e “alta” intensidade (Boaventura de Sousa Santos).

Do mesmo modo, o que dizer sobre (des) governos que exploram ressentimentos e rancores do passado para uma política (ou mesmo “um gabinete”) do ódio, que, a pretexto de um radical (ou mesmo de um falso nacionalismo), mostra o lado mais regressivo de um agir (ou um omitir) que não permite propiciar “vida em abundância” para todas e todos? Essa é a realidade para Trump (Estados Unidos), Erdogan (Turquia), Orban (Hungria), Bolsonaro (infelizmente, no Brasil<sup>23</sup>), entre outros tantos *maus governos*, para dizer o mínimo.

No meio disso tudo, em jogo pode estar o “futuro da democracia” e, nele, o papel que o Estado (numa concepção ampliada *gramsciana* que considere a sociedade civil) deve assumir para significar de maneira suficiente a “política” não apenas como a “arte do possível”, mas como o principal motor a demonstrar que a alternativa existente fora da complexa democracia é sempre pior e mais nefasta: ditadura.

Assim, acredita-se que o mortífero vírus da pandemia deve estimular a projeção do pensamento para além da margem necropolítica

---

<sup>22</sup> Essa ideia está presente em muitas frentes, das mais conservadoras (por exemplo, poliarquia) às mais progressistas. Por exemplo: Dahl (2001, p. 191-195): “Quando abordamos o capitalismo de mercado de um ponto de vista democrático, examinando bem de perto descobrimos que ele tem dois rostos. Como a figura de Janos, o deus grego, esses dois rostos apontam em direções opostas. Um deles, o rosto amistoso, aponta para a democracia. O outro, um rosto hostil, aponta na outra direção. A democracia e o capitalismo estão encerrados num conflito permanente em que cada um modifica e limita o outro [...] No entanto, se a existência em um país de instituições políticas democráticas afeta de maneira significativa o funcionamento do capitalismo de mercado, a existência desse tipo de capitalismo afeta o funcionamento das instituições políticas democráticas. A flecha da causa, por assim dizer, voa nas duas direções: da política para a economia e da economia para a política. Como inevitavelmente cria desigualdades, o capitalismo de mercado limita o potencial democrático da democracia poliárquica ao gerar desigualdades na distribuição dos recursos políticos [...] Embora não seja a causa única, o capitalismo de mercado é importante para causar uma distribuição desigual de muitos recursos essenciais: riqueza, rendimentos, *status*, prestígio, informação, organização, educação, conhecimento...”

<sup>23</sup> A propósito do contexto brasileiro frente à pandemia: <http://recortescriticos.blogspot.com/2020/06/ricardo-antunes-esta-certo-o-brasil.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

do capitalismo<sup>24</sup>, esse modelo tido como único que, em verdade, serve-se da democracia para enfraquecê-la, quando não para tomá-la de refém a ponto de “vampirizá-la” para drenar seu melhor “sentido” (e, nesse aspecto, a derrota, descrédito ou deslegitimação da política não deixa de ser a derrota por igual da democracia).

Há de se continuar a apostar na sobrevivência da democracia enquanto projeto que permite uma necessária tomada de decisões em nome da coletividade, pelo menos se a ideia for transitar de um cenário fenomenológico<sup>25</sup> de predominante injustiça para buscar alguma justiça mais factível ali no horizonte.

Caso haja compromisso e consciência desse propósito, não há outra travessia a não ser repensar a própria concepção da democracia como “significante” a partir de uma inovadora e fundacional perspectiva crítico-descolonial<sup>26</sup>.

Em apertada síntese, aposta-se na necessidade de descolonizar o poder e a democracia desde alguma perspectiva de Libertação<sup>27</sup>, sem

<sup>24</sup> “Pero quizás otro virus ideológico, y mucho más beneficioso, se propagará y con suerte nos infectará: el virus de pensar en una sociedad alternativa, una sociedad más allá del estado-nación, una sociedad que se actualiza a sí misma en las formas de solidaridad y co-operación global.” (ŽIŽEK, 2020, p. 22).

<sup>25</sup> “A fenomenologia, como seu nome está a indicar, ocupa-se do que aparece e como aparece a partir do horizonte do mundo, do sistema, do ser. A epifania, ao contrário, é a revelação do oprimido, do pobre, do outro, que nunca é pura aparência nem mero fenômeno, mas que conserva sempre uma exterioridade metafísica. Aquele que se revela transcende o sistema, põe continuamente em questão o dado. A epifania é o começo da libertação real” (DUSSEL, 1977, p. 22).

<sup>26</sup> “O denominador comum da atitude dogmática e da cética encontra-se na impossibilidade diante do que pode acontecer e na capacidade de não recuar até mesmo diante do irreparável. Assim, por consequência, são chamadas de democracia dogmática e de democracia cética. No espírito inexorável da necessidade, encontram-se aliados o pensamento da verdade e o da *sképsis* do poder, que é fim em si mesmo. Nesse ponto, esses pensamentos diferenciam-se radicalmente do espírito da possibilidade que está na base de um modo diferente de conceber a democracia, uma democracia que, contrastando com a dogmática e a cética, chamaremos – como já foi adiantado – de democracia crítica” (ZAGREBELSKY, 2011, p. 131).

<sup>27</sup> “Trata-se da libertação neocolonial do último e mais avançado grau de imperialismo. O imperialismo norte-americano. O imperialismo que pesa sobre parte da Ásia, quase sobre toda a África e América Latina. [...] Queremos apenas indicar um fator geopolítico que as nações periféricas jamais podem esquecer, porque seria sua perdição. O gato pode enganar-se, é simplesmente um bote em falso. O rato não pode se enganar; seria sua morte. Se o rato vive é porque é muito mais inteligente do que o gato. Contra a ontologia clássica do centro, desde Hegel, até Marcuse, para mencionar o mais lúcido da Europa, levanta-se uma filosofia da libertação da periferia, dos oprimidos, a sombra que a luz do ser não pode iluminar. Do não-ser, do nada, do outro, da exterioridade, do mistério sem-sentido, partirá o nosso pen-

abrir mão das poderosas ferramentas e categorias do denominado “giro descolonial”<sup>28</sup>.

Com efeito, a complexidade do tempo presente permite prognosticar um futuro que exigirá ainda mais do Estado<sup>29</sup> e da Democracia, ideias necessariamente articuladas e associadas (O Estado como uma organização do poder e a democracia como o “método” dessa partilha), como ocorre no caso brasileiro, em que a Constituição preconiza um Estado Constitucional Democrático de Direito<sup>30</sup> (muito mais do que um mero e simples Estado de Direito), o qual, necessariamente, precisa ser um Estado transformador da realidade social, no qual haja a realização de direitos e garantias fundamentais de modo combinado com a contenção e controle adequado do poder.

Esclarecidos esses aspectos, arrisca-se lançar algumas provocações a respeito das dimensões normativas da democracia em tempo mortífero de pandemia, como é a proposta deste modesto convite à reflexão criativa.

Iniciando pela democracia representativa, qualquer que seja a esfera federativa, é possível afirmar que a pandemia, ao demandar ações,

---

samento. Trata-se portanto de uma ‘filosofia bárbara’. A filosofia da libertação pretende assim formular uma metafísica – que não é ontologia – exigida pela práxis revolucionária e pela *poiesis* tecnológica, a partir da formação social periférica que se estrutura em maneiras de produção complexamente entrelaçadas” (DUSSEL, 1977, p. 20).

<sup>28</sup> A propósito, refere-se a tese de doutorado pela qual este subscritor arriscou-se a projetar seu primeiro rabisco, em especial o seu Capítulo 2 “Descolonizando o poder e a democracia desde a Experiência Zapatista”. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/52850/R%20-%20T%20-%20MARCIO%20SOARES%20BERCLAZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 jul. 2020.

<sup>29</sup> “Resumindo: em nenhum país democrático existe uma democracia capitalista de mercado (e provavelmente não existirá por muito tempo) sem ampla regulamentação e intervenção do governo para alterar seus efeitos nocivos.” (DAHL, 2001, p. 194-195).

<sup>30</sup> “O Estado é, em essência, uma formação histórica voltada à organização jurídica do poder; entretanto, ao longo da história, nem sempre essa ‘organização jurídica’ permitiu a contenção do poder. Por vezes, o Estado se ‘submete’ a leis que não servem de verdadeiro óbice ao exercício do poder; em outras, a própria legislação estimula a ampliação do poder sem contraste: há, nesses casos, mera aparência, mero simulacro de limites ao exercício do poder, embora, do ponto de vista formal, possa-se falar na existência de um Estado de Direito. Como superação do mero Estado de Direito, modelo de organização jurídica que se mostrou incapaz de evitar o arbítrio e a opressão, construiu-se a ideia de um Estado de Direito qualificado pela existência de limites rígidos ao exercício do poder, um modelo que recebeu o nome de Estado Democrático de Direito. São os direitos e as garantias fundamentais, como obstáculos ao exercício do poder, que asseguram a dimensão democrática do Estado. Por Estado Democrático de Direito entende-se um estado constitucional, em que os direitos e as garantias fundamentais de cada pessoa não podem ser afastados ao bel-prazer dos agentes estatais” (CASARA, 2017, p. 61).

programas e políticas públicas do Estado, não só no âmbito da saúde pública, mas de outras áreas, tais como a assistência social, exige a ressignificação da atuação política alinhada com uma governança planejada, proba e eficiente. Mais do que nunca, é preciso combater a “corrupção do político” (BERCLAZ, 2017, p. 101-112) que continua a drenar recursos para que o Estado realize o seu necessário papel.

Para além do complexo federalismo brasileiro permitir o concurso de diferentes entes da Federação, o contexto da pandemia também mostra a importância do Estado, por intermédio de decisões tomadas pelos “representantes” eleitos, exercer o seu papel de controle e coerção com a adoção responsável e enérgica do seu poder de polícia para controlar e regulamentar as condições de abertura de estabelecimentos comerciais, além do controle do fluxo de pacientes na rede pública, eventual necessidade de requisição de leitos na rede privada, controle para o fornecimento de determinados fármacos essenciais ao tratamento da patologia, etc.

Como se percebe, essa democracia representativa, sempre necessária mas sempre igualmente insuficiente, mostra o igual risco que é permitir poderes demasiados (e, portanto, sempre passíveis de abuso) de parte de governantes eleitos para a Chefia do Poder Executivo, os quais, em nome de uma irrefletida e exagerada conveniência e oportunidade alheia ao profissionalismo da gestão pública, ainda podem nomear e exonerar seus agentes políticos mais diretos como Secretários Municipais, Secretários Estaduais e Ministros, sem qualquer exigência de mínima motivação ou fundamentação, o que, como se sabe, pode contemplar a atuação contrária ao próprio interesse público primário, como assistimos, no Brasil, por ocasião da exoneração de dois Ministros da Saúde em plena pandemia pelo Presidente da República, tanto que, no momento deste texto, a saúde é comandada por um “militar” (algo que não ocorreu nem na Ditadura Militar). É por isso que a pandemia e a conjugação de crises que ela catastróficamente concatena, repita-se, tanto na perspectiva do que ela propicia para o presente, como também no âmbito do que ela permite projetar para um futuro, expõe o limite de sindicabilidade da discricionariedade como juízo de conveniência e oportunidade e a consequente (im)possibilidade e o alcance de questionamentos judiciais de decisões administrativas.

Via de consequência, para além da discussão europeia do proceduralismo e substancialismo, é preciso refletir mais e melhor sobre os limites da “judicialização”, inclusive a partir de uma necessária articulação de diversos campos do direito em perspectiva crítica, em especial, aqui, o

direito constitucional (e todo o debate sobre o constitucionalismo latino-americano e não eurocêntrico e a contribuição para uma compreensão de democracia substancial<sup>31</sup>; para além disso, a necessidade de se pensar um “constitucionalismo comunitário da alteridade” (RADAELLI, 2017)) e o direito administrativo (que igualmente precisa ser pensado “fora da caixa” a partir da perspectiva do pensamento crítico<sup>32</sup>), podendo servir

<sup>31</sup> Recomenda-se a leitura da *Revista Culturas Jurídicas* (Volume 4, n. 9, 2017 - Teoria Crítica, Pluralismo Jurídico e as Américas, em especial artigo de Lucas Machado Fagundes e Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, denominado “Elementos para uma compreensão sócio-histórica do constitucionalismo sul-americano na virada do século XXI”, o qual trata de vincular o compromisso que se há de ter entre o direito constitucional e sua capacidade de “transformação democrática”, p. 194: “Na sequência o que se apresenta são materiais reflexivos para pensar os fenômenos em sua dimensão concreta, não meramente no pragmatismo redutor de complexidades, mas em critérios materiais que possam conduzir a uma reflexão densa e comprometida com as realidades dos sujeitos vivos [...] o presente estudo apresentou-se como uma leitura da teoria constitucional em seu sócio-político, buscando resgatar o viés relacional entre o direito e a política, bem como refletir os elementos concretos de um texto constitucional na sua capacidade de transformação, tal como um texto político em que são depositadas na forma declarativa as esperanças de revolucionar a vida dos povos; um texto que parece saldar dívidas históricas e que foi forjado através das lutas e políticas sociais. Portanto, o que foi apresentado acima não se trata de um final de século e início esperançoso de outro, no qual o constitucionalismo começa recuperando parte de sua capacidade revolucionária e de transformação democrática; talvez seja isso e quiçá uma virada histórica no Direito, e que este recupere definitivamente toda a sua capacidade política de transformação através do constitucionalismo, ou mesmo, a abertura para outra perspectiva de luta política dos povos regionais em que o Constitucionalismo deixa sua função histórica de instrumento de dominação e passa a ser arma de libertação”.

<sup>32</sup> A propósito da reflexão crítica sobre a falta de teoria crítica no direito administrativo brasileiro e da proposta de uma revisão da ideia de “interesse público”, recomenda-se a leitura da Tese de Doutorado: SANTOS, Luasses Gonçalves dos, denominada O direito administrativo em desencanto: o interesse público sob a crítica da teoria crítica. Curitiba: Tese de Doutorado na UFPR, 2018. Na versão da referida tese, em suas conclusões, pretende-se “uma via alternativa para o Direito Administrativo, um ramo dogmático jurídico enrijecido e pouco receptivo a mudanças”; denuncia-se, igualmente, “um vácuo no desenvolvimento do Direito Administrativo no Brasil [...] Não se observa na construção da dogmática administrativa brasileira, incursões jurídicas pautadas em paradigma epistemológico vinculado à teoria crítica, muito menos em relação à teoria crítica do Direito. [...] Reconhece-se que o Direito Administrativo, assim como o Direito em geral, não pode se desvencilhar ficticiamente dos conflitos que se consomem no seio dessa sociedade capitalista, desigual estruturalmente e cindida em classes sociais antagônicas e em grupos excluídos. E mais, ciente da influência política inevitável, o Direito Administrativo precisa ser manejado de maneira que seu conteúdo sirva de fundamento e instrumento para a disputa da hegemonia dos aparelhos burocráticos pelo povo, com o desígnio de viabilizar a atividade estatal voltada à diminuição (até erradicação) das desigualdades sociais e da opressão sobre os excluídos. [...] O conceito de interesse do povo representa uma Administração Pública que adote postura ética pelo pobre, pelo excluído, pelos que estão à margem das benesses do sistema social vigente, pela imensa maioria das

para expor os limites de ambos “saberes” e a necessidade da extração de convergências possíveis para um posicionamento integrado.

Certamente muito mais poderia ser dito sobre a democracia representativa, a instância democrática que, na complexa realidade pública contextual<sup>33</sup>, enfrenta a “maior” das crises.

Todavia, não é menor o desafio relacionado à compreensão da democracia na perspectiva participativa. Esse duro e atual tempo pandêmico, que revelou muitos atos de corrupção nas aquisições de bens e serviços para enfrentamento da pandemia, também instiga a sociedade e o Estado a refletir sobre o funcionamento dos espaços e instâncias de controle, em especial o espaço das conferências e dos conselhos sociais.

A tomada de decisões na forma tradicional do “manda quem pode, obedece quem precisa” não faz mais sentido e, cada vez mais, é preciso estruturar esses espaços substancialmente democráticos.

Para além disso, a combinação de publicidade, transparência e controle social são as melhores e mais preventivas “vacinas” contra o vírus infelizmente bastante visível da corrupção (aquele que nem precisa invadir, pois é coconstitutivo da própria célula chamada “capital”).

---

peçoas que possuem mera expectativa de sobrevivência diária, cujo horizonte de vida plena é extremamente curto. Esse novo conceito, ainda merecedor de profícuo desenvolvimento, representa uma tentativa de substancial mudança de eixo epistemológico no Direito Administrativo, em que se transpõe a barreira do fundamento teórico liberal (e, por consequência, o fundamento neoliberal), em busca de alicerce crítico, materialista, histórico e dialético. [...] A síntese é que o conceito de interesse público não cabe em uma sociedade estratificada em classes sociais antagônicas, mas, ao mesmo tempo, reconhece-se que os aparelhos estatais precisam imediatamente de um critério que valide e oriente seus atos e decisões, porém sob uma lógica mais progressista e emancipatória. Para isso, propõe-se uma radical substituição: do interesse público ao *interesse do povo!*”.

<sup>33</sup> “A realidade pública é a primeira dimensão primordial do emaranhado do bem comum. Ela corresponde à realidade que vivenciamos em escala real, antes de a reduzirmos com a teoria. É na realidade que os fenômenos se alteram a todo momento, num trânsito incessante de transformações que os afetam mesmo quando não os percebemos. A realidade se soma à teoria e à prática para formar as três dimensões primordiais do emaranhado do bem comum. Por sua vez, o trânsito dos fenômenos da realidade se soma aos conceitos entrelaçados da trama teórica e às experiências da prática para formar um emaranhado que se enreda, embaralha, desmancha, entrelaça e se conecta. Os elementos e formas que constituem os fragmentos que compõem o emaranhado do bem comum interoperam por meio dos valores comuns. [...] Na primeira dimensão primordial do emaranhado, o cidadão é o observador dos fenômenos da realidade pública contextual. [...] Os limites da dimensão da realidade, entretanto, não são demarcados como um domínio isolado dentro do emaranhado. Onde existirem interações – de fenômenos com conceitos entrelaçados e percursos – existirá o entrelaçamento da realidade com a teoria e a prática” (LOPES, 2017, p. 159-160).

A sociedade, se preciso, com o uso de todos os recursos da tecnologia, precisa ter “vez” e “voz”, cada vez mais, pelo menos nas decisões essenciais.

Compartilhar poder, com os limites que isso pode propiciar para o próprio exercício do poder discricionário, por mais que possa implicar “riscos”, não permite que se desconfie do que a democracia deve ser na sua essência. É claro que a educação e a formação da consciência (ou da falta dela) de cidadãs e cidadãos são fundamentais nesse processo, inclusive para qualificar esse processo de “participação”.

Repensar a política através da democracia na sua dimensão normativa participativo-deliberativa implica o compartilhamento de poder e na possibilidade de se estabelecer uma discussão e um debate amplo capaz de influenciar ou mesmo impactar o processo de decisão. Aposta-se na possibilidade da intersubjetividade de representantes governamentais e não-governamentais relativos a cada campo da esfera pública contribuir para uma solução tomada com mais autoridade, legitimidade e, sobretudo, alteridade. A despeito disso, o momento brasileiro, de um tempo para cá, é de enfraquecimento da democracia participativo-deliberativa pela tentativa de “esvaziamento” dos conselhos e das conferências como espaços por excelência para essa participação.

A mesma reflexão pode ser feita pela forma como as “audiências públicas” geralmente são realizadas, seja para discutir orçamento, seja mesmo a discussão de uma determinada planificação ou tomada de decisão municipal.

Isso tudo faz com que a possibilidade da democracia participativo-deliberativa complementar a necessária e insuficiente representação seja um desafio, algo a ser buscado de maneira permanente.

Por derradeiro, resta analisar a mais desafiadora das dimensões: a radicalidade. Se metaforicamente a raiz de uma planta é determinante da sua possibilidade de crescimento, nutrição e desenvolvimento, não é diferente com a democracia. Ainda que muitos sejam os significados atribuíveis à ideia do que seja essa radicalidade, propõe-se que contemple, no mínimo, três notas características: dissenso, interpelação e conflito.

Propõe-se que a democracia radical, “mais do que possibilidade de participação e decisão, pressupõe compreensão e abertura para diferentes ações de desacordo”, de modo que, “diferentemente das modalidades anteriores, a radicalidade é um momento democrático de exercício de poder de modo mais afastado possível da institucionalidade, isso quando

não se atua diretamente fora e contra ela. Enquanto as demais instâncias normativas derivadas da democracia direta encontram respaldo no ordenamento e pautam-se por uma relativa amistosidade, a energia da democracia radical é quase sempre antagônica, desconfortável e antipática aos olhos de quem detém o poder.” (BERCLAZ, 2017, p. 290).

A propósito da “democracia radical”, essa ora descrita, não raro encontrada nas praças e ruas (contanto que não tenham o propósito de isolar a própria essência da democracia – ao se pedir, como visto no Brasil, retorno à ditadura) – quando não nas “ocupações escolares”, o isolamento ou distanciamento social provocados pela pandemia (dos “coletes amarelos” nas ruas da França aos protestos e revoltas iniciados em 18 de outubro de 2019 pela “primeira linha” contra o Governo de Piñera no Chile<sup>34</sup>) serviu para arrefecer, pelo menos de momento, a sua força. Pelos desafios ora projetados, “quando isso passar”, não será surpresa que haja um retorno ainda mais vigoroso, o que dependerá da mobilização social de cada realidade. Democracia radical que, importante lembrar, no contexto atual, tem nos movimentos sociais e populares a sua grande e maior força, ainda que possa (e até mesmo deva) ser pensada para além dessa instância.

Retomando ao tema da pandemia, que se utiliza como eixo central sobre o qual gravita essa reflexão sobre democracia na perspectiva crítico-descolonial, muitas podem ser as projeções dela para o campo obrigacional do Estado na razão da sua existência.

Para ficar num exemplo bem brasileiro e atual: de uma vez por todas seria o momento de se tributar grandes fortunas e dividendos para investir nas políticas públicas que podem representar uma saída democrática para as múltiplas crises instaladas: saúde, educação e assistência social (para além de uma proteção básica e especial como já temos na forma do Sistema Único da Assistência Social, por exemplo, a possibilidade de se implementar uma “renda básica” temporária, ainda que o desafio primeiro seja fazer com que o salário dito “mínimo” seja capaz de atender às necessidades para viver com dignidade de cada uma ou cada um).

Ninguém gostaria que fosse assim, mas por vezes é preciso que haja uma “catástrofe” para forçar um repensar<sup>35</sup>. Isso, como dito de início,

<sup>34</sup> A propósito, recomenda-se o filme de: PRONZATO, Carlos. Piñera: La Guerra contra Chile: <https://www.youtube.com/watch?v=YRhsoZsNJ74>.

<sup>35</sup> “Hace años, Fredric Jameson llamó la atención sobre el potencial utópico en las películas sobre una catástrofe cósmica (un asteroide que amenaza la vida en la Tierra o un virus que mata a la humanidad). Tal amenaza global da lugar a la solidaridad global, nuestras pequeñas



vale para todos os campos, das existências individuais às personificações coletivas. Mesmo um novo vírus que consome vidas pode representar a “oportunidade” de colocar ainda mais força na democracia que, na sua existência, com todos os seus problemas, ainda é a melhor engrenagem “pensada” para a tomada de decisão e solução dos problemas da humanidade. Não tivesse a importância que tem, não teria sido necessária a sua suspensão por ditaduras militares (como foi o caso do Brasil de 1964 a 1985<sup>36</sup>, como ocorreu em diversos outros países na América Latina) e nem mesmo existiriam desvairados lunático-genocidas que pedem a volta desse tempo.

Que os isolamentos e distanciamentos necessários para o tempo da pandemia sirvam para mostrar que a importância de revitalizarmos tudo que cerca a necessária, porém insuficiente *democracia representativa* (partidos políticos, sindicatos, sistemas eleitorais) - sempre com a aposta numa Política de Libertação em que se lembre, com Enrique Dussel, de que a “potência”, o poder em si, é sempre do povo (o povo que é um conceito político restrito), daí a relevância de apostarmos na *democracia participativo-deliberativa* que, sempre que possível, permite que a sociedade discuta e até mesmo participe da tomada de decisões dos governos, como aposta numa democracia que se constrói de “baixo” para cima e não o contrário; e, sobretudo, que esse elemento mais indeterminado e revigorante de toda a democracia, a *radicalidade*, possa ser o dínamo para as interpelações, as contestações e as exposições dos conflitos que ainda fazem do atual tempo do mundo um lugar de predominante injustiça, a qual somente será superada não apenas com solidariedade<sup>37</sup>, mas com disciplina, controle (principalmente social) e, claro, muita luta.

A propósito da democracia “radical” como campo de luta, enquanto espaço para interpelação, para estabelecimento do dissenso e do

---

diferencias se vuelven insignificantes, todos trabajamos juntos para encontrar una solución, y aquí estamos hoy, en la vida real. El punto no es disfrutar sádicamente el sufrimiento generalizado en la medida en que ayuda a nuestra causa; por lo contrario, el punto es reflexionar sobre un hecho triste que necesitamos una catástrofe para que podamos repensar las características básicas de la sociedad en la que nos encontramos. En Vivo” (ŽIŽEK, 2020, p. 24).

<sup>36</sup> “A palavra revolução tem sido empregada de modo a provocar confusões. Por exemplo, quando se fala em ‘revolução institucional’, com referência ao golpe de Estado de 1964. É patente que aí se pretendia acobertar o que ocorreu de fato, o uso da violência militar para impedir a continuidade da revolução democrática” (FERNANDES, 2018, p. 9).

<sup>37</sup> “[...] uma cultura pluralista e tolerante, que ponha acima o que une e deixe em segundo plano o que divide; que promova a unidade em torno de valores como: a solidariedade, o humanismo, o respeito às diferenças, a defesa da natureza, rejeitando o afã do lucro e as leis do mercado como princípios orientadores da atividade humana.” (HERNECKER, 2018, p. 256).

conflito em um cenário de um Estado Constitucional que, a despeito da sua previsão ideal, mostra no fenômeno concreto das “relações sociais” desiguais e assimétricas a cínica negação de suas normas (mesmo as ditas fundamentais, como o direito à moradia, para ficar em um exemplo), não se pode desprezar o quanto esta significa para uma falta sempre constitutiva do Estado no cumprimento do seu papel.

Acredita-se que a “democracia radical”, como elemento-chave de uma democracia crítico-descolonial, guarda a força vital da própria democracia como possibilidade de não aceitar passivamente seus limites, de pretender “ir além”, jogando luz regeneradora na sombra acomodada da democracia formal ou de baixa intensidade refém do “sistema vigente” (e ainda não transformado) de maneira sempre inquieta e incomodada e, portanto, diretamente relacionada com a essência de um movimento epistêmico de resistência e, sobretudo, de transformação<sup>38</sup> que busca uma nova *hegemonia* capaz de tomar em consideração o *bloco histórico dos oprimidos*.

Para quem não é ingênuo com a *forma jurídica* usualmente protetora da mercadoria e do capital, não se olvide que a importante e autêntica perspectiva do direito insurgente (Ricardo Prestes Pazello<sup>39</sup>) pode emprestar à democracia “radical” um fundamental papel de enfrentamento (de inclusão em pauta e, portanto, visibilidade) de um processo de esclerose jurídica e social que não raro aceita com passividade as negações de direitos e as injustiças daí decorrentes.

Por tudo, não é de se admitir que o neoliberalismo como “nova razão do mundo”, incapaz sequer de permitir a efetivação da democracia

---

<sup>38</sup> “A possibilidade combate tanto o dogma quanto a realidade, dado que, para ser possibilidade e não se contradizer, nunca pode desembolsar na aceitação passiva das últimas consequências que a necessidade exige. Ela postula que em toda situação falte algo, um lado que permaneceu na sombra e pede para ser levado à luz e ao qual é possível ligar-se para ir além. Tudo deixa entrever uma perspectiva da superação do que é dado, do que é visível. E toda a superação é apenas temporária, porque está sempre destinada a ser colocada em discussão. No comportamento de quem se inspira na possibilidade, existe, portanto, uma força que atua para ir continuamente além, embora não necessariamente para ir ‘mais em frente’. Na possibilidade está compreendida também a eventualidade da derrota, do recuo. A fé acrítica no progresso não tem nada que ver com esse comportamento do espírito, visto que a possibilidade sempre tem duas faces e inclui tanto o melhor quanto o pior. [...] Por isso, a democracia crítica nunca será um regime arrogante, seguro de si, que recusa as autocríticas e olha apenas para a frente, tendo sempre em vista a finalidade e esquecendo suas raízes, ao contrário da ‘democracia’ segundo a verdade ou segundo a força da realidade. A democracia crítica é um regime inquieto, circunspeto, desconfiada de si mesma, sempre pronta a reconhecer os próprios erros, a colocar-se em jogo, a recomençar desde o início” (ZAGREBELSKY, 2011, p. 131).

<sup>39</sup> Pazello (2014).

formal-liberal, acelere e aprofunde um processo preocupante de *desdemocratização*<sup>40</sup>. Como redemocratizar? Potencializando e pensando a própria democracia de modo multidimensional complementar para muito além da representação (com participação, deliberação e radicalidade), sem colonialidade do saber e do poder, ou seja, em perspectiva crítico-descolonial.

Para além dos constantes vírus digitais<sup>41</sup> e, por ora, do “real”, temido e temporário vírus da “COVID-19”, existem outros inimigos “invisíveis” que aniquilam a vida todos os dias, ainda que sem a exposição e a “brutalidade” das mortes em massa.

Sabe-se que o vírus pode ser outro e assumir muitas outras formas, cabendo pensar nas estratégias de prevenção (mais do que máscara e álcool 70%, leitos hospitalares, respiradores e insumos, é preciso pensar em medidas estruturantes que tenham efeito análogo a uma vacina) e de repressão.

O dito “novo normal” não pode mais conviver com a perpetuação e o predomínio da injustiça<sup>42</sup> próprio do neoliberalismo como *razão do mundo* esgotadora até mesmo da própria democracia liberal<sup>43</sup>, pois, na

<sup>40</sup> “Se, ao contrário, sustentarmos que a democracia repousa sobre a soberania de um povo, o que aparece então é que, enquanto doutrina, o neoliberalismo é, não acidentalmente, mas essencialmente, um *antidemocratismo*. É isso, em particular, que o separa irredutivelmente do liberalismo de um Bentham, que, como sabemos, é favorável à democracia radical” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 384).

<sup>41</sup> “Pero incluso aquí, a nivel de realidad virtual e internet, debemos recordar que, en las últimas décadas, los términos ‘virus’ y ‘viral’ se utilizaron principalmente para designar virus digitales que estaban infectando nuestro espacio web y de los cuales no nos dimos cuenta, al menos hasta que se desató su poder destructivo (por ejemplo, de destruir nuestros datos o nuestro disco duro). Lo que vemos ahora es un retorno masivo al significado literal original del término: las infecciones virales funcionan de la mano en ambas dimensiones, real y virtual” (ŽIŽEK, 2020, p. 26).

<sup>42</sup> A propósito das fontes de injustiça, em especial na América Latina, arrisca-se enunciar as principais causas: 1) Terra; 2) “Guerra às drogas”; 3) Justiça de transição; 4) A corrupção do político; 5) As questões de classe, raça, etnia e gênero; 6) Outras possibilidades e considerações finais. Fonte: BERCLAZ, 2019, p. 62-131.

<sup>43</sup> “Da construção do mercado à concorrência como norma dessa construção, da concorrência como norma da atividade dos agentes econômicos à concorrência como norma da construção do Estado e de sua ação e, por fim, da concorrência como norma do Estado-empresa à concorrência como norma da conduta do sujeito-empresa, essas são as etapas pelas quais se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana e que fazem da razão neoliberal uma verdadeira razão-mundo [...] Trata-se de mostrar a que ponto essa extensão, fazendo desaparecer a separação entre esfera privada e esfera pública, corrói até os fundamentos da própria democracia liberal. De fato, esta última pressupunha certa irredutibilidade da política e da moral ao econômico, algo de que se encontra eco direto na obra de Adam Smith e Adam Ferguson. Além do mais, pressupunha certa primazia da lei

raiz, estados e situações de injustiça<sup>44</sup> são incompatíveis com os desejos e sonhos que inspiraram e precisam continuar movendo a luta por uma democracia substancial, a mesma que deu direitos a negras/negros/pretas/pretos a partir da ideia de uma razão negra (MBEMBE, 2017), a mesma que “varreu ditaduras”, a mesma que precisa permitir a (re) construção de direitos humanos e fundamentais e, mais do que isso, a sua efetivação e concretização cotidiana.

Passada a tormenta da pandemia, para além da necessária reconstrução de vidas, será tempo de estabelecer um disciplinado e rigoroso isolamento e distanciamento social de muitas práticas antidemocráticas tidas como “necessárias” ou “aceitáveis” que cotidianamente, em ofensa à probidade administrativa e ao meio ambiente, por exemplo, ceifam vidas.

Haver-se-á de buscar, ainda mais, um outro e positivo tipo de “contágio” e sensibilização com as contínuas “dores do mundo”, as quais serão ainda mais acentuadas e lancinantes e continuarão à espera de uma mudança radical capaz de transformá-las ou, no mínimo, ressignificá-las a partir de uma nova concepção democrática “crítico-descolonial”<sup>45</sup>.

É preciso retomar a ideia de que, sim, um outro mundo é não só possível, mas urgente e necessário.

A tarefa agora é construí-lo a partir de hegemonia democrática mais voltada para o convencimento (espaços de encontro) do que para a imposição (espaços de luta)<sup>46</sup>, daí a importância da sociedade participar

---

como ato do Legislativo e, nessa medida, certa forma de subordinação do poder Executivo ao poder Legislativo. Também implicava, se não uma preeminência do direito público sobre o direito privado, ao menos uma consciência aguda da necessária delimitação de suas respectivas esferas. Correlativamente, vivia de certa relação do cidadão com o ‘bem comum’, ou ‘bem público’. Por isso mesmo, pressupunha uma valorização da participação direta do cidadão nas questões públicas, em particular nos momentos em que está em jogo a própria existência da comunidade política. A racionalidade neoliberal, ao mesmo tempo que se adapta perfeitamente ao que restou destas distinções no plano da ideologia, opera uma desativação sem precedentes do caráter normativo destas últimas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 377).

<sup>44</sup> “Parte-se do pressuposto de que, antes de qualquer teorização, é preciso materializar e formar consciência sobre a realidade da injustiça como negação primeira da justiça. A injustiça é empírica: precisa ser demonstrada e sentida desde uma determinada faticidade. A injustiça é uma práxis que precede qualquer teoria. É *denúncia* e a tomada de posição sobre as situações de injustiça que permite enriquecer a reflexão sobre a justiça como pretensão e ideal com algum tipo de *anúncio*.” (BERCLAZ, 2019, p. 62).

<sup>45</sup> A respeito do tema, consulte-se Capítulo 2.4 “Construindo uma democracia crítico-descolonial”. Fonte: BERCLAZ, 2019, p. 240/300.

<sup>46</sup> “[...] a radicalidade não está em levantar as bandeiras mais radicais nem em realizar as ações mais radicais – que só são seguidas por uns poucos porque assustam a maioria –, mas na

das escolhas e de se ter uma democracia que, embora comece na representação, a ela acresce a participação, a deliberação e a própria radicalidade.

Tal como fizeram (e fazem os zapatistas<sup>47</sup>), que o tempo de pandemia (com o isolamento e afastamento social que hoje, inclusive, prejudicam a maior força da democracia radical na sua potência destrutiva-constitutiva, indeterminada e “criadora”) sirva para acumular forças e “correntes” do pensamento crítico (na metáfora de um rio com múltiplos afluentes)<sup>48</sup> para o porvir, ou seja, para o período pós-pandemia.

Se isso (ou pelo menos parte) ocorrer, será possível extrair algum “benefício”<sup>49</sup> deste terrível e inesquecível tempo.

---

capacidade de criar espaços de encontro e de luta para amplos setores; porque constatar que somos muitos os que estamos na mesma luta é o que nos torna fortes, é o que nos radicaliza [...] que entende que é necessário ganhar hegemonia, ou seja, que deve convencer em vez de impor” (HARNECKER, 2018, p. 257).

<sup>47</sup> “Por coronavirus el EZLN cierra Caracoles y llama a no abandonar las luchas actuales”: “Considerando la amenaza real, comprobada científicamente, para la vida humana que representa el contagio del COVID-19, también conocido como ‘coronavirus’, considerando la frívola irresponsabilidad y la falta de seriedad de los malos gobiernos y de la clase política en su totalidad, que hacen uso de un problema humanitario para atacarse mutuamente, en lugar de tomar las medidas necesarias para enfrentar ese peligro que amenaza la vida sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, lengua, creencia religiosa, militancia política, condición social e historia [...] considerando el compromiso zapatista en nuestra lucha por la vida. Hemos decidido: [...] Ante la ausencia de los malos gobiernos, exhortar a todas, a todos y a todas, en México y el mundo, a que tomen las medidas sanitarias necesarias que, con bases científicas, les permitan salir adelante y con vida de esta pandemia [...] llamamos a no perder el contacto humano, sino a cambiar temporalmente las formas para sabernos compañeras, compañeros, compañeras, hermanas, hermanos, hermanoas. La palabra y el oído, con el corazón, tienen muchos caminos, muchos modos, muchos calendarios y muchas geografías para encontrarse. Y esta lucha por la vida puede ser uno de ellos. Es todo” <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2020/03/16/por-coronavirus-el-ezln-cierra-caracoles-y-llama-a-no-abandonar-las-luchas-actuales/>. Acceso em: 29 jul. 2020.

<sup>48</sup> “Quisemos escrever este livro à semelhança de um rio com múltiplos afluentes, neste preciso momento em que a história e as coisas se voltam contra nós, e em que a Europa deixou de ser o centro de gravidade do mundo. Efectivamente, este é o grande acontecimento, ou, melhor diríamos, a experiência fundamental de nossa época. Reconheçamos porém que a vontade de medir as implicações e as consequências desta reviravolta dá ainda os primeiros passos. De resto, tal revelação pode ser-nos dada alegremente, pode suscitar perplexidade ou fazer-nos mergulhar num tormento ainda maior. De uma coisa temos a certeza: esta desclassificação, também ela carregada de perigos, abre possibilidades para o pensamento crítico” (MBEMBE, 2017, p. 9).

<sup>49</sup> “Además, tampoco debemos tener miedo de notar algunos efectos secundarios potencialmente beneficiosos de la epidemia. Uno de los símbolos de la epidemia son los pasajeros atrapados (puestos en cuarentena) en grandes cruceros; me siento bien al margen de la obscuridad de dichos barcos. (Solo tenemos que tener cuidado de que viajar a islas solitarias u otros centros turísticos exclusivos no vuelva a ser el privilegio de unos pocos ricos, como lo fue hace

Em jogo, além do bem-viver da humanidade<sup>50</sup>, está o futuro e a vocação transformadora (ou não) da própria democracia como projeto mediador em permanente, determinada e férrea (re)construção, sempre em aberto. É preciso buscar avanços factíveis. Para além deles, também é importante nutrir mais avançadas (e até mesmo utópicas pretensões). Seguir sonhando e almejando «dias melhores» faz parte da própria condição humana<sup>51</sup>, pelo menos para quem não tem medo e precisa ter a coragem de não ficar sentado no trono, “com a boca escancarada, cheia de dentes, esperando a morte chegar”. Isso tudo porque “longe das cercas embandeiradas que separam quintais no cume calmo do [...] olho que vê assenta a sombra sonora de um disco voador”<sup>52</sup>.

Afinal, retomando a inspiração introdutória, para quem, tomando de empréstimo a inspiração de Belchior<sup>53</sup>, é latino-americano (ou latino-americana) e traz na cabeça uma canção do rádio dizendo que a democracia pode ser divina e maravilhosa, entre outras andanças e lutas, cheganças daqui e dali, é preciso ouvir discos, conversar com pessoas e *caminhar o próprio caminho*, enfim, acreditar que a democracia, na sua mais potente compreensão, “tudo muda e com toda a razão”.

---

décadas con el vuelo). La producción de automóviles también se ve seriamente afectada por el coronavirus, que nos es demasiado malo, ya que esto puede obligarnos a pensar en alternativas a nuestra obsesión con los vehículos individuales. La lista continua.” (ŽIŽEK, 2020, p. 27-28).

<sup>50</sup> “Não basta apenas garantir a vida humana, uma vez que o ser humano não é mais que um elo na comunidade de vida, é preciso preocupar-se com o Planeta Terra. [...] desprendida de reproduções de modelos ocidentais anacrônicos, a estratégia do desenvolvimento endógena e inclusive arquitetada no Sul tem potencialidade para promover o salto para uma civilização equilibrada, sustentável, comunitária, democrática e participativa. Essa nova ideia de desenvolvimento floresce num contexto de lutas de movimentos sociais protagonizados pelas populações marginalizadas na América Latina, especialmente os povos indígenas, na busca por reconhecimento e pelo resgate da cosmovisão dos seus ancestrais. Nesse sentido, o *Bem Viver* consiste na satisfação de necessidades materiais do ser humano de maneira (CAOVILLA; WRINCKLER, 2019, p. 287).

<sup>51</sup> “Pero además, el sueño de las utopías parece ser parte de la condición humana. ¿No era una utopía para el hombre común de hace 500 años acabar con decenas de enfermedades hoy erradicadas, dar la vuelta ao mundo en unas pocas horas o días y viajar a la Luna y más allá? Aunque los sueños sean imposibles de realizar directamente, la renuncia a los mismos paralizaría el curso de la humanidad, nos obligaría a vivir el aquí y ahora, nos conduciría a sentenciar todo lo real como racional” (HINKELAMMERT, 2005, p. 396).

<sup>52</sup> Raul Santos Seixas (1945-1989) em “Ouro de Tolo”.

<sup>53</sup> Antonio Carlos Belchior (1946-2017) em “Apenas um rapaz latino-americano”.

**REFERÊNCIAS**

AGAMBEN, Giorgio. La invención de una epidemia. *In*: AGAMBEN, Giorgio *et al.* *Sopa de Wuhan*. ASPO, 2020, p. 17-19.

ARANTES, Paulo. *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo: Boitempo, 2014.

BERCLAZ, Márcio Soares. *A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BERCLAZ, Márcio Soares. *Da Injustiça à democracia: ensaio para uma Justiça de Libertação*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Constitucional de Direito em Crise). Coordenação: Gregório Assagra de Almeida.

BERCLAZ, Márcio Soares. “Ricardo Antunes está certo: o Brasil quer mesmo a ‘copa’ mortífera da COVID-19...”. *Blog Recortes Críticos*. Disponível em: <http://recortescriticos.blogspot.com/2020/06/ricardo-antunes-esta-certo-o-brasil.html>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BERCLAZ, Márcio Soares. “União Europeia e COVID-19: um fracasso”. *Blog Recortes Críticos*. Disponível em: <http://recortescriticos.blogspot.com/2020/05/uniao-europeia-e-covid-19-um-fracasso.html>. Acesso em: 24 jul. 2020.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca; WINCKLER, Silvana. Bem viver: caminhos e alternativas para outro desenvolvimento possível. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro. v. 6, n. 15, p. 271-290, set./dez., 2019.

CASARA, Rubens. *Estado Pós-Democrático: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CONTI, Mario Sergio. “Como não era um Ivan Ilitch, Sérgio Ricardo teve vida reta, limpa, ímpar”. *Folha de São Paulo*, 24 jul. 2020.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 2009 (reimpressão).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DUSSEL, Enrique. *Filosofia de Libertação*. São Paulo: Loyola, 1977.

FAGUNDES, Lucas Machado; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Elementos para uma compreensão sócio-histórica do constitucionalismo sul-americano na virada do Século XXI. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 9, p. 172-197, 2017.

FERNANDES, Florestan. *O que é revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, Juevez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HARNECKER, Marta. *Um mundo a construir: novos caminhos*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

HINKELAMMERT, Franz. *Hacia una economía para la vida*. San José, Costa Rica: DEI, 2005.

HINKELAMMERT, Franz. *Mercado versus direitos humanos*. São Paulo: Paulus, 2014.

LIMA, Ábili Lazaro de. *Globalização econômica, política e direito: análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

LOPES, Aureo Marcus Makiyama. *A jornada no emaranhado do bem comum*. Campinas: São Paulo, 2017.

LUDWIG, Celso Luiz. *Para uma Filosofia Jurídica da Libertação: paradigmas da Filosofia da Libertação e direito alternativo*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

MBEMBE, Achille. *Crítica da razão negra*. 2. ed. Lisboa: Antígona, 2017.



PAZELLO, Ricardo Prestes. *Direito insurgente e movimentos populares: o giro descolonial do poder e a crítica marxista ao Direito*. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

“Por Coronavirus el EZLN cierra Caracoles y llama a no abandonar a las luchas actuales”. *Enlace Zapatista*, 16 mar. 2020. Disponível em: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2020/03/16/por-coronavirus-el-ezln-cierra-caracoles-y-llama-a-no-abandonar-las-luchas-actuales/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

RADAELLI, Samuel Mânica. *Constitucionalismo comunitário da alteridade: a experiência andina na perspectiva do Pluralismo Jurídico ou da Filosofia da Libertação*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SANTOS, Luasses Gonçalves dos. *O direito administrativo em desencanto: o interesse público sob a crítica da teoria crítica*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

SANTOS, Theotonio dos. *Teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2015.

ŽIŽEK, Slavoj. Coronavirus es un golpe al capitalismo al estilo de ‘Kill Bill’ y podría conducir a la reinención del comunismo. In: AGAMBEN, Giorgio *et al.* *Sopa de Wuhan*. ASPO, 2020. p. 21-28.

# O ATIVISMO JUDICIAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO DIREITO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

JUDICIAL ACTIVISM AND JUDICIALIZATION OF POLITICS IN  
BRAZILIAN LAW: AN ANALYSIS BASED ON THE PERFORMANCE  
OF THE FEDERAL SUPREME COURT

*Roberto Carvalho Veloso<sup>1</sup>*  
*Sara Barros Pereira de Miranda<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar o papel do Supremo Tribunal Federal no atual contexto brasileiro de judicialização e de ativismo judicial. De modo a ser alcançado o objetivo proposto, com relação à metodologia utilizada, adotou-se a revisão sistemática. Concluiu-se que o Brasil se insere no atual cenário de crescimento e expansão da autoridade dos Poderes Judiciários em diversos países. O STF, nesse sentido, passou a tomar decisões mais proativas em assuntos de natureza política, assumindo um espaço no jogo democrático deixado vago pelos Poderes Legislativo e Executivo. Entretanto, ao assumir uma postura ativista de modo frequente em temáticas controversas junto à população, o Supremo Tribunal Federal estimula um cenário de insegurança jurídica e de descrédito das instituições políticas legitimamente eleitas pelo voto popular.

**Palavras-chave:** Judicialização. Ativismo judicial. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>1</sup> Professor do IV Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2008), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2002) e Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (1987). Professor e Pesquisador da Universidade Ceuma. Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão. Juiz Federal no Maranhão. Coordenador do Mestrado em Direito da UFMA. Ex-Presidente da AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil. E-mail: velosorc@uol.com.br.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão - PPGDIR/UFMA. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA) da UFMA. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguerana - Uniderp. Bacharela em Direito pela Universidade Ceuma. Advogada pela OAB/MA. E-mail: sbarros@hotmail.com.

**Abstract:** This article aims to analyze the role of the Federal Supreme Court in the current Brazilian context of judicialization and judicial activism. In order to achieve the proposed objective, the methodology used was the systematic review. The conclusion was that Brazil is part of the current scenario of growth and expansion of the authority of the Judiciary Power in several countries. Thereby the Federal Supreme Court began to decide in a more proactive way matters of politics, assuming a role in democracy left vacant by the Legislative and Executive Powers. However, by often taking an activist stance in controversial issues, the Federal Supreme Court encourages a scenario of legal insecurity and discredit of the political institutions legitimately elected by popular vote.

**Keywords:** Judicialization. Judicial activism. Judicial Power. Federal Supreme Court.

## 1 INTRODUÇÃO

A fim de conceber um projeto constitucional de promoção dos direitos fundamentais e da democracia fundada no bem comum, na cidadania, na solidariedade e na promoção de políticas sociais distributivas, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu ao Poder Judiciário papel decisivo no alcance dos objetivos a que ela se propõe.

Nesse sentido, em razão da constitucionalização e expansão dos direitos fundamentais pós-88, despontou-se um cenário de crescente ampliação do Direito, dos seus procedimentos e das Instituições Jurídicas na política no Brasil, sobretudo do Poder Judiciário, influenciando diretamente as relações entre Estado e sociedade, permitindo, assim, um maior acesso dos cidadãos às instâncias de poder por meio da abertura do Poder Judiciário às questões individuais e coletivas (VERBICARO, 2008).

Toda essa mudança promoveu a inserção do Poder Judiciário como ator e protagonista no cenário político, influenciando e decidindo acerca de questões que, até então, eram discutidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Dessa forma, promoveu-se a alteração no quadro institucional dos Poderes do Estado, e com isso, a aparição de dois fenômenos, a judicialização da política e o ativismo judicial (BARROSO, 2012; VERBICARO, 2008).

Nessa perspectiva, observou-se um aumento gradativo da atividade do Poder Judiciário e uma preponderância cada vez maior dele nas decisões políticas no Brasil, a partir do momento em que há uma crise

de representatividade e uma mitigação na legitimidade democrática dos Poderes Executivo e Legislativo por parte da população (VERBICARO, 2008; BARBOZA; KOZICKI, 2012).

Ao se seguir essa linha de análise, destaca-se a atuação recente do Supremo Tribunal Federal (STF), que vem gerando questionamentos por parte da sociedade e das próprias instituições do Sistema de Justiça, uma vez que a Corte passou a analisar e a decidir pautas típicas dos Poderes Legislativo e Executivo.

Dessa forma, em prol de contextualizar e discorrer acerca dos fenômenos da judicialização e do ativismo judicial no contexto brasileiro e o papel do STF, o presente artigo consiste em uma revisão sistemática enquanto espécie de revisão de literatura e foi desenvolvido a partir de levantamento bibliográfico em artigos obtidos em diferentes bancos de dados e indexadores, publicados na íntegra em português e acessados de forma gratuita.

Além disso, foram selecionadas revistas científicas na área do Direito Constitucional nacional com extratos Qualis A e B e foram utilizados dados constantes em documentos oficiais e na legislação relacionada ao tema.

A estrutura do artigo foi estabelecida nos seguintes tópicos: conceituação de judicialização da política e do ativismo judicial, sendo analisados os conceitos doutrinários dos referidos fenômenos; análise de ambos os fenômenos no Direito brasileiro após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988; análise da recente atuação do STF e seu papel ante a judicialização da política e o ativismo judicial; considerações finais.

## 2 CONCEITUAÇÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL

A expansão da autoridade judicial em detrimento da política é um fenômeno global, a despeito das peculiaridades de cada país. No século XX, os Estados Unidos já vivenciavam a expansão da autoridade judicial, quando a Suprema Corte passou a tomar decisões que substituíam a vontade do Poder Legislativo, sobretudo na chamada “Era *Lochner*” e a “não apenas se limita a verificar a constitucionalidade formal de um ato normativo, mas também a sua razoabilidade face aos princípios da constituição”, ultrapassando os limites do *judicial review* e ingressando na esfera das decisões políticas do Legislativo (VIEIRA, 2008, p. 443).

Carvalho (2004) e Vieira (2008) sustentam que a expansão da influência dos tribunais em detrimento dos parlamentos estaria vinculada à expansão do sistema de mercado, uma vez que, para os investidores, o Poder Judiciário apresenta-se como um órgão garantidor de segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade, ao contrário dos legisladores, que buscariam muito mais viabilizar demandas populistas e de pouco agrado à Economia.

Porém, Barroso (2012) defende que o crescimento do Poder Judiciário tem ocorrido em razão da crise de representatividade que sofrem os sistemas constitucionais contemporâneos, onde se tem um Constituinte – como no caso brasileiro – desconfiado dos Poderes Executivo e Legislativo, delegando, por essa razão, ao Poder Judiciário a guarda da Constituição, indicando a essa instituição a responsabilidade de zelar pela implementação das políticas públicas e garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Nascimento (2010, p. 60) afirma que a expansão do Judiciário:

[...] pode ser verificada nas grandes mudanças trazidas pela globalização das economias; na maior velocidade na distribuição da informação, seja dentro do domínio do direito, seja fora dele; no grande aumento dos trabalhos e das atividades jurídicas no mundo; na ampliação do número de advogados e faculdades de direito; na especialização exigida pela alta complexidade atingida pelas regulações jurídicas; na frequência dos processos litigiosos; no sensível aumento do número de pessoas que procuram a justiça comum; na ampliação da autoridade da esfera jurídica nas democracias recentes e em desenvolvimento; bem como na ampliação dos recursos que hoje se põem à disposição da atividade jurídica.

O enfoque que orienta o debate acerca das relações entre as instituições jurídicas e políticas tem utilizado a expressão *judicialização da política*, segundo afirmam Maciel e Koerner (2002); para tanto, o presente artigo também se utilizará dessa terminologia a fim de acompanhar o debate que cerca esse tema.

O fenômeno da judicialização no Brasil tem sido objeto de destaque nos estudos das ciências sociais desde a década de 90, sobretudo

porque houve o crescimento da presença de instituições judiciais, de seus procedimentos e de seus atores na democracia brasileira, bem como na tomada de decisões políticas. O processo de democratização promovido pela CF/88 e as mudanças realizadas na estrutura das Instituições do Sistema de Justiça e a disposição de direitos e garantias fundamentais são alguns dos fatores que podem ser levantados quando se fala acerca do fenômeno da judicialização (BARROSO, 2012).

Porém, o que se compreende com a análise desse fenômeno é que somente se judicializa, ou seja, leva-se uma questão a ser resolvida pelo Poder Judiciário, porque este ator tem o objetivo de “promover o encontro da comunidade com o seu sistema de valores constitucionalmente assegurado” (VERBICARO, 2008, p. 391). Nesse sentido, para assegurar a respeitabilidade dos direitos e da Constituição, é necessário que o político se torne objeto de análise no mundo jurídico.

A expressão judicialização da política passou a integrar os estudos da ciência social a partir da publicação de C.N. Tate e T. Vallinder, cuja obra intitulada de “The Global Expansion of Judicial Power” formulou a pesquisa empírica em Direito, ao realizar a comparação do Poder Judiciário em diferentes países, como Estados Unidos, Canadá, Israel, Nova Zelândia, etc., abordando como referido fenômeno se apresentava nesses Estados. Porém, com o passar dos anos, o termo tornou-se objeto de debates e isso multiplicou os seus usos e sentidos (MACIEL; KOERNER, 2002).

Dentre os sentidos em que o referido fenômeno pode ser analisado, aponta-se o enfoque legal, social, político e constitucional. Assim, Maciel e Koerner (2002, p. 115-116), afirmam que:

Os juristas usam o termo judicialização para se referirem à obrigação legal de que um determinado tema seja apreciado judicialmente. Próximo a esse sentido, mas já com caráter normativo, afirma-se que judicialização é o ingresso em juízo de determinada causa, que indicaria certa preferência do autor por esse tipo de via. [...] A expressão recebe um sentido de processo social e político, quando é usada para se referir à expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial, do caráter dos procedimentos de que dispõem e, ainda aumento do número de processos nos tribunais. [...] No sentido cons-

titucional, a judicialização refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política.

Tate e Vallinder (1995, p. 28<sup>3</sup>) afirmam que a judicialização da política e a politização da justiça são termos correlatos, que indicam os efeitos da expansão do Poder Judiciário sob o político. Dessa forma, disciplinam que se trata do processo pelo qual Juízes e Tribunais dominam, ou tendem a dominar, a produção de políticas públicas que, até então, eram promovidas por outras instâncias governamentais, bem como o processo pelo qual negociações não judiciais tendem a ser controladas por regras e procedimentos quase jurídicos.

Neste sentido, Maciel e Koerner (2002, p. 114) disciplinam que:

A judicialização da política requer que operadores da lei prefiram participar da *policy-making* a deixá-la ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão. Daí que a ideia de judicialização envolve tanto a dimensão procedimental quanto substantiva do exercício das funções judiciais.

Barroso (2012) conclui que a judicialização decorre do modelo constitucional existente no Brasil e que se trata de fenômeno que discute questões de repercussão social ou política por órgãos judiciais e não pelas instâncias políticas tradicionais, como o Congresso Nacional e o Poder Executivo.

A expansão do Poder Judiciário em detrimento das Instituições Políticas não ocorre apenas em decorrência da judicialização da política, há também o fenômeno do ativismo judicial. Em que Barroso (2012) afirma se

---

<sup>3</sup> Tate e Vallinder (1995, p. 28): 1. The process by which courts and judges come to make or increasingly the making of public policies that had previously been made (or, it is widely believed, ought to be made) by other governmental agencies, especially legislature and executives, and; 2. The process by which no judicial negotiating and decision-making forums come to be dominated by quasi-judicial (legalistic) rules and procedures (versão original em inglês).

tratar de uma atitude deliberada do Magistrado, uma escolha específica, em atuar de modo proativo quando da interpretação da Constituição.

Em lição acerca do surgimento do ativismo judicial, Viaro (2017, p. 237) afirma que:

A expressão “ativismo judicial”, por sua vez, surgiu na doutrina norte-americana, consagrada no trabalho de Arthur Shlesinger Jr., classificando os juízes da suprema corte em: juízes ativistas com ênfase na defesa dos direitos das minorias e das classes mais pobres; juízes ativistas com ênfase nos direitos de liberdade; juízes campeões da autorrestrrição, e juízes representantes do equilíbrio de forças, colocando o ativismo exatamente como oposto da autorrestrrição judicial, em atenção à visão que os julgadores têm a respeito da função judicial.

Por seu turno, Barroso (2012, p. 25-26) interpreta a ideia do ativismo a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário:

[...] na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Koerner (2013, p. 72) entende o ativismo judicial como a atuação do Poder Judiciário em ultrapassar a fronteira entre a política e o direito. Dessa forma, leciona que:

Ao ultrapassar essas fronteiras e ingressar num domínio que não lhe é próprio, o agente judicial — o



juiz, um tribunal ou o Judiciário como um todo — produziria riscos, extrapolaria suas funções, distanciar-se-ia de seus quadros de referência e atuaria sob o efeito de influências indesejáveis, como valores subjetivos, preferências, interesses, programas políticos. Além disso, não teria capacidade de informação e tomada de decisão, desnaturaria a atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais poderes, e seria prejudicial à construção conceitual do Estado de direito, requisito para um sistema político democrático capaz de atender às exigências da dignidade humana. O risco pode estar na perda de medida das decisões, na falta de justificação ou no desvio da atenção quanto aos problemas de reforma política.

Verifica-se, a partir dos conceitos apresentados, que a judicialização e o ativismo, enquanto fenômenos advindos da atuação do Poder Judiciário, comportam diversos significados, podendo ser adotada uma perspectiva positiva ou negativa quando de suas análises. Desse modo, passa-se a abordar os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial no contexto pós-88 no Brasil.

### **3 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E O ATIVISMO JUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO**

A CF/88 fundamenta que a atuação dos Juízes e Tribunais está alicerçada no princípio da inafastabilidade da jurisdição e afirma no artigo 5º, inc. XXXV, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988, não paginado). Isso implica dizer que o Poder Judiciário está legitimado a atuar na arena política para a proteção dos direitos fundamentais, de modo que possam receber proteção jurídica, não se tratando sua atuação como uma espécie de desvirtuamento institucional, mas sim legítima, pois decorrente dos imperativos de garantia dos direitos fundamentais e da democracia dispostos na CF/88 (BARROSO, 2012; VERBICARO, 2008).

Por essa razão, houve uma expansão significativa do protagonismo judicial nas democracias contemporâneas, resultado do desenvolvi-

mento das instituições democráticas, da separação dos poderes e da independência do Poder Judiciário, do acesso à justiça como direito fundamental, da constitucionalização dos direitos e garantias fundamentais, do uso dos tribunais por grupos de interesse minoritários que não concordam com a posição da maioria, uso dos tribunais pela oposição com a finalidade de influenciar as decisões na arena política, a ineficácia das instâncias majoritárias de promoção das políticas públicas, e a delegação ao Judiciário na formação de políticas públicas na medida em que o tema a ser tratado é complexo e polêmico para assumirem a responsabilidade da decisão (TATE; VALLINDER, 1995).

Em razão de o sistema jurídico brasileiro ter sua origem fundada a partir do modelo romano-germânico, como é na Europa Continental e em países da América Latina, ao Poder Judiciário foi atribuído um papel mais restrito, de modo a se observar um papel de autocontenção dos magistrados. Por efeito, afirma-se que o juiz é um mero funcionário estatal (um burocrata estatal), uma vez que, tão somente, lhe cabe realizar a subsunção do fato à norma e aplicá-la ao caso concreto, a fim de conceder caráter jurídico às relações sociais (VERBICARO, 2008).

Porém, cada vez mais se observa um comportamento criativo na atuação dos juízes, que passam de meros intérpretes-aplicadores das normas para participantes da criação das normas. Exercendo, por meio do seu papel, não só a atividade de juiz, mas também de criador do Direito. A atuação dos juízes como legisladores, quando da aplicação das leis aos casos concretos, é uma tendência que, embora se aproxime mais do sistema da *Common Law*, cada vez mais tem se achegado do sistema *Civil Law* (OLIVO, 2000; VERBICARO, 2008).

Nessa questão, Cappelletti (1993) afirma que não há um conflito entre as duas atividades serem exercidas por uma só pessoa, em função da necessidade de se preencher lacunas deixadas pelo Poder Legislativo e na medida em que o sistema jurídico estabelece limites à atuação judicial, que podem ser processuais ou substanciais. O que deve ser motivo de cautela é a questão do grau de criatividade, dos modos, limites e aceitabilidade da criação dos juízes quando da aplicação da norma, ainda que esse exercício tenha que ser realizado nos limites legais e constitucionais.

São nesses limites que residem as questões da judicialização da política e do ativismo judicial no Brasil. Até que ponto se trata do exercício do controle de constitucionalidade das normas ou se trata de atuação ativista por parte dos juízes. Na medida em que não há delimitado o ponto

de convergência entre a atuação do Poder Judiciário nos limites legais e atuação nos moldes ativistas, Koerner (2017, p. 73) propõe que se chegue a uma renovação do constitucionalismo brasileiro capaz de restaurar o rigor dado pela CF/88 na doutrina da separação dos poderes. Dessa forma, o autor afirma que:

A superação do problema normativo ocorreria com um novo equilíbrio, no qual o Judiciário seria reconciliado com a ordem constitucional e a democracia. O ideal normativo implica desenvolvimentos teóricos a respeito dos fundamentos, estrutura institucional, procedimentos e objetivos da Constituição, assim como teorias da interpretação constitucional. O equilíbrio seria reencontrado por novas teorias autodenominadas neoconstitucionalistas ou pós-positivistas, que valorizam a força normativa da Constituição, as mudanças na organização do Estado, definem a função jurisdicional apropriada para um Estado democrático de direito e a efetivação dos compromissos constitucionais pelos tribunais.

Analisa-se que o sistema jurídico brasileiro passa por um momento em que não se sabe quais os rumos irá tomar, na medida em que os Poderes, no exercício de suas funções, parecem confrontar acerca do que melhor seria o para a sociedade.

A atuação ativista dos Juízes e Tribunais levou o Brasil às diversas renovações na CF/88 e na legislação infraconstitucional, condicionaram-nas a novas interpretações sem haver alteração na letra da lei, fundamentando-se referidas modificações na aplicação imediata que os direitos possuem, sem sopesar quais os reflexos trariam para a vida cotidiana de todos os brasileiros e residentes no Brasil.

#### **4 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SEU PAPEL ANTE OS FENÔMENOS DA JUDICIALIZAÇÃO E DO ATIVISMO JUDICIAL**

O Ministro Marco Aurélio Mello, do STF, em fala do dia 16 de dezembro de 2019 (REVISTA FÓRUM, 2019), teceu críticas acerca da decisão do Congresso Nacional em aprovar uma Proposta de Emenda à

Constituição (PEC) com o objetivo de garantir o procedimento de prisão após decisão do Tribunal de Segunda Instância, comumente chamada de ‘prisão em segunda instância.’

Ao ser questionado sobre a medida congressista, o Ministro afirmou que “seria uma tentativa de ultrapassar a decisão do Supremo” e que “o artigo 60 da Constituição obstaculiza a votação de proposta de emenda que atenta contra garantia individual. E essa é uma das maiores garantias. Por meio de PEC não poderia, pois é cláusula pétrea”.

Em que pese a fala do Ministro Marco Aurélio, a CF/88 disciplina o princípio da separação dos poderes como cláusula pétrea, cuja matéria jamais poderá ser dada à PEC tendente a abolir referido princípio. Além disso, o entendimento do Ministro permite afirmar que, em sua perspectiva, o Poder Legislativo estaria em uma posição inferior ao Poder Judiciário e, sobretudo, às decisões do Supremo. O que se denota a partir do apresentado é que o Supremo seria órgão intransponível em suas decisões.

Enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF deve atuar conforme disciplinam a CF/88 e o Regimento Interno da referida instituição. O Tribunal, assim como em outros países, possui a competência do controle de constitucionalidade das normas, sobretudo na modalidade concentrada, e funciona como um tribunal constitucional, assumindo o papel de guardião da constituição, mas também tem a função de conhecer acerca de demandas originárias e recursais de sua competência, funcionando como um tribunal de última instância.

Verifica-se que o surgimento das Cortes Constitucionais ao redor do mundo se deu no período pós-II Guerra Mundial. Países como República da Checoslováquia, Áustria e Espanha já apresentavam em suas estruturas mecanismos de controle de constitucionalidade e Tribunais Constitucionais aptos a realizar esse controle. Na Checoslováquia se instituiu o controle de constitucionalidade em 1918, na Áustria foi criado em 1920 o Tribunal Constitucional Austríaco, e na Espanha a Constituição da II República Espanhola dispôs sobre o Tribunal de Garantias Constitucionais (ROSÁRIO, 2015).

O que é comum a esses Tribunais é o fato de que não foram capazes de suportar e promover os direitos fundamentais no período de guerras pelo qual o mundo passou. Então, em 1945, quando houve o reaparecimento dos Tribunais Constitucionais, observou-se que, na sua maioria, foi adotado o modelo de competência constitucional consagra-

do por Hans Kelsen, qual seja: de que cabe ao Tribunal Constitucional o exercício do controle jurisdicional das leis, embora tal situação não o faça, necessariamente, integrar o Poder Judiciário (ROSÁRIO, 2015; VIEIRA, 2008).

No sistema brasileiro, verificou-se que o STF apenas ocupou um papel de instituição livre e representativa do Poder Judiciário, em 1988, por meio da CF. Nesse sentido, Vieira (2008, p. 447) afirma que:

Ao Supremo Tribunal Federal foram atribuídas funções que, na maioria das democracias contemporâneas, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições: tribunais constitucionais, foros judiciais especializados (ou simplesmente competências difusas pelo sistema judiciário) e tribunais de recursos de última instância.

A retomada democrática no Brasil foi objeto de significativa importância às Instituições do Sistema de Justiça, contudo, o Poder Judiciário, no exercício das suas funções, conforme mencionado, tem cada vez mais apresentado uma postura ativista, contrária a uma atuação de autocontenção, de preocupação em estar nos limites constitucionais e legais de sua atuação.

Quanto aos aspectos positivos e negativos nessa expansão do Poder Judiciário e de sua atuação, Barroso (2012, p. 27), na seguinte passagem, levanta a necessidade de uma postura ativista, mas somente em situações bem específicas e sempre excepcionais:

O fenômeno tem uma face positiva: o Judiciário está atendendo a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo parlamento, em temas como greve no serviço público, eliminação do nepotismo ou regras eleitorais. O aspecto negativo é que ele exhibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo – e isso não se passa apenas no Brasil – na atual quadra histórica. A adiada reforma política é uma necessidade dramática do país, para fomentar autenticidade partidária, estimular vocações e reaproximar a classe política da sociedade civil. Decisões ativistas devem ser eventuais, em

momentos históricos determinados. Mas não há democracia sólida sem atividade política intensa e saudável, nem tampouco sem Congresso atuante e investido de credibilidade.

Em 2004, mesmo após a Emenda Constitucional nº 45 e as alterações promovidas no Poder Judiciário, verificou-se que a intensidade com que o Poder Judiciário e, sobretudo, o STF têm atuado, está modificando cada vez mais os moldes estabelecidos pela Constituição (SADEK, 2011).

Podem ser destacadas algumas das recentes decisões do STF em que ficou patente a discussão de temáticas que, normalmente, seriam debatidas e decididas na arena política. Na ADI 3.510-0, o STF julgou a possibilidade ou não de uso de células-tronco embrionárias em experimentos científicos. No MS 26.603, o STF realizou análise acerca da fidelidade partidária. Na ADI 4.277 e na ADPF 132, houve o reconhecimento da possibilidade de união entre pessoas do mesmo sexo.

Na ADPF 54, o STF interpretou o Código Penal brasileiro de modo a não ser considerada aborto a hipótese de interrupção da gravidez em caso de fetos anencéfalos. Na ADI 4.650, o STF julgou inconstitucionais quaisquer doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. E, de modo mais recente, na ADO 26 e no MI 4733, houve o julgamento acerca da omissão legislativa na tipificação de condutas homofóbicas e transfóbicas enquanto crime de racismo.

Dessa forma, observa-se como o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro vem, nos últimos anos, assumindo o protagonismo de pautas que envolvem conceitos e valores de natureza política. Apesar do STF, enquanto Corte Constitucional, exercer o papel de guardião da Constituição e controlar a constitucionalidade de leis que possam vir a violar direitos e garantias fundamentais, tal atuação deve se dar com o devido respeito às instituições políticas e seus representantes eleitos pelo voto popular – Legislativo e Executivo.

Conferir ao STF o papel de condutor de questões políticas consiste em atribuí-las a um órgão que não se submete ao critério de legitimidade do voto popular, uma vez que seus ministros gozam de vitaliciedade e são nomeados diretamente pelo Presidente da República e sabatinados pelo Senado Federal. A sua própria estruturação não se mostra adequada a uma instituição responsável por decisões mais proativas em temáticas dessa natureza.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após as análises realizadas anteriormente, pode-se concluir que a judicialização, sobretudo da política, e o ativismo judicial correspondem a manifestações de um fenômeno maior de expansão e aumento da autoridade e da influência do Poder Judiciário em diversos países ao redor do mundo. Tal movimento manifesta-se pelo julgamento por parte de juízes e Tribunais de assuntos e pautas que, até então, eram debatidas e decididas pelos Poderes Executivo e Legislativo justamente por estarem permeadas de conteúdos políticos.

Nesse sentido, pode-se também afirmar que não há consenso entre doutrinadores e pesquisadores acerca da conceituação de ativismo judicial e judicialização, havendo quem delimite de modo claro o que cada um dos fenômenos abarca.

Ao se falar do caso brasileiro e de seu respectivo Poder Judiciário, é possível concluir que um conjunto de fatores contribui para a expansão de sua influência após a redemocratização, a exemplo da constitucionalização de diversos direitos e garantias, da conscientização da população acerca destes, do aumento das demandas levadas aos Tribunais e do princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional.

Por fim, quanto ao STF e seu papel no atual cenário da judicialização e do ativismo judicial, conclui-se que o Pretório Excelso vem conduzindo o restante do Poder Judiciário brasileiro em uma postura cada vez mais proativa em questões de inegável conteúdo político e, por vezes, passíveis de múltiplas interpretações perante a sociedade.

Sendo a autocontenção um debate cada vez mais necessário na atual conjuntura política e social brasileira, levando em consideração o sistema de freios e contrapesos ainda carecendo de aperfeiçoamento, para que nenhum poder se sobreponha aos demais, mas sejam harmônicos e independentes, como determina a Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista de Direito GV*, São Paulo, n. 8, p. 59-86, jan./jun. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *[Syn] Thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. ISSN 2238-5177.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 nov. 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Trad. de Carlos Alberto Álvares de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993, p. 13.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Revisão judicial e Judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 161-179, jun. 2007.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, p. 127-139, 2004.

KOERNER, Andrei. Ativismo judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Revista de Cultura e Política*, Curitiba, n. 57, p. 113-133, 2002.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. A judicialização da política e seu impacto sobre a América Latina. *Pensar*, v. 15, n. 1, p. 58-82, jan./jun. 2010.



OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. Juízes legisladores: o controle de constitucionalidade das leis como forma de exercício do direito judiciário. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 83-112, jan. 2000.

REVISTA FÓRUM. *Marco Aurélio Mello avisa: Congresso não pode mudar decisão do STF sobre segunda instância*. 16 dez. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/marco-aurelio-mello-avisa-congresso-nao-pode-mudar-decisao-do-stf-sobre-segunda-instancia/>. Acesso em: 17 dez.2019.

ROSÁRIO, Pedro Gonçalo Tavares Trovão do. Tribunal Constitucional: ¿un legislador negativo o positivo? *Revista de Derecho UNED*, v. 1, p. 713-740, 2015.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn. The global expansion of judicial power: the judicialization of politics. In: TATE, Chester Neal; VALLINDER, Torbjörn (ed.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadora da judicialização da política no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 389-406, jul-dez. 2008.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Judicialização, ativismo e interpretação constitucional. *Interpretação constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 231-253.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, dez. 2008.

# PREMISSAS PARA A SEDIMENTAÇÃO DA SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>1</sup>

## PREMISES FOR THE INSTITUTIONAL SECURITY SEDIMENTATION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

*João Santa Terra Júnior<sup>2</sup>*

**Resumo:** O Ministério Público, no exercício de suas atividades destinadas à efetividade dos seus amplos deveres funcionais constitucionalmente sedimentados concernentes à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais do ser humano, sofreu, após 1988, exponencial incremento de ataques engendrados por agentes de plúrimas fontes. Nesse contexto, ações hostis são direcionadas a cada dia para o alcance de dano ou para a geração de concreto perigo de dano aos ativos que guarnecem e asseguram a permanência da Instituição: as pessoas, as informações internas, os materiais, as instalações e a imagem institucional. Considerando que o abalo a tais ativos, por uma análise consequencial, ocasiona máculas à efetivação daquelas funções constitucionalmente estabelecidas, é inequívoco que a sociedade, que é a destinatária do trabalho do Ministério Público, será igualmente lesada. É imprescindível, assim, que o Ministério Público brasileiro crie mecanismos internos de aferição das suas vulnerabilidades, de análise dos seus riscos e de contenção dos danos perpetrados por ações hostis contra seus ativos. Para tanto, o Conselho Nacional do Ministério Público editou, no final do ano de 2016, a Resolução nº 156, responsável por instituir a Política e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público. Este escrito abordará as premissas que se entende de imprescindível compreensão para a sedimentação dessa nova área inerente à gestão do Ministério Público brasileiro.

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte da obra publicada em 2019 pelo Conselho Nacional do Ministério Público: SANTA TERRA JÚNIOR, João (org.). *Estudos de Segurança Institucional e Contraineligência no âmbito do Ministério Público brasileiro*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2019.

<sup>2</sup> Professor do VI Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Doutorando na Universidade de Salamanca, Espanha, com pesquisa a respeito do uso da inteligência para o enfrentamento às organizações criminosas. Mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo – Largo São Francisco. Professor em graduações e em Escolas Superiores do Ministério Público. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Membro colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público nas áreas de segurança institucional e segurança pública.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Vulnerabilidades. Contraineligência. Segurança orgânica. Segurança institucional.

**Abstract:** The Public Prosecutor's Office, in the exercise of its activities aimed at the effectiveness of its broad constitutionally consolidated functional duties concerning the protection of the legal order, the democratic regime and the fundamental rights of the human being, suffered, after 1988, an exponential increase in attacks engendered by agents of multiple sources. In this context, hostile actions are directed each day to reach damage or to generate a concrete danger of damage to the assets that cover and ensure the permanence of the Institution: people, internal information, materials, building facilities and the institutional image. Considering that the damage to such assets, through a consequential analysis, causes blemishes to the realization of those constitutionally established functions, it is unequivocal that society, which is the recipient of the work of the Public Prosecutor's Office, will also be harmed. It is essential, therefore, that the Brazilian Public Prosecutor's Office creates internal mechanisms to assess its vulnerabilities, to analyze its risks and to contain the damage perpetrated by hostile actions against its assets. To this end, at the end of 2016, the *Conselho Nacional do Ministério Público* issued Resolution No. 156, responsible for instituting the Policy and the National Institutional Security System of the Public Prosecutor's Office. This text will address the premises that are understood to be essential for the sedimentation of this new area inherent to the management of the Brazilian Public Prosecutor's Office.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Vulnerabilities. Counterintelligence. Organic security. Institutional security.

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança é, em nossa realidade pós-moderna, uma das principais pautas de discussão tanto em contextos de preservação de direitos individuais, quanto difusos, como no âmbito de geral proteção de entes inanimados públicos ou privados.

Se pensarmos que os seres, humanos ou fictícios, são compostos de inúmeros valores e possuidores de bens que podem ser vulnerados, lesados ou destruídos em razão de ações de terceiros ou de ocorrências naturais, encontraremos justificativa para a pulverização da preocupação com a segurança.

No entanto, a mensuração dessa preocupação e das suas consequências para o modo de vida atual merece especial atenção em decor-

rência do seu impacto direto nas medidas adotadas para a prevenção ou a neutralização daquelas ações e daqueles fatores capazes de vulnerar os ativos mais importantes para o homem e para as instituições.

Nesse âmbito, desenvolve-se a mais nova área de gestão do Ministério Público brasileiro: a Segurança Institucional. Parte-se de uma ótica macro do Ministério Público, aceitando-o como Instituição que possui ativos de diversas espécies que reclamam cada vez mais proteção em razão do incremento constante dos ataques perpetrados, bem como do surgimento de novos riscos e novas ameaças.

Antes, porém, de adentrar ao específico estudo da segurança no seio dessa Instituição, deve-se solidificar a concepção da segurança como um direito fundamental do indivíduo e delimitar a sua conceituação, bem como compreender as percepções da sua ausência, que impactam diretamente a construção de políticas e tomadas de decisões nessa seara.

## 2 SEGURANÇA COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL<sup>3</sup>

O dever estatal de proteção aos interesses essenciais à manutenção da vida social digna, representada pelo concreto exercício de direitos inerentes ao ser humano como a vida, a liberdade e a igualdade, é essencial à concepção atual de Estado e, no caso da República Federativa do Brasil, sedimentada nos alicerces da Democracia e do Direito, encontra-se assegurado por todo ordenamento jurídico, em especial no plano constitucional.

Tal conclusão decorre exatamente da letra do texto da Lei Maior, uma vez que seria inócuo, desarrazoado e irracional, sem a consagração de garantias, proteções e segurança, estabelecer, como fundamentos de constituição estatais, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; como seus objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; como bases

<sup>3</sup> Esse item foi extraído de estudo realizado no programa de mestrado da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, da Universidade de São Paulo, finalizado em 2017: Santa Terra Júnior (2017, p. 165-169).

para as relações internacionais, os princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da concessão de asilo político; e, como pilar dos direitos fundamentais do ser humano, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Nesse contexto, Moraes (2008, p. 20) correlaciona a existência do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil com a preservação da garantia da liberdade e dos direitos à vida e à segurança, asseverando que, para o reconhecimento de um Estado com tais características, não se pode constatar o afastamento dos princípios jurídicos, das garantias fundamentais dos indivíduos e da coletividade (em especial a liberdade) ou dos direitos inerentes à pessoa humana, entre os quais sobressai, além da vida, a segurança, que corresponde a um dever do Estado, externado por todas as suas pessoas jurídico-políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

A oposição da segurança<sup>4</sup> no patamar de direito humano<sup>5</sup> e a sua alocação como objetivo existencial de um Estado já vêm instrumentalizadas desde a Declaração da Virgínia, de 1776 (artigo 3º), da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (artigo 2º), e da Constituição Francesa pós-Revolução, de 1793, que, em seu artigo 8º, estabeleceu que “a segurança consiste na proteção que a sociedade concede a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, direitos e propriedades”. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, também qualificava a segurança como um direito inerente ao ser humano (artigo 3º).

Disposições normativas expressas encontram-se em nossa Constituição revelando a correção do raciocínio acima empregado. Tamanha

---

<sup>4</sup> “A origem etimológica da palavra ‘segurança’, do latim *securus*, aponta para um estado ou situação livre de perigo, sendo corrente entender-se segurança como sinônimo de ausência de perigo” (CAIADO, 2013, p. 31).

<sup>5</sup> Oliveira (2000, p. 244), em estudo pautado em resultados de pesquisas de campo, afirma ser a segurança um direito humano “meio esquecido” ou “no mínimo, pouco citado”: “Na verdade, tão raramente nos lembramos disso que seria o caso até de perguntar se algum dia ‘soubemos’ de tal coisa – isto é, que a segurança, a segurança pessoal, é um dos direitos humanos mais importantes e elementares”.

foi a preocupação do constituinte originário de 1988 com a outorga da base normativa imprescindível à proteção dos bens e fundamentos reveladores do Estado Democrático de Direito que, repetindo a sistemática dos textos anteriores,<sup>6</sup> erigiu a segurança à categoria de direito e garantia fundamental, no *caput* do artigo 5º.<sup>7</sup> Nesse âmbito, Souza Neto (2007, p. 27) afirma que a segurança foi elevada à condição de direito fundamental pelo artigo 5º, da Constituição Federal, em seu *caput*, e que, “como os demais, tal direito deve ser universalizado de maneira igual: não pode deixar de ser prestado à parcela mais pobre da população, ou prestado de modo seletivo”.

Explica Silva (2002, p. 753) que “na teoria jurídica a palavra “segurança” assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”. Nesse contexto, nossa atual Constituição utiliza, de modo expresse, o termo “segurança” em inúmeras oportunidades, objetivando resguardo dos mais diversos interesses públicos e individuais (“segurança” é empregada, além do artigo 5º, *caput*, vinte e cinco vezes, e em outra reservada ao

---

<sup>6</sup> A Constituição de 1824, no seu artigo 179, trazia a “segurança individual” como um dos pilares de garantia dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, mesma expressão empregada no artigo 72, da Constituição de 1891 (na sua Seção II, “Declaração dos Direitos”), no artigo 113, da Constituição de 1934 (no Capítulo II, “Dos Direitos e das Garantias Individuais”), no artigo 122, da Constituição de 1937 (no capítulo “Dos Direitos e Garantias Individuais”), e no artigo 141, da Constituição de 1946 (no Capítulo II, “Dos Direitos e das Garantias individuais”), até que, no texto constitucional de 1967, no artigo 150, do Capítulo IV, “Dos Direitos e Garantias Individuais” (e, após a emenda constitucional nº 1, de 17.10.1969, no artigo 153, do capítulo de mesma numeração), passou a adotar somente a palavra “segurança”.

<sup>7</sup> Migliavacca e Soveral (2016, p. 197), em estudo a respeito da efetividade do Direito por meio da tutela jurisdicional como mecanismo de consagração da segurança jurídica, afirmam que “a Constituição brasileira contemporânea contempla a segurança enquanto um direito fundamental. Notório que não menciona explicitamente segurança jurídica, mas, apenas segurança, fazendo com que a leitura seja mais ampla, denotando a existência de direitos fundamentais relacionados à segurança – pública, jurídica e social, por exemplo”. Nesse contexto, concluem que, para a efetividade do Direito, não basta a outorga de direitos fundamentais formais, havendo a necessidade de sua concretização, momento em que a prestação da tutela jurisdicional assume papel de relevância para a sedimentação da segurança jurídica vinculada à própria compreensão do Estado contemporâneo. Essa linha de raciocínio, da efetiva aplicação das normas jurídicas por meio da prestação da tutela jurisdicional como fonte de segurança ao usufruto dos direitos fundamentais, é plenamente aplicável às hipóteses de ofensas a bens jurídicos penalmente guarnecidos, seja em razão da maior sedimentação do monopólio estatal jurisdicional nessa espécie de lide, seja em face da maior relevância dos interesses passíveis de proteção.

termo “insegurança”): como objetivo do Estado Democrático instituído pela Lei Maior (preâmbulo); para preservação do sigilo das informações públicas necessárias à proteção da sociedade e do Estado (artigo 5º, XXXIII); como instrumento de proteção de direitos líquidos e certos (artigo 5º, LXIX e LXX; artigo 102, I, “d”, e II, “a”; artigo 105, I, “b”, e II, “b”; artigo 108, I, “c”; artigo 109, VIII; artigo 114, IV; artigo 121, § 3º, e § 4º, V); para proteção dos direitos sociais (artigo 6º, *caput*, e artigo 7º, XXII); para proteção do trânsito (artigo 23, XII); objetivando a proteção do território e do país (artigo 85, IV; artigo 91, § 1º, III; artigo 173; e artigos 35, § 1º, II, e 49, § 3º, do ato das disposições finais e transitórias); para proteção das relações jurídicas em face da divergência de interpretação de normas por órgãos judiciários e da administração pública (artigo 103-A, § 1º); e para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (título do capítulo III; artigo 144, *caput*, § 7º e § 10º).

Contudo, repisa-se, a obrigação de ação estatal de concessão de proteção em face de condutas de terceiros, ou de contenção das suas próprias atividades para não lesão aos direitos fundamentais, não é constatada somente nos dispositivos constitucionais em que há o emprego do termo “segurança”, sendo uma decorrência de toda a sistemática de outorga dos direitos e das garantias individuais e coletivas. Nesse sentido, Sannini Neto (2017) explica que o direito à segurança se projeta como uma garantia ou até mesmo uma forma de coação contra atos ilegais, que assegura o convívio em sociedade e a concretização dos demais direitos fundamentais, tratando-se de um dever do Estado voltado aos seus tutelados.

A segurança deve ser vista, portanto, a partir de uma visão macronormativa, como o conjunto de medidas a serem empreendidas para a proteção do “organismo estatal” (segurança orgânico-institucional), focadas no resguardo dos elementos essenciais à sua existência, ou seja, do seu povo, do seu território e da sua soberania, bem como dos seus princípios fundamentais e dos seus objetivos constitutivos. Nessa órbita, distintas fontes de ameaças e lesões podem ser identificadas, correlacionadas a variáveis objetos de proteção, concretizadas por diversas formas de execução e que, assim, demandam tutelas e atuações estatais específicas como meios de outorga de maior efetividade assecuratória. Nesse contexto é que se fala na identificação de modalidades de segurança, como a segurança jurídica, a segurança social, a segurança do trabalho, a

segurança da intimidade, a segurança do domicílio, a segurança nacional e do território, a segurança pública, entre outras vertentes.<sup>8</sup>

A partir dessa ótica macro, de proteção integral de um “organismo estatal”, é que se pretende sedimentar a compreensão da Segurança Institucional do Ministério Público.

### 3 A DIFICULDADE DE CONCEITUAÇÃO DA SEGURANÇA E AS DIVERSAS PERCEPÇÕES DA INSEGURANÇA

Segurança é termo de difícil conceituação. Assim como se constata no estudo da dignidade (um dos fundamentos de sustentação da República Federativa do Brasil – artigo 1º, III, da Constituição), a concretude da definição de segurança ocorre pelo seu aspecto negativo, ou seja, pelas hipóteses em que se constata a sua falta para o ser humano e para as instituições.

Superficialmente, segurança pode ser compreendida como a ausência de riscos ou de danos aos bens e valores inerentes aos titulares de direitos, os quais denominaremos de “ativos”.

A conceituação de segurança, portanto, está umbilicalmente cindida à sua percepção, pelo titular de direitos, a respeito das hipóteses em que estes podem ser colocados em riscos ou lesados. Por outras palavras: é perceptível, pela sua face negativa (a insegurança), quando ela (segurança) falta, em razão do dano concreto ou da mera sensação de risco de lesão; de outro lado, não ocorrendo ataques ou não sendo notados fatores hostis aos ativos protegidos, ela (segurança) torna-se de difícil percepção, conceituação ou, até mesmo, valorização.

A falta da segurança, ou seja, a insegurança, melhor se qualifica como uma sensação, que é gerada por elementos objetivos e subjetivos.

No plano objetivo, o sentimento de insegurança é ocasionado pela proximidade da ameaça ou do dano ao direito, pelo momento em que a lesão é presenciada, pelo instante em que a pessoa se torna vítima

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, Santos (2006, p. 92), entendendo que segurança jurídica é *gênero*, enquanto o direito à segurança pública é *espécie*, afirma: “Examina-se a segurança jurídica individual, social, negocial, política e outras, com o objetivo de apontar princípios para o convívio pacífico; prevenir atrocidade, violência, criminalidade, terrorismo e corrupção contra a vida, integridade psicofísica humana e nas relações, não só em sociedade, mas também entre as pessoas naturais e jurídicas”.



da conduta ilícita ou de um agente da natureza. Corresponde à percepção visual, tátil, auditiva ou captada por outro sentido humano, a respeito da materialização do dano ou do risco de lesão. Trata-se de percepção concreta da iminente e real possibilidade de ocorrer a lesão a um valor de relevância.

No plano subjetivo, ela decorre de pensamentos motivados pela probabilidade de as ameaças e as lesões serem efetivamente concretizadas ao indivíduo, à coletividade ou às instituições. Decorre dos pensamentos humanos, daquilo que se imagina quando se recebe a notícia da ocorrência de dano a terceiro ou da existência de risco de lesão. Não há concreta e iminente possibilidade de sofrer lesão.

Nesse contexto subjetivo podem ser identificadas diversas fontes produtoras de tais pensamentos, destacando-se a ausência de atuação do Estado para outorga da segurança em casos pretéritos, seja pela não evitação do dano ao direito protegido (“se ocorreu antes e não foi evitado, é possível que ocorra novamente, e, agora, comigo”), seja pela não responsabilização do seu autor (a falta de percepção da punição estatal gera a sensação de falta de controle ao ato lesivo e, em consequência, ocasiona a íntima certeza de que tal danosidade não encontra freios e pode ser repetida a qualquer momento).<sup>9</sup>

O acesso às informações é outra inequívoca fonte produtora de pensamentos de insegurança. Esse acesso é gerado pela circulação de informações originadas do jornalismo (mídia) e da própria coletividade.

É certo que a real sensação de insegurança pressupõe a prévia constatação da sua face objetiva, ou seja, a ocorrência do dano (tomando por base a insegurança pública), porém, o livre acesso às informações pelo uso das novas tecnologias de comunicação, em especial as redes sociais, visualizadas a todo instante pela facilidade dos aparelhos celulares, potencializou essa sensação em níveis nunca constatados.

A maximização da insegurança pelo uso das redes sociais ainda decorre de outra característica da sociedade moderna: cada um entende a si como fonte produtora de informação, porém, em geral, sem prévio exercício mental a respeito dela; recebe-se uma informação na rede social e ela é repassada sem o mínimo de preocupação com a checagem da sua

---

<sup>9</sup> No tocante às dimensões objetivas e subjetivas da segurança, Caiado (2013, p. 32) afirma: “A segurança afigura-se como sendo um estado ou condição, podendo igualmente ser considerada um fenômeno psicológico, isto é, a segurança tem uma dimensão objetiva – que é a ausência de riscos –, e uma dimensão subjetiva – que é julgar que esses riscos não existem”.

credibilidade. Assim, alastram-se, com uma velocidade vertiginosa, boatos e falsas notícias, que acabam por comprometer a sensação de segurança e fomentam a massificação de uma “cultura do medo”.

Ademais, o fenômeno da globalização,<sup>10</sup> principalmente dos meios de comunicação, ocasionador da vertiginosa rapidez na circulação das informações, amplificou essa “sensação de medo coletivo”, em especial com o acompanhamento midiático de desastres naturais, das questões criminais e do intenso multiculturalismo.<sup>11</sup> A respeito da propagação da ideia de *insegurança cognitiva* pela velocidade da comunicação social, Valente (2012, p. 77-78) explica:

Esta pluridifusão do crime transforma a vivência de um facto criminoso individual e localizado em comunitário (e societário) e globalizado. Um homicídio ocorrido numa aldeia recôndita de Portugal é, hoje, sentido, vivido e esgrimido (ética, política e juridicamente) em todos os lares e sofre da síndrome de multiplicação pela massificação noticiosa. Esse crime deixa de ser um e passa ao processo da multiplicação pela difusão célere e desgastante. Esta *hipervelocidade* do conhecimento de um crime pode conduzir-nos ao discurso fácil da insegurança e do “reino da violência”.

Retornando à já anunciada premissa adotada para a compreensão da Segurança Institucional, qual seja, a compreensão do Ministério

<sup>10</sup> “A abertura da sociedade a partir da globalização acentuou esse processo: tragédias, desastres, crimes, ainda que possam ter efeito sob mais de um país, são experiências absorvidas em tempo real em todo o mundo e, naturalmente, vividas com a evidente perda de referência de tempo e espaço” (MORAES, 2016, p. 117).

<sup>11</sup> “Em todo caso, à vista do que vem acontecendo nos últimos anos, é incontestável a correlação estabelecida entre a sensação social de insegurança diante do delito e a atuação dos *meios de comunicação*. Estes, por um lado, da posição privilegiada que ostentam no seio da ‘sociedade da informação’ e no seio de uma concepção do mundo como *aldeia global*, transmitem uma imagem da realidade na qual o que está distante e o que está próximo têm uma presença quase idêntica na forma como o receptor recebe a mensagem. Isso dá lugar, algumas vezes, diretamente a percepções inexatas; e, em outras, pelo menos a uma sensação de impotência. Com mais razão, por outro lado, a reiteração e a própria atitude (dramatização, morbidez) com a qual se examinam determinadas notícias atam como um multiplicador dos ilícitos e catástrofes, gerando uma insegurança subjetiva que não se corresponde com o nível de risco objetivo” (SILVA SÁNCHEZ, 2013, p. 47-48).

Público como um ente que reclama a proteção de seus ativos em face das rotineiras ameaças existentes, é inequívoco que não se pode aceitar que a percepção subjetiva de insegurança norteie as ações dos seus gestores. Isso porque:

Um dos problemas cruciais do enfrentamento do medo ou da sensação subjetiva de insegurança é que as reações defensivas ou agressivas resultantes, destinadas a mitigar o medo, podem assim ser dirigidas para longe dos perigos realmente responsáveis pela suspeita de insegurança (MORAES, 2016, p. 116).

Como, portanto, realizar o diagnóstico exato dos riscos e das fontes de ataques aos ativos dessa Instituição?

Para o alcance da resposta, algumas premissas devem ser postas: a) o medo, diante da ocorrência das ameaças, dos riscos de lesões e de danos efetivos aos ativos de uma pessoa ou de uma Instituição, é uma consequência natural para o ser humano; b) o medo atrapalha a percepção da segurança e as decisões do gestor da Instituição dele devem ser afastadas, razão pela qual deve se escorar em assessoramento profissional e blindado a tal mácula; c) o medo, decorrente da face objetiva da (in)segurança, é fundado; d) ao contrário, o medo, resultado da face subjetiva, é infundado.

O essencial, portanto, para a adoção de medidas capazes de prevenir ou neutralizar os danos, é o empreendimento de uma análise de vulnerabilidades objetiva, pautada por uma diversidade de fontes de informações a respeito dos elementos motivadores da possível ação hostil, realizada por órgão isento e previamente capacitado.

Nesse sentido, de acordo com Gonzáles Cussac e Flores Giménez (2018, p. 51), o diagnóstico de uma situação é importante para determinar o comportamento a seguir para fazer frente a ela, e, no âmbito da segurança, é imprescindível afinar o nível de concreção à ideia de ameaça e a suas possibilidades certas de realização. Por outras palavras, compreender do que se trata, quem são seus atores, seu contexto e suas causas, os indicadores que ajudam a determinar sua força, os bens e interesses estratégicos que colocam em risco e os danos que pode provocar. E complementam:

*Por lo demás, una identificación y caracterización correcta de la amenaza y su grado de riesgo exige también un análisis de sus actores, de su contexto y ámbito geográfico, de sus causas, de sus vectores y potenciadores, así como de los medios utilizados para llevarla a efecto; esa caracterización será imprescindible para configurar las respuestas adecuadas (GONZÁLES CUSSAC; FLORES GIMÉNEZ, 2018, p. 54-55).<sup>12</sup>*

E foram sobre essas premissas que se escorou a Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, responsável pela instituição da Política de Segurança Institucional e do Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, além de outras providências,<sup>13</sup> conforme abaixo indicado.

#### **4 A SEGURANÇA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: SEGURANÇA ORGÂNICA, SEGURANÇA ATIVA, CONTRAINTELIGÊNCIA E INTELIGÊNCIA**

Concebendo-se o Ministério Público como um ente, uma pessoa (jurídica), um sujeito de direitos, há a necessidade de proteção de seus bens e da sua estrutura integral em prol da consecução das finalidades e funções constitucionalmente determinadas.

<sup>12</sup> “De resto, uma identificação e caracterização correta da ameaça e seu grau de risco também requerem uma análise de seus atores, seu contexto e escopo geográfico, suas causas, seus vetores e fomentadores, bem como os meios utilizados para concretizá-la; essa caracterização será essencial para configurar as respostas apropriadas” (tradução livre).

<sup>13</sup> Verdadeiro antecedente normativo que surgiu de fundamento para o surgimento da Resolução nº 156/CNMP, foi a Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, que, entre outras providências, disciplinou medidas de proteção pessoal de magistrados e promotores de justiça que atuam no enfrentamento à criminalidade organizada, entre elas a (i) tentativa de despersonalização das decisões judiciais com a criação de órgãos jurisdicionais colegiados de primeira instância para dirimir questões processuais dessa seara; (ii) a autorização para os Tribunais, no âmbito de suas competências, adotarem medidas para reforçar a segurança dos prédios da Justiça; (iv) regramentos a respeito da proteção pessoal de autoridades e de seus familiares, decorrente de situação de risco em razão do exercício da função pública, que deve ser comunicada ao Conselho Nacional de Justiça ou ao Conselho Nacional do Ministério Público; (v) a possibilidade de criação de órgãos de segurança institucionais do Judiciário e do Ministério Público; (vi) a possibilidade de troca de placas de veículos de magistrados e membros do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

Sendo incumbência da Instituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da Constituição), é possível concluir que, finalística e funcionalmente observada, a Segurança Institucional do Ministério Público atua para resguardar a hígida e tranquila atuação da Instituição em prol da consecução do direito humano fundamental de segurança para o exercício dos demais direitos fundamentais.

Para tanto, o Ministério Público deve ser compreendido como uma Instituição possuidora de diversos ativos que reclamam proteção, expostos a inúmeras vulnerabilidades decorrentes de deficiências de segurança e de ações adversas provenientes de variadas fontes produtoras, bem como de fatores naturais vulnerantes.

Desse contexto, portanto, emana a terminologia Segurança Institucional, ou seja, de proteção integral a todos os ativos da Instituição Ministério Público: pessoas, instalações, materiais, informações e imagem. Essa proteção, conforme dispõe o artigo 3º, da Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público “compreende o conjunto de medidas voltadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda da Instituição e de seus integrantes, inclusive à imagem e reputação”.

Como acima ressaltado, o gestor do Ministério Público, diante do conhecimento de possíveis ameaças aos ativos da instituição, deve se afastar das percepções subjetivas de insegurança. Para tanto, deve aparelhar a Instituição com um órgão previamente capacitado para a realização de análises objetivas de vulnerabilidades, responsável pelo gerenciamento da segurança dos diversos ativos, fomentando a união e agregando esforços das diversas áreas da administração da Instituição e dos diversos órgãos de execução que a integram.

Nesse sentido, a referida Resolução nº 156, do Conselho Nacional do Ministério Público, em seu artigo 22, estabelece às Procuradorias-Gerais dos Ministérios Públicos diversas atribuições em prol de uma gestão estratégica da Segurança Institucional, em especial: a instituição daquele mencionado órgão de Segurança Institucional, incumbido da criação de mecanismos para garantir as atividades de gerência, fiscalização, auditoria e validação de processos sensíveis (as Assessorias ou Coordenadorias de Segurança Institucional), tendo como responsável um membro da Instituição; a criação de um comitê vinculado ao Procurador-Geral para gestão da Segurança Institucional e articulação sistêmica de medidas para a concretização de ações dessa área (os

Comitês de Segurança Institucional); a edição de política e de plano de Segurança Institucional, bem como de planos de segurança orgânica e normas e procedimentos necessários à execução de tais planos.

O órgão de Segurança Institucional, assim, (i) atuará como um elemento fomentador de providências e medidas de todas as áreas da Instituição em prol do estabelecimento de barreiras às ações adversas e da contenção dos danos já ocasionados aos ativos, (ii) deverá ser responsável pela análise dos riscos e das vulnerabilidades do Ministério Público, gerando conhecimento e empregando ações para evitar que técnicas de inteligência tenham êxito contra a Instituição, ou para neutralizá-las, (iii) bem como zelar pela difusão e sedimentação da cultura da segurança.

Essa divisão das funções do órgão de Segurança Institucional decorre do principal regramento da área, a Resolução nº 156/2016, do Conselho Nacional do Ministério Público. Porém, deve-se ressaltar, que o desenvolvimento de medidas para proteção de um organismo estatal é matéria atinente ao grande estudo da inteligência e, de acordo com as peculiaridades de cada órgão, constata-se o emprego de terminologias diversas e de bases finalístico-doutrinárias distintas.

Nesse sentido, por exemplo, Castello Branco, Schaffert e Lento (2014, p. 87) explicam que as funções acima indicadas compõem a Contrainteligência, que teria, assim, como seus seguimentos: “Segurança Ativa (SEGAT), Segurança de Assuntos Internos (SAI) e Segurança Orgânica (SEGOR)”.

Já Esteban Navarro (2012, p. 173) explica que tais funções também compõem a Contrainteligência, seccionadas em duas vertentes: a segurança defensiva, consistente em resguardar as instalações para evitar a intrusão de elementos estranhos, em proteger as pessoas contra possíveis ameaças, em defender o desenvolvimento das operações em curso e a preservar as informações sensíveis;<sup>14</sup> e a contraespionagem, que se refere à identificação de adversários concretos e específicos e produção de conhecimento detalhado a respeito das operações que estão planejando ou desenvolvendo para impedir e desativar sua execução.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> “La seguridad defensiva consiste en resguardar las instalaciones para evitar la intrusión de elementos ajenos, proteger el personal contra la acción de posibles amenazas, defender el desarrollo de las operaciones en curso y preservar información sensible” (ESTEBAN NAVARRO, 2012, p. 173).

<sup>15</sup> “El contraespionaje consiste en identificar adversarios concretos y específicos y producir conocimiento detallado acerca de las operaciones que están planificando o desarrollando para impedir y desactivar su ejecución” (*idem*, p. 176). Ressalta-se, contudo, que a concepção de

Contudo, essa não foi a disposição das funções da Segurança Institucional na referida Resolução.

Ainda que a Resolução CNMP nº 156/2016 não tenha se dedicado ao fornecimento da exata definição, o desempenho da primeira função acima indicada corresponderia à denominada segurança orgânica, ou seja, ao desenvolvimento, pelo Ministério Público, de ações e medidas, em todas as áreas da Instituição, para a aposição de barreiras às ações adversas e para a proteção dos seus ativos. De acordo com o seu artigo 2º, § 2º, a segurança orgânica é composta pelos seguintes grupos de medidas: I – segurança de pessoas; II – segurança do material; III – segurança das áreas e instalações; IV – segurança da informação. Nesse âmbito, exemplificativamente, podem ser elencadas a adoção de sistemas de vigilância predial (vigilância humana e tecnológica e barreiras físicas), a delimitação de áreas de acesso, a instalação de softwares protetivos dos sistemas tecnológicos de informação contra invasões externas, o uso de tecnologia para proteger a transmissão das informações da Instituição, a análise dos processos seletivos do material humano permanente e transitório, o emprego de operações de segurança de pessoas, a adoção de termo de compromisso de manutenção de sigilo (TCMS), a classificação de documentos sensíveis, o treinamento de servidores e membros para a detecção de fontes de ameaças, entre tantas outras medidas destinadas à proteção dos ativos da Instituição: pessoas, materiais, áreas, instalações, dados e informações (artigos 4º ao 11, da Resolução CNMP nº 156/2016).

No tocante à segunda função, de acordo com os artigos 3º, § 3º, e 12 a 15, da referida Resolução, corresponde à segurança ativa, que compreende ações de caráter proativo e ao conjunto de medidas voltadas à prevenção, à detecção, à obstrução e à neutralização de ações de contrasabotagem (ações intencionais contra material, áreas ou instalações da Instituição que possam causar interrupção de suas atividades e/ou impacto físico direto e psicológico indireto sobre seus integrantes), contraespionagem (ações adversas e dissimuladas de busca de informações sensíveis ou sigilosas), contra crime organizado (ações adversas oriundas de organizações criminosas) e contrapropaganda (ações representativas de risco

---

Contrainteligência decorre originalmente do âmbito de atuação das forças militares para a proteção do Estado contra as ações de forças externas inimigas, conforme bem explicado por Carolina Andrade Quevedo (2016, p. 65-72), sendo, portanto, no âmbito da Segurança Institucional, os seus fundamentos adaptados à proteção dos organismos internos que compõem o Estado.

de abusos, desinformações e publicidade enganosa de qualquer natureza contra a Instituição).

Existe, portanto, similaridade de todo esse conjunto de medidas, ações, providências, produção e gestão de conhecimento com aquilo que foi desenvolvido dentro dos setores de inteligência de Estado sob a denominação de Contrainteligência.

De acordo com Joannisval Brito Gonçalves, a Contrainteligência é função indissociável da inteligência e deve ser entendida, “em sentido amplo, como as atividades e procedimentos que têm por objetivo neutralizar a Inteligência adversa e salvaguardar o conhecimento produzido”, tendo por objetivo, portanto, “tornar tão difícil quanto possível as ações adversas, tomando medidas de segurança que impeçam o acesso a tudo que se deseja manter sob sigilo e protegendo pessoas e instalações” (GONÇALVES, 2017, p. 89, 91).

Para o exercício, portanto, da atividade de Segurança Institucional em sua completude, é imprescindível que se compreendam os órgãos ministeriais responsáveis pela sua tutela, antes de tudo, como agências de inteligência. Por essa razão o artigo 7º, § 4º, da Resolução CNMP nº 156/2016, determina que:

[...] os ramos do Ministério Público deverão proporcionar ao órgão de Segurança Institucional o acesso aos bancos de dados e sistemas da Instituição, ou de acesso da Instituição, para subsidiar as respectivas atividades de Segurança Institucional, inteligência e Contrainteligência, observados os procedimentos de segurança e controle.

De fato, para o efetivo, exato e completo diagnóstico objetivo das vulnerabilidades da Instituição, bem como dos riscos de ameaças de dano a que está exposta, é imprescindível a formação de conhecimento a partir de dados plúrimos, decorrentes de diversas fontes, sobre os quais se devem aplicar técnicas de aferição de credibilidade e confiabilidade para processamento final da informação que será destinada à formação do gestor do Ministério Público para a adoção de medidas de segurança orgânica ou o emprego de ações de segurança ativa em prol da proteção dos ativos da Instituição.

Trata-se de emprego do “ciclo de inteligência” na atividade de Segurança Institucional. Castro García (2016, p. 53) explica que “o ciclo de inteligência é um processo composto por diferentes etapas ou fases, que



serve como referência teórica para ilustrar a produção de inteligência”. Tais fases seriam: 1<sup>a</sup>) planejamento e direção, na qual se determinam quais são as necessidades de inteligência que devem ser priorizadas, ou seja, a partir do diagnóstico dos exatos objetivos da produção do conhecimento, com o recebimento do requerimento de sua produção, passa-se à análise das necessidades do destinatário, as quais devem estar expressadas de maneira mais clara possível para não afetar o bom desenvolvimento das fases seguintes; 2<sup>a</sup>) obtenção de dados, a partir de distintos tipos de fontes que terão cada uma suas particularidades, sendo recomendável o acesso a maior quantidade de dados para possibilitar contrastá-los e manter um alto nível de confiabilidade; 3<sup>a</sup>) processamento dos dados, consistente na análise técnica, armazenamento ordenado, controle e posterior conservação de maneira segura; 4<sup>a</sup>) produção de inteligência, na qual os dados convertem-se em informação de inteligência por meio de uma série de sub etapas: 4.a) avaliação, consistente em saber qual parte do dado recebido deve ser rechaçado por incompleto ou por ser pouco confiável, observando-se a qualidade da fonte e da qualidade do dado dela decorrente; 4.b) integração, na qual são reunidos todos os dados disponíveis procedentes das distintas fontes para comparação, a fim de alcançar o grau de confiabilidade; 4.c) análise, concretizada por um exame sistemático dos dados reunidos que permite compreender a complexidade do fenômeno analisado e apresentá-lo de maneira contextualizada, oferecendo assim resposta à necessidade de interpretação pela qual o analista coloca suas capacidades a serviço da contextualização dos dados recebidos e consegue outorgar-lhes mais valor como resultado de sua especialização; 5<sup>a</sup>) difusão, momento em que o destinatário recebe o produto de inteligência que resultou do ciclo descrito, devendo ser verificado, nessa fase, quanto ao produto, a sua pertinência (produto atende ao fim desejado), à sua confiabilidade, à sua oportunidade (difusão no tempo adequado para a tomada de decisão), bem como que ele seja transmitido com segurança ao destinatário, para que pessoas ou instituições alheias tenham acesso.<sup>16</sup>

Por fim, compete ao órgão de Segurança Institucional do Ministério Público a disseminação da cultura da segurança dos seus ativos. É imprescindível, à proteção integral da Instituição, que todos os seus com-

---

<sup>16</sup> *Idem*, p. 53-55. Explica ainda García (*idem*, p. 55) que essas fases são aquelas consideradas clássicas, existindo autores que contemplam um passo adicional, correspondente à avaliação ou retroalimentação, consistente na indicação, pelo destinatário, qual parte e em que grau o produto de inteligência foi mais útil para a tomada de decisão.

ponentes humanos recebam constantes informações a respeito das vulnerabilidades e dos possíveis danos, bem como de medidas preventivas e reativas a tais ameaças. Ademais, o treinamento e a capacitação de servidores e membros são tarefas a serem implementadas constantemente pelo órgão de Segurança Institucional.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho almejou, inicialmente, a apresentação de embasamento doutrinário a respeito da fundamentação constitucional e normativa para a estruturação da Segurança Institucional no Ministério Público brasileiro. Na sequência, pretendeu-se delinear os contornos funcionais dessa nova área inerente à gestão da Instituição, pautando-se pelas disposições do principal regramento atual, a Resolução CNMP nº 156/2016, bem como pela demonstração dessa atividade com as bases da Contraineligência de Estado.

Contudo, considerando a exata temática eleita, objetivando a ampla abordagem das premissas que se entende imprescindíveis para a sedimentação da Segurança Institucional no Ministério Público, terminamos este escrito com a mutação da abordagem teórica para a apresentação de aspectos práticos entendidos como imprescindíveis nesse contexto. Por outras palavras, para que a Segurança Institucional efetivamente seja implantada e a política de gestão dela decorrente seja respeitada (nos exatos termos delineados pela Resolução CNMP nº 156/2016), não basta que o ramo do Ministério Público crie, por ato normativo interno, uma assessoria ou uma coordenadoria de Segurança Institucional:

- deve, o maior gestor da Instituição, ter a exata percepção não apenas da importância da segurança para a manutenção das funções do Ministério Público, mas, também, das atividades inerentes a tal área, da sua relevância estratégica e da imprescindibilidade de proteção do conhecimento produzido para tal gestor; sem prejuízo, as Procuradorias-Gerais devem compreender que sem aparato humano, material e tecnológico hábil é impossível a estruturação desse setor para o desenvolvimento de todas as suas amplas tarefas;

- o órgão de Segurança Institucional, como já afirmado pela Resolução CNMP nº 156/2016, deve ter amplo e irrestrito acesso a todos os dados da Instituição, bem como a maior diversidade possível de fontes

abertas e fechadas, principalmente bancos de dados de outros órgãos públicos;

- o coordenador de Segurança Institucional deve compreender que não é possível, por um único setor da Instituição, alcançar a proteção integral dos ativos; deve, assim, ser um integrador de ações a serem desenvolvidas pelas mais diversas áreas da gestão do Ministério Público, cada uma vinculada a um ativo a ser protegido, por exemplo: a assessoria de comunicação deve ser integrada nas ações de proteção da imagem institucional; a diretoria de patrimônio deve ser ativamente instada para a consecução de medidas de proteção de materiais, áreas e instalações; o órgão policial parceiro (nos Ministérios Públicos dotados de assessorias policiais ou Casas Militares) deve ser inserido no sistema de proteção pessoal de membros e servidores; o setor de tecnologia da informação deve ser incumbido da execução de medidas de proteção dos dados armazenados em bancos de dados da Instituição, bem como daqueles que circulam em razão da concretização das funções administrativas e de execução;

- deve-se, com urgência, ocorrer a estruturação normativa da Contraineligência e da inteligência no Ministério Público brasileiro, com a compreensão da segurança como princípio máximo legitimador de tais atividades, objetivando respaldar o ciclo de produção do conhecimento, em especial o acesso aos dados necessários para a concretização das análises objetivas de vulnerabilidades e dos diagnósticos de ameaças aos ativos (ainda que as doutrinas específicas de outras Instituições sejam de elevada valia e apurada técnica, o Ministério Público é instituição peculiar e possui demandas próprias que devem ser consideradas no momento de avaliar as técnicas de produção do conhecimento, a manutenção do sigilo do seu produto e, principalmente, a transmissão da informação para os destinatários);

- por fim, devem os ramos do Ministério Público regulamentarem, no seu âmbito interno, a sua específica política de Segurança Institucional, por meio de atos normativos, protocolos de segurança e portarias específicas, capazes de materializar as diretrizes da segurança orgânica e da segurança ativa, de estruturar o trâmite seguro de documentos e informações com o gestor e com os órgãos de execução, bem como de preservar o sigilo e o segredo inerentes ao exercício da atividade de Segurança Institucional.

Essas, portanto, são as premissas doutrinárias e práticas que se entende mínimas para a estruturação da atividade da Segurança Institu-

cional no Ministério Público brasileiro, área de gestão que, como ressaltado no início deste texto, apresenta-se atualmente imprescindível para que tal Instituição exerça, com regularidade, suas funções constitucionais, e, assim, continue atuando em prol da proteção do destinatário único do seu labor, a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE QUEVEDO, Carolina. Contrainteligencia. In: DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valência: Tirant lo Blanc, 2016.

CAIADO, Ricardo Alexandre Rodrigues. *O sentimento de insegurança e a sua integração com a criminalidade*. 2013. 232 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídico-Políticas, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2013.

CASTELLO BRANCO, André Haydt; SCHAUFFERT, Fred Harry; LENTO, Luiz Otávio Botelho. *Inteligência e segurança pública*: livro didático. Palhoça: Unisul Virtual, 2014.

CASTRO GARCÍA, Andrés. Ciclo de inteligencia. In: DÍAZ FERNÁNDEZ, Antonio M. *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valência: Tirant lo Blanch, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução 156, de 13 de dezembro de 2016. Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências. *Diário Eletrônico do CNMP*, Caderno Processual, Brasília, DF, n. 31, p. 1-11, 14 fev. 2017. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIA-RIO:1519>. Acesso em: 24 set. 2019.

ESTEBAN NAVARRO, Miguel A. Contrainteligencia y operaciones encubiertas. In: GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (coord.). *Inteligencia*. Valência: Tirant lo Blanch, 2012.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2017.

GONZÁLES CUSSAC, José Luis; FLORES GIMÉNEZ, Fernando. Seguridad global y derechos fundamentales. Una propuesta metodológica. In: GONZÁLES CUSSAC, José Luis; FLORES GIMÉNEZ, Fernando (coord.). *Seguridad y derechos: análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*. Valência: Tirant lo Blanch, 2018. p. 25-98.

MIGLIAVACCA, Luciano de Araújo; SOVERAL, Raquel Tomé. Segurança jurídica, jurisdição e efetividade do Direito. *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 190-205, jul./dez. 2016.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. *Direito Penal Racional: propostas para a construção de uma teoria da legislação e para uma atuação criminal preventiva*. Curitiba: Juruá, 2016.

MORAES, Bismael B. *Estado e segurança diante do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Luciano. Segurança: um direito humano para ser levado a sério. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, n. 11, p. 241-254, 2000.

SANNINI NETO, Francisco. Diferenças entre a polícia investigativa e a polícia judiciária. *Consultor Jurídico*, 1 mar. 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mar-01/francisco-sannini-diferencas-entre-policia-investigativa-judiciaria>. Acesso em: 10 maio 2017.

SANTA TERRA JÚNIOR, João. Breve análise das atuais modificações legislativas relativas ao combate à criminalidade organizada decorrentes da lei 12.694, de 24 de julho de 2012. *Revista Jurídica O Saber Completamente*, v. 1, n. 3, p. 14-22, maio 2013.

SANTA TERRA JÚNIOR, João. *A organização criminosa Primeiro Comando da Capital: análise das consequências penais da existência do*

PCC. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, Altamiro J. dos. *Direito de segurança pública e legítima defesa social*. São Paulo: LTR Editora, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otávio de Oliveira Rocha. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 8, p. 19-73, out./dez. 2007.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. Segurança: bem jurídico supranacional. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, v. 3, n. 2, p. 77-78, outono 2012. Disponível em [http://observare.ual.pt/janus.net/pt/n%C3%BAmoros-anteriores/66-portugues-pt/v-3-n-2-2012-outono/artigos/191-pt-pt\\_vol3\\_n2\\_art4](http://observare.ual.pt/janus.net/pt/n%C3%BAmoros-anteriores/66-portugues-pt/v-3-n-2-2012-outono/artigos/191-pt-pt_vol3_n2_art4). Acesso em: 18 maio 2017.



# STATE AND POLICIES IN BRAZIL<sup>1</sup>

## ESTADO E POLÍTICAS NO BRASIL

*May Guimarães Ferreira<sup>2</sup>*

**Resumo:** Contextualização histórica da política educacional brasileira após o Golpe Militar de 1964. Transformação da estrutura e funcionamento do ensino primário, secundário e universitário segundo a concepção tecnicista de educação e a ideologia de Segurança Nacional veiculada pela Escola Superior de Guerra do Exército. Criminalização da pedagogia do oprimido de Paulo Freire e descaracterização do seu método de alfabetização de adultos com a implantação do Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL.

**Palavras-chave:** Educação tecnicista. Política educacional brasileira. Metodologia Paulo Freire.

**Abstract:** Historical contextualization of Brazilian educational policy after the 1964 Military Coup. Transformation of the structure and functioning of primary, secondary and university education according to the technicist conception of education and the National Security ideology conveyed by the Army Superior School of War. Criminalization of Paulo Freire's pedagogy of the oppressed and mischaracterization of his adult literacy method with the implantation of the Brazilian Literacy Movement – MOBRAL.

**Keywords:** Technical education. Brazilian educational policy. Paulo Freire methodology.

---

<sup>1</sup> Conferência apresentada na Universidade de McGill, em Montreal, Canadá, como Fellow da Faculdade de Educação, em agosto/setembro de 1988.

<sup>2</sup> Pedagoga e psicóloga. Professora do VII Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Doutora em Filosofia e História da Educação (UNICAMP). Mestra em Psicologia (UNICAMP). Pós-Doutora em Educação (UNICAMP). Realizou estudos livres na McGill University e na Universidade de Montreal. Pesquisadora da UFMA/CNPq (1990-1996). Coordenadora do Mestrado em Educação da UFMA (1990-1993). Professora Titular de Psicologia do IFMA. Autora de três livros nas áreas de Psicologia e Educação. Psicanalista em formação pela Sociedade Psicanalítica de Fortaleza. Membro da Associação Internacional de Psicanálise (IPA). E-mail: maygfs@hotmail.com.



The recent history of South America has been shown internationally as characterized by poverty, violence, ignorance, illiteracy and economic underdevelopment.

This situation is a result of the capitalistic structure all over the world, which creates an interdependence between the 1st and 3rd world countries and is the main factor of all problems above. The techniques through which this dependence has been kept throughout the years have varied since the very beginning with the economic colonies to now, with the technological and economic dependence.

The authoritarian and right wing governments that have been adopted in South America since its independence from its motherlands and since the institution of republican models of government are a result of the capitalistic production system developed in those regions. The commercial relationships between South American countries and the developed countries of Europe and North America have been characterized by exploitation, social and economic differences.

The dominant groups from the developed countries establish the economic, political and ideological alliances, seeking their own economic interests, with the dominant and authoritarian elites of South America, as well as in the “third world countries”.

We shall also remember that those governments which sought the common well-being of the population, even if they were called “popular governments”, like President João Goulart in Brazil and Salvador Allende in Chile, were considered as threats to the North American establishment.

The so-called “popular governments” were overthrown with international help and the subsequent dictatorships were established with financial and military aid from the developed countries. It was necessary to adapt the political and cultural systems of those regions according to the capitalistic needs of the relationships that occurred during this period.

South America is a good prospect for economic treaties, because of the availability of cheap labor to the multinational companies and the opportunity to consume the outdated technological products of the 1st World. In the case of Brazil, more specifically, the relationships with the USA have always been as diplomatic, military and economic as possible. The USA aided all the military dictatorships that have been established in Brazil, in this century; from 1937 to 1946 with Getúlio Vargas and again in 1964 to 1984 with the various military dictators who succeeded in power.

Until 1963 a lot of economic and cultural agreements were made between USA and Brazil, mainly through the “Aliança para o Progresso” (Alliance for the Progress) and the Agency for International Development (USAID). The northeast and the southeast of Brazil were considered of strategic importance for the USA. The Goulart government was a betrayal to the operating model between Brazil-USA. Brazil visited China and established agreements with Cuba. The American government and the IMF (International Monetary Fund) cut all international aid to Brazil until the Goulart government was overthrown by a military coup in 1964. Once the Brazilian Army took over the government, the financial aid from America was resumed. Two months later, 50 million dollars had been received, and in December of 1964, 50 million dollars as well. In 1972, Brazil was already the greatest debtor of the World Bank and IMF.

During the most violent and oppressive period of the last dictatorship the USA even didn't acknowledge the loss of human rights. Five days after President Emilio Garrastazu Médici was nominated for presidency (a presidency with political oppression, civilian torture, political kidnapping and other atrocities), President Nixon sent a telegram to the Brazilian government wishing: “its best wishes and expressing the hope for a continuation of the close ties of friendship and mutual cooperation that have been characteristic of the relations between our countries so many years.”

Another example of the American policy in Brazil is the speech made by Prof. Frank D. Mc Cann, a Social Science teacher of the Military Academy of USA, in West Point, New York, in the year of 1969:

(The military changed) the period of experimentation with popular government closed in 1964, and marked the culmination of 15 years of ideological preparation and political socialization – the military's role was henceforth to protect the fatherland from internal rather than external enemies (MC CANN, 1969).

In addition to the financial and military aid, the Americans, Brazilian friends, began to send mission experts, a team of technicians and bureaucrats to develop the public institutions in Brazil, such as the education system. The goal was to change Brazilians' social behavior and values to adopt the so-called *American way of life*.

In terms of that ideological planning there have been changes in the Brazilian educational system, made by the agreements between Brazil and US governments. Since 1964, the year of the last military coup, several agreements were signed between Brazilian Ministry of Education and the United States Agencies for International Development with the funds brought from the World Bank, Ford Foundation and many others.

The results of these agreements were firstly the evaluation of the Brazilian Educational System. Secondly, they attempted to implement the American model for organizing the administration of schools. Therefore, the American approach was a philosophy of education based on a functionalist and technocratic strategy.

The result of this concept is a school system that operates as a capitalistic enterprise. These assumptions support the reform of the whole Educational System, covering primary, secondary and university education –

[...] grew out of a series of contracts signed by the Ministry of Education and Culture (MEC) of the Brazilian government and the United States Agency for International Development (USAID). USAID then subcontracted with American University groups, or systems to implement the content of the contractual agreements. The subcontract for primary education went to the State University of New York system, that for secondary education to the California State University system, and responsibility for higher education to the Midwest Universities Consortium, held by University of Wisconsin-Milwaukee (GREENFIELD, 1970, p. 2).

In order to understand the real consequences of that reform process it is necessary to stress the changes demanded from all Brazilian schools:

- 1 The basic aim was to increase the productivity within the confines of a rationalized approach to limit resources. The main slogan among the educational planners in the Ministry staff was “Administration of scarcity of financial resources”. The predominant approach to school management aimed to transform the school into a successful enterprise where the teachers are the workers and the students handing their degrees

are the final product, no matter what the process of learning is.

- 2 In the Higher Educational System the Faculties were transformed into specialized departments, which means the reduction of the complexity of education and sciences into a narrow view of the natural and social phenomena. The curriculum of each course was organized to offer credits for the students. The acquisition of credits corresponded to a certain period of time. In this way, the Brazilian Higher Education Project assured the fragmentation of the learning process, the assimilation of knowledge and techniques by the students as if they were political and ideologically neutral. At the same time, the government avoided the student organizations which developed their own strategies for claiming for education and social transformation.

A great example of this action was the destruction of the University of Brasilia, in the nation capital:

Among many acts performed by that government immediately after the coup – in the name of saving Brazil from communism – was the virtual destruction of the University of Brasilia. A creation of the Goulart government, the university, in the eyes of educators both within and out of Brazil, represented a giant step in the direction of eliminating the major shortcomings of other Brazilian Institutions of higher education (GREENFIELD, 1970, p. 3).

Not only the University of Brasilia was destroyed, but the whole Higher Educational System:

The Higher Education Project was part of the broad range of programs in which the United States was to provide assistance to the military government of Brazil. [...] This act, plus many others that were viewed as undemocratic, unjust, and reactionary by liberal members of Brazilian society, did not lend credence to the governments professed sincerity when it entered into the area of university reform with the signing of the MEC-USAID agreement. As the military government continued its purge

of opponents on the left and right in the years following the coup, the universities were to become the last bastion of protest against the increasingly repressive regime. Building on a tradition of students participation in politics, the students came to be the backbone of university centered opposition to the military government (GREENFIELD, 1970, p. 3).

The reaction of the military government to these student movements and their political organizations was realized by two different strategies of repression. Firstly, the Education Reform of Brazilian Universities was to follow under the Law 5,540/68. Secondly, students and professors involved in political organizations were considered subversive movements therefore institutionalized violence was supported by the Federal Act number 5/68:

Taking their lead first from the student protest movement in the United States, which had used the same “anti-capitalist rhetoric”, and then from France, where the students had precipitated a governmental crisis, the Brazilian students intensified their activities in the late spring and early summer of 1968. Protests and strikes were the order of the day. The government responded to the challenge by calling in the military. Force was used in breaking up demonstrations. Ironically the force unleashed on the protesting students was implemented by the very military that had been trained and supplied with weapons by the USA. American Weapons, in the hands of Brazilians who had been trained by Americans, were being used to disperse, beat, imprison, torture, and even kill the youth of Brazil. And at the same time the government, through the MEC-USAID agreement, took the position that it sincerely wished to reform and aid the universities. By the early summer the brutality unleashed by the soldiers and the police against the students had aroused a dejected and docile public opinion. Tens of thousands joined in the protests in support of the students. At first the government responded with more force to break up demonstrations in the

large urban centers where most of the universities were located. Then the universities were closed in the hope of averting a crisis. The students, however, persisted, organizing demonstrations and forcing confrontation through the vacation period and into the semester that began in August (GREENFIELD, 1970, p. 4).

(Just to give you an idea of the scope of one large university in South of Brazil there are around seven thousand students.)

Besides this violence against the students the government continued the process of repression with the establishment of censorship among intellectual and scientific workers through the implantation of secret services of information to control the universities activities. Most of the best professors were arrested, exiled, tortured and compulsorily retired, such as the well-known Professor Paulo Freire, Fernando Henrique Cardoso, Celso Furtado, Florestan Fernandes and many other artists, composers, singers, journalists.

- 3 At the secondary level the general education was replaced by the vocational educational programs, to prepare technicians which were required for the expansion and modernization of some industrial sectors. This 70's reform was one of the mechanisms to make the balance between the school's system and the enterprises needs during the concrete process of expansion of the capitalism in Brazil. It served, also, to restrain the contingent of high school students with a degree, who could overload the Higher System of Education. In this way, university could be preserved to a small elite of professionals.
- 4 The primary school level served as the beginning of the vocational studies. The preparation for the job market could be initiated since the early years of school, but only catered to the future manual workers for the industrial sector.
- 5 At both levels, primary and secondary, there has been an introduction of advanced technologies, such as Educational Television networks by satellite, Computers Programs, Radio Programs. Programmed Instruction and individualized

teaching by objectives determined step by step, following Bloom's taxonomy. Learning was considered as training of certain skills and the content of the curriculum a matter of acquisition of a mechanical ability to respond to external demands in order to contribute to the maintenance of the social, political, and economical capitalist system.

- 6 The programs developed for adult education were based on the philosophy of compensatory education and permanent education. The development of the Brazilian Movement for the Erradication of Illiteracy (MOBRAL) was to replace the National Program of Literacy developed by Prof. Paulo Freire in the early seventies. He started that program to coordinate several groups of peasants (about 360) who could learn how to read and write in 45 days, through the process of conscientization, described in the book *Pedagogy of the oppressed*. Paulo Freire and many other teachers were put in prison and then exiled. The MOBRAL was a program based on some Freire's assumptions and techniques, but with the aim to inculcate the ideology of National Security introduced in Brazil by the Superior School of War. This school was used to reinforce the diffusion and the maintenance of the ideas of domination developed by the military sector in 1964.

No other institution is more important than the Escola Superior de Guerra (Superior School of War) for the understanding of contemporary Brazil. The weekly magazine *Manchete* recognized this fact with an article celebrating the 20th anniversary of that School entitled: "The school that changed Brazil and the ESG's 20th anniversary". The ESG's (Superior School of War) avowed purpose is to involve the military in a greater and more vigilant way in the national life and to teach the directing elite the habit of working together to develop the country. Thus *Brasilitarismo* seeks national security, three planned economic development. (...) In recent conversations with ESG (Superior School of War) students one observer encountered army, air force, marine and

naval officers of mostly field and general grade, several lawyers from various government ministries and agencies, several professors, businessmen, and a nuclear physicist. Most were intelligent, articulate, and informed. Many spoke more than one language and seemed convinced that their studies were important. They were seemed convinced that their studies were important. They were also aware of the importance of the ESG credential, which would open doors to higher positions in the politico-socio-economic-military structure that its graduates are building (MC CANN, 1969, p. 8).

The militarization of Brazil was a process, which brought the issues of nationalism bringing civilians and militaries working together, more than a relationship to obtain national great incomes through economic development.

The possibility of state participation in alliances with private partners is also – enhanced by the apparent correspondence between the ideological views of the members of the “state bourgeoisie” and those of the private sector. Ideological cohesion among these groups is not only at the abstract level of a shared faith in corporate growth and profitability as measures of success. Because they agree on the meaning of the “bottom line” state managers, local capitalists, and multinational managers can get along (EVANS, 1979, p. 278).

The alliance of multinationals, the military state and local capital in both concrete and ideological levels had developed the greatest industrial park and military power in the history of the nation. The so-called “Brazilian Miracle” meant the acceleration of the capitalist imperialism in Brazil.

That period of economic growth took place during 1968-1974. This period was characterized by a rapid industrial growth of exports, an income concentrating wage policy. It also saw a more effective and income elastic tax system, an increase of savings investment, the utilization of indexes for inflation and a fast rise in the foreign debt.



The social consequences of these economical policies were predominantly harmful for working class and also dangerous for some sectors of middle class.

The objectives of all these policies of the Brazilian State were the attempt to destroy the political consciousness of the new generation of Brazilians in secondary school and university. Since this period, the expansion of the public educational system occurred while the quality of education was in decline.

The reduction of salaries in the education sector, the bureaucratization of the whole educational system were the indicators of the consequences of presences of the dictatorship view over the well-being of the classic education.

Some discriminatory mechanisms were used as economic and social selection, failure practices and dropped out rates at all the levels of the public school. This has proven that the “new and modern” system were not organized or geared for the advancement of poor class.

This disaster in the Brazilian education has produced consequences in a short term and also over a long period of time. Most of the results are not reversible because they damaged the process of education for a whole generation.

Nowadays, statistics show the dramatic situation of the Brazilian educational system. The drop out and failure between the first and the second year of the elementary school is 60%. Besides this problem, seven million children have never gone to school because the government hasn't provided enough schools for all Brazilian children. We estimate Brazil has 30 million illiterates.

In 1979 the military government made the decision to start the period of a democratic transition. This was the result of the political pressure from organized institutions such as unions, political parties and associations. Some very interesting projects have been developing in order to improve the quality of public schools.

The universities develop special programs to build the bridge between the elementary and secondary school and higher education.

Some of these programs are focused on literacy because this is the worst problem in the education sector. The Workers Party and the progressist church groups also develop these programs.

The scientific production in the field of education increased in both quantity and quality.

Public demonstrations in cities led by the Labour Party are very important examples of the opposition force in some states of Brazil. In those states teachers are organized and strongly criticize the federal government and aim to obtain financial resources for the public schools.

The results of some national teachers' campaigns were the impeachment of the federal government projects to privatize universities, the uniformization of the teachers' salaries in the higher education level, the organization of teachers of elementary and secondary schools toward the concept of education as a political process of change of the society.

Many published theses and monographs have shown the linkage between the economic structure and the educational institutions in a marxist perspective. The results of the discussion of those theses in the Faculties of Education through several states of Brazil have been useful to change the approach, the content and the methodology of teaching in the public elementary, secondary and higher schools.

Another very important issue is the democratization of universities and elementary and secondary schools by the elections of the chancellor and principals.

The teachers and the students in all different levels of the public educational system are involved in popular movements of literacy and political organization of poor class.

In this way, during the military governments between 1964-1984, a contradictory movement was developed in Brazil. While the government has destroyed a new generation by transforming their mentalities in an American pattern, the resistance of different groups of workers and professionals assured the development of a critical consciousness in order to change the realities of the economic and political system of Brazil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 11.429, 27 set. 1961.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Gabinete do Ministro, 1962.

BRASIL. Senado Federal. *Diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, histórico da Lei 5692, de 11 de agosto de 1971*. Brasília, DF: Senado Federal, 1971. v. 1.

BRAZIL'S MILITARY – INDUSTRIAL COMPLEX. In: *Brazilian Information Bulletin*. Berkely, American Friends of Brazil, jan. 1973.

EVANS, Peter. *Dependent Development*. New Jersey: Priceton University Press, 1979.

GREENFIELD, Sidney. *On monkeys, fishes and the Ministry of Education and Culture – USAID Higher Education Project in Brazil*. Trabalho apresentado a UWM conference on Anthropological Reserch in Cities pelo Departamento de Antropologia da Universidade de Wisconsin-Milwaukee em julho de 1970. Texto mimeografado.

MC CANN, Frank D. *The military and change in Brazil*. Trabalho apresentado à United States Military Academy em West Point, 1969. p. 1-12. Texto mimeografado.

# METODOLOGIA E DIDÁTICA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: EDUCAÇÃO E POLÍTICA UNIVERSITÁRIA

## HIGHER EDUCATION METHODOLOGY AND DIDACTICS: UNIVERSITY EDUCATION AND POLICY

*Roberto Mauro Gurgel Rocha<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo trata de uma experiência no campo da pedagogia e da didática como instrumentos de comunicação de profissionais com a sociedade, essencialmente na educação superior. É a expressão da disciplina Metodologia e Didática do Ensino Superior: Educação e Política Universitária, ministrada a promotores e servidores do Ministério Público Estadual em finais de 2019.

**Palavras-chave:** Extensão. Metodologia. Ensino. Educação.

**Abstract:** This article is an experience in the field of pedagogy and didactics as instruments of communication between professionals and society, essentially in higher education. It is the expression of the course Higher Education Methodology and Didactics: University Education and Policy, given to public prosecutors and public officials of the State Public Prosecution Office in late 2019.

**Keywords:** Extension. Methodology. Teaching. Education.

*Eu dizia aos educadores e educadoras, ai daquelas e daqueles que pararem com a sua capacidade de sonhar, de inventar a sua coragem de denunciar e de anunciar. Ai daqueles que, em lugar de visitar de vez em quando o amanhã, o futuro, pelo engajamento com o hoje, com aqui e com o agora, se atrelam a um passado de exploração e de rotina.*

**Paulo Freire**

---

<sup>1</sup> Engenheiro agrônomo. Professor do X Módulo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Mestre em Sociologia do Desenvolvimento. Especialista em Planejamento Agrícola e Desenvolvimento Regional. Professor aposentado da Universidade Federal do Maranhão. Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação do Maranhão. E-mail: robertomgurgel@gmail.com.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O convite para ministrar uma disciplina intitulada Metodologia e Didática do Ensino Superior: Educação e Política Universitária, propôs uma reflexão sobre a própria ementa apresentada e uma observação sobre quem seriam os participantes do curso em que ela seria ofertada. Tratava-se de um curso em Gestão e Governança, ofertado em pós-graduação *lato sensu*, a promotores e servidores do Ministério Público do Maranhão. Uma primeira indagação surgiu: como articular a questão da didática e metodologia a um grupo não identificado especificamente na docência, mas, responsável pela defesa do cidadão em função dos seus direitos?

Didática é comumente vista como algo próprio a processo educativo exercido por profissionais específicos – os professores. Indo aos dicionários e enciclopédias, observa-se sua definição como a arte de ensinar. Na Grande Enciclopédia Larousse, além da afirmação de arte de ensinar, é dito: “procedimento pelo qual o mundo da experiência e da cultura é transmitido pelo educador ao educando nas escolas ou em obras especializadas; Conjunto de textos e técnicas relativas à transmissão” (GRANDE..., 1988, p. 1899). Como se pode observar, a palavra transmissão é a chave da definição e na relação entre os sujeitos em processo educativo, identifica alguém que transmite e alguém que recebe um ensinamento. Já o dicionário Globo Brasileiro também coloca a didática como a arte de ensinar, complementando: “aplicação de métodos científicos na orientação do ensino, tornando-o prático e eficiente” (DICIONÁRIO..., 1996, p. 202).

Levando a concepção do ensino a um nível mais amplo, temos como balizadora a definição de Emile Durkheim, que vê a educação como:

[...] ação exercida pelas gerações adultas, sobre a geração que não se encontra ainda preparada para a vida social; tem por objetivo suscitar e desenvolver na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política, no seu conjunto, e pelo meio especial a que a criança particularmente se destina (DURKHEIM, 1975, p. 41).

Nos tempos atuais, questiona-se a definição da didática, incluindo o processo dialético onde educador e educando se relacionam. Em vez

de ter uma forma somente transmissiva, deve ter uma ação dialógica, o que leva Paulo Freire chegar a declarar que ninguém ensina ninguém, todos aprendem juntos. A ênfase, em vez de ser dada ao ato de ensinar, passa a ser dada à questão do aprender. O educador, seja ele professor, seja pai, seja cidadão de qualquer categoria, passa à condição de mediador de aprendizagem, e o educando passa a ser reconhecido como companheiro de aprendizagem.

Os novos tempos cobraram novas metodologias e uma postura didática que passa a ter muito mais uma postura de comunicação ou troca de saberes... Se em tempos remotos predominava a didática do quadro-negro, do cuspe e giz, hoje, pelo menos em boa parte das instituições educacionais e nas relações sociais, predominam formulações mais abertas e participativas, metodologias ativas e métodos mais voltados ao aprender a aprender.

Não se tenta aqui depreciar o bom ensino, mas tem-se de reconhecer que o sucesso do processo educativo está no aprender. Lamentavelmente, ainda hoje há instituições educacionais que praticam o processo de ministração do conhecimento com exposições verbais alongadas e cansativas, usando a mesma concepção pedagógica usada pelos jesuítas com competências adequadas para o seu tempo... O tempo do *Ratio Studiorum*<sup>2</sup> passou. Vive-se no século XXI e precisa-se adequar as ações ao tempo presente.

Um outro ponto que levou a reflexão, refere-se à questão da gestão do ensino, pesquisa e extensão, também prevista na ementa do curso. Em primeiro lugar, para tratar dessa questão, tem-se de ir ao conceito que abriga as funções universitárias de ensino, pesquisa e extensão, no caso de Educação Superior. Pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a estrutura educacional brasileira está definida como Educação Básica e Superior. Básica dá a infraestrutura, e a superior configura um saber que tem de ter superioridade representando a superestrutura da educação.

---

<sup>2</sup> *Ratio Studiorum* – Método utilizado pelos jesuítas que orientou os 210 primeiros anos da história do Brasil, cujas raízes fundamentais são inspiradas na filosofia crítica greco-latina tradicional. Segundo Luis Antonio Cunha em seu estudo sobre a universidade temporã, sua pedagogia baseava-se na “unidade de professor, na unidade de método e na unidade de matéria”. Atendia-se principalmente a elites e destinava-se à formação de clérigos e religiosos. Valorizava a questão disciplinar, que além de exigências no sentido da postura, orientava a forma de disciplina na organização curricular. Depreende-se que era uma forma de transmissão de conhecimentos passiva e silenciosa e onde se destacava essencialmente a figura do professor. Não se pode deixar de registrar, contudo, a contribuição que tiveram os jesuítas em relação ao trabalho de educação das mulheres e dos indígenas.

E aí tem-se que ir às próprias origens do conceito de universidade e sua estrutura organizativa. Desde suas origens, a universidade foi pensada como formadora para um saber crítico, que tinha como ponto conclusivo a realização do “disputatio”, onde os educandos defendiam seus pontos de vista e eram avaliados em seu desempenho<sup>3</sup>. Não eram avaliados pelo sistema de provas, mas em função de seu real aprendizado e do conhecimento produzido. E além disso, aos fins de semana faziam trabalho social por meio de uma ação pastoral, pois tratava-se de universidades católicas, as primeiras surgidas no mundo, a partir do ano de 1158.

Já tinha a semente do que depois foi consagrado como Ensino, Pesquisa e extensão, praticado em forma de estudo orientado e investigação, bem como exercitando a prática social.

Gradativamente, a universidade, especialmente a partir do século XX, assumiu o padrão hoje predominante, com uma estrutura trifuncional de ensino, pesquisa e extensão. Estas três funções se intercompletam no ato educativo, pois pelo ensino o professor mediador de aprendizagem oferece o dado teórico de sua experiência, problematiza questões, coloca o estudante para estudar e produzir seu conhecimento próprio, aplicando os dados de sua descoberta. Um aprendizado onde se ligam no mesmo processo transmissão, investigação e aplicação, ou seja, se tem ensino, pesquisa e extensão. Neste percurso educativo, o estudante e o professor crescem juntos e adquirem um saber crítico próprio, fruto do seu aprendizado.

Considerando a especificidade do promotor no exercício de sua condição profissional, como mediador na defesa dos direitos do cidadão na relação entre a sociedade e o Estado, a contribuição da didática ou, melhor dizendo, da comunicação com a população e suas instituições e organizações, esta deve ser concretizada por meio de uma ação comunicativa, onde predomine o interesse de atender ao bem comum de todos os envolvidos nesse processo social.

No sentido de que a disciplina ofertada fosse realmente dialógica, momento de estudo e aprendizagem entre educador e educando, foram distribuídos alguns textos para reflexão, que pudessem animar os momentos presenciais de sala de aula.

---

<sup>3</sup> Na Universidade Medieval, segundo Ullmann e Bohem, o método de comprovação da aprendizagem dava-se no tempo do Natal ou Páscoa. Os estudantes em ato solene procediam exposição e defendiam seus argumentos, mediante os quais eram avaliados e, se tivessem sucesso, eram aprovados.

Este pequeno artigo é um agradecimento aos dirigentes da Escola Superior do Ministério Público e Curso de Gestão e Governança, Dr. Márcio Thadeu Silva Marques, Dra. Karla Adriana Holanda Farias Vieira, aos companheiros de aprendizagem, especialmente à promotora Karini Kiri-mi Viegas, que tão prematuramente nos deixou, deixando em todos uma marca de sua passagem pela terra. Sua simplicidade, serenidade e esforço foram marcantes nesta disciplina.

## **2 A DIDÁTICA COMO ATO DE INTERAÇÃO: QUEM ENSINA APRENDE, QUEM APRENDE ENSINA...**

A relação dialética entre os atos de aprender e de ensinar é cada vez mais reconhecida.

Ninguém aprende sozinho, aprende-se em função da realidade em que se está inserido e dos momentos históricos que se vivenciam. Aprende-se com o outro. Aprende-se em função de acertos, erros e fracassos. Aprende-se estudando, lendo o mundo e se alfabetizando em função dele. Aprende-se vivendo. E à medida que se aprende, tem-se condições de ensinar. À proporção que se ensina, vai-se aprendendo com o outro enquanto se interage. Ninguém pode ensinar o que não sabe. E para saber se está ou deve-se estar em constante aprendizado...

Como ressalta Paulo Freire, patrono da educação brasileira, ninguém aprende sozinho, todos aprendemos juntos. É no diálogo com o outro, e com a realidade que se vai aprendendo. Ninguém aprende no abstrato e sim no concreto. É na vivência do real que se abstrai o pensar, o refletir, o teorizar. Não se pode desvalorizar a teoria e a prática separadamente, pois elas são parte do mesmo processo de construção do conhecimento. O pensar consciente exige momentos de reflexão para a ação e pensa-se considerando a experiência do outro ou levando em conta relatos, pensamentos ou experiências vivenciadas e descritas em livros, ou adquiridas com os saberes do cotidiano.

O aprender sem uma fundamentação, sem um norte, sem uma base, dificilmente leva a um conhecimento concreto. Do mesmo modo que uma teoria sem prática é frágil pela falta de comprovação, uma prática sem teoria é igualmente marcada pela falta de orientação.

No ato de aprender e de ensinar se relacionam sujeitos concretos em distintas formas de relação social. Seja o relacionamento nas condições de



professor/aluno, pais/filhos, líderes/comandados, são sujeitos que se encontram em um momento histórico, desempenhando papéis diferenciados em função de um objetivo comum, aprendendo e ensinando. São pessoas, atores sociais com saberes diferenciados, com distintas identidades que se comunicam, que dialogam, que trocam ou confrontam saberes. E nesta troca ou confronto de saberes, sem a perda de sua identidade própria e consciência da realidade. Consciência é uma forma de encarar o real de forma crítica, uma criticidade carregada de racionalidade, de sensibilidade, de emotividade e de desejo de crescer no sentido de competência, da ética, da solidariedade humana. Enfim, de se construir como um ser efetivamente humano crescente.

Nas relações sociais deve-se ter a postura de um educador que ensina e aprende constantemente. Certamente uma palavra-chave nesse relacionamento é respeito. Agir respeitosamente é lembrar que, quando se interage com outro, se está num ato que pode levar à formação ou deformação de valores, conhecimentos. Podem-se formar pessoas que podem libertar suas potencialidades, ou se tornar seres incompetentes, dependentes e incapazes de agir conscientemente.

É bom lembrar que há ações que são educativas ou deseducativas tanto de pais, como de famílias, profissionais, de militantes sociais, de intelectuais, etc. E a marca de cada um fica em função de seu comportamento, enquanto educador em cada espaço que se vive.

Como disse Ruben Alves em um célebre artigo sobre “o preparo do educador”, onde procura caracterizar a relação entre os papéis do educador e do professor:

Eu diria que os educadores são como velhas árvores. Possuem uma face, um nome, uma história a ser contada. Habitam em um mundo em que o que vale é a relação que os liga aos alunos, sendo que cada um é uma entidade *sui generis*, portador de um nome e também de uma “estória” sofrendo tristezas e alimentando esperanças. E a educação é algo para acontecer neste espaço invisível e denso, que se estabelece a dois. Espaço artesanal. (ALVES, 1982).

Leve-se em conta o que fala Rubens Alves para um plano mais amplo do que diz respeito aos professores, ou seja, coloque-se sua assertiva à condição de educadores, aos seres humanos em geral. Ações dialógicas serão lembradas de acordo com a forma como cada um se comporta.

### 3 A EXPERIÊNCIA VIVENCIADA

Colocado o desafio de assumir uma experiência tão desafiadora, procurou-se o amparo de teorias e práticas vivenciadas por alguns autores, ou experiências vividas por algumas pessoas em suas diferentes práxis. Não se deixando de aproveitar as próprias vivências pessoais na sua condição de profissionais, pais, militantes, procurando refletir aprendizados, acertos e erros.

Um momento inicial, para estabelecer um primeiro contato com os companheiros de aprendizagem, ou seja, os alunos, foi o de através de um questionário procurar identificar as áreas de interesse e a forma de como ministrar a disciplina com um bom aproveitamento, nas 20 horas de convivência. As sugestões apareceram no sentido de que se tivesse uma dinâmica produtiva, livre de grandes preleções e onde cada um tivesse condições de participar aprendendo e apreendendo conhecimentos a partir de suas próprias vivências.

Um segundo passo foi o estabelecimento de um caderno de textos com temas selecionados, que previamente serviram como preparação ao trabalho em sala de aula. Foram textos que ajudaram no processo de estudo das concepções de mundo e temáticas específicas em relação à didática e à educação superior.

No primeiro contato com a turma, procurou-se conhecer um pouco da história de vida de cada um, no sentido de aproveitar suas experiências para uma participação efetiva no encaminhamento da disciplina e criação de grupos com área de interesse comum. Às sugestões apresentadas no questionário, foram acrescidas, de forma mais concreta, de críticas e sugestões em relação à maneira como encaravam a questão da didática em sala de aula. Estabeleceu-se um encaminhamento onde os próprios alunos eram protagonistas, e o professor realmente um mediador da aprendizagem.

Não se deixou de ter aulas expositivas por parte do professor, mas estas mediadas por debates e sugestões de encaminhamento por parte dos alunos, que também tiveram momentos onde expuseram suas ideias tanto relativas aos textos estudados, como em relação às suas práticas. Dentre as sugestões apresentadas no questionário distribuído antes do curso, estava a de se ter dinâmicas internas participativas e orientadoras no campo da didática. Vale destacar o momento em que se teve a oportunidade de sentir a animação e construção de práticas quando houve uma oportunidade

de trabalho sobre metodologias ativas, contando com a contribuição de docentes do Centro Universitário Dom Bosco – UNDB. Os grupos formados espontaneamente vibraram tanto na reunião como na exposição dos resultados dos trabalhos<sup>4</sup>.

A conclusão da disciplina deu-se com a apresentação de pequenos artigos onde todos os participantes do curso demonstraram o quanto aproveitaram. Vale destacar o comprometimento, tanto em presença como em participação, dos companheiros de aprendizagem, tanto nas aulas regulares, como na recuperação dos que não tiveram chance de participar por questão de saúde.

Realmente valeu a pena trabalhar com um grupo com engajamentos profissionais sérios e coletivamente atenciosos e cooperativos no encaminhamento da proposta pedagógica.

Valeu a pena aprender, como professor e educador, a experiência neste curso e nesta disciplina.

Daí, de tudo que se falou concretamente, há um grande desafio para a didática. Passar da condição de um ensino puramente transmissivo, e muitas vezes já historicamente superado, para um ato onde se combinem teoria e prática possibilitadoras de um conhecimento crítico e atualizado. Certamente, se considerada a condição do professor e do aluno, muito tem de ser alterado. O professor, assumindo a condição efetiva de educador, tem de funcionar como mediador do processo de ensino-aprendizagem ou mais especificamente da maneira de fazer acontecer realmente a relação teoria e prática.

Didática não pode mais ser vista como o ato de ensinar, mas tem que assumir um papel dialógico, de vivenciar um agir comunicativo entre sujeitos como assevera Habermas, ou seja, um processo de *comunicação*, como diz Paulo Freire. O aluno passa assim da condição de puro aprendiz à posição de protagonismo, de sujeito parceiro da aprendizagem. Pode passar a ser um produtor de conhecimento, à medida que confronta seus saberes naturais com saberes sistemáticos do professor ou demais sabedorias naturais de seus companheiros estudantes. A instituição escolar historicamente foi estruturada como espaço específico do ensino e da aprendizagem, considerando seus respectivos momentos de aprendizado, no nível da Educação Básica ou Superior. Tanto na ins-

---

<sup>4</sup> Vale ser destacada a contribuição dada pelos professores Isabela Rodrigues Caracas, Fabio Carvalho e Igor Melo, que, com suas competências e habilidades, propiciaram a realização de uma oficina de metodologias ativas, muito ajudando em relação à questão da didática.

tuição escolar básica em seus níveis e modalidades, como na Universidade e demais instituições de Educação Superior com suas funções de ensino, pesquisa e extensão.

É importante ressaltar e reafirmar a necessidade que haja um processo de comunicação e não de domesticação ou pura instrução. Deve haver uma relação dialógica, e o mediador da aprendizagem deve ser competente em sua formação, atualizado em seus conhecimentos e contando com instrumentos facilitadores da aprendizagem. Sabendo utilizar metodologias apropriadas, técnicas e tecnologias que propiciem uma facilitação do aprender. Não se pode pensar em um momento frio e único de transmissão de teorias. Mas sim, num tempo onde acontece a vivência de um aprendizado, quer seja numa sala de aula ou outros espaços internos da escola, mas num momento onde a própria realidade externa tem de ser trazida para este espaço de aprendizagem ou a própria instituição de educação tem de se estender à realidade. Estender aprendendo na realidade, aplicando conhecimento e trazendo para a instituição de educação novos desafios.

Saindo especificamente das instituições educacionais e pensando na vida em sociedade, deve-se perguntar qual deve ser a didática, ou seja, como deve-se proceder na relação social com o outro? Como se relacionar no nível das famílias, com os amigos, com a população em geral? Como se exerce o próprio papel? Que exemplo se dá? Enfim, de que forma cada um se comunica? De forma democrática ou autoritária? De forma ética? Será que os exemplos que cada um dá ensinam? Será que o contato com o outro não é uma oportunidade de aprender? Um contato que pode conduzir à troca ou confronto de conhecimento ou saberes? Pode conduzir a consensos ou dissensos? Pode levar à vivência de processos que levam ao domínio do outro, ou que induzem a um processo de sua libertação?

Tem-se de estabelecer uma relação que perpassa o cotidiano e se projeta na vida profissional. Uma relação dialógica que não seja a pura tentativa de convencer, de transmitir valores que não são próprios, mas que respeita a alteridade, a identidade e os valores do outro.

Como diz Paulo Freire: ser dialógico para o humanismo verdadeiro não é dizer-se comprometidamente dialógico, é vivenciar o diálogo. Ser dialógico é empenhar-se na transformação constante da realidade, respeitando o pensamento com quem se interage mesmo com discordâncias, errando e acertando.

Para Paulo Freire:

O diálogo é encontro amoroso dos homens que mediados pelo mundo, o pronunciam, isto é, transformam, e, transformando-o, o humanizam para humanização de todos. Não há nem pode haver invasão cultural dialógica, não há manipulação nem conquista dialógica. Estes são termos que se excluem (FREIRE, 1975, p. 43).

E ele complementa:

Se seu empenho é realmente educativo, libertador, os homens com quem se trabalhe não podem ser objetos de sua ação. São ao contrário tão agentes de mudança quanto eles (FREIRE, 1975, p. 44).

Em tudo que se disse sobre didática e comunicação, ou seja, das formas de relacionamento social, pode-se observar que estas podem ser amorosas ou conflitantes, democráticas ou autoritárias. Deve existir um cuidado respeitoso entre os que dialogam.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba, Juruá, 2017.

ALVES, Ruben. O preparo do educador. In: BRANDÃO, Carlos R. *et al. Educador: vida ou morte*. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1982.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. *Os instrumentos de filosofar*. São Paulo: Moderna, 1992.

BACICH, Lilian; MORAN, José. *Metodologias ativas para uma educação inovadora*. Porto Alegre: Penso, 2018.

COELHO, Luís Gonzaga Martins. Trinta anos da Constituição e o Ministério Público. *Imparcial*, São Luís, 5 out. 2018.

DEMO, Pedro. *Atividades de aprendizagem: sair da mania de ensino para comprometer-se com a aprendizagem do estudante*. Campo Grande, MS: Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul -SED/MS, 2018.

DEMO, Pedro. *Desafios modernos da educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993. Enigmas da Aprendizagem. Mimeografado. 12 p.

DICIONÁRIO Brasileiro Globo. São Paulo: Globo, 1996.

DURKHEIM, Emile. *Educação e sociologia*. 10. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

FREIRE, Paulo. *Conscientização: teoria e prática da libertação: uma introdução ao pensamento de Paulo Freire*. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

GRANDE Enciclopédia Cultural Larousse. São Paulo. Nova Cultura, 1998.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. A construção do conceito de extensão universitária na América Latina. In: FARIA, Dóris Santos de (org.). *Construção conceitual da extensão universitária na América Latina*. Brasília, DF: Editora UNB, 2001.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. *Extensão universitária: comunicação ou domesticação*. São Paulo: Cortez, Editores Associados, 1996.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. Extensão universitária: momento de aplicação do conhecimento e de intercâmbio de saberes na relação Universidade/Sociedade. In: *A Gestão da extensão e da ação comunitária*. Recife: Fórum Nacional de Extensão, 2001.

ROCHA, Roberto Mauro Gurgel. *O papel da educação na construção da sociedade maranhense*. São Luís: Instituto Homem, 1991.

SANTANNA, Ilza Martins et al. *Didática: aprender e ensinar*. São Paulo, Loyola, 1991.

ULLMANN, Reinaldo; BOHNEN, Aloysio. *A Universidade: das origens à Renascença*. São Leopoldo: UNISINOS, 1994.

WERTHEIN, Jorge; CUNHA, Célio da. *Os Fundamentos da nova educação*. Brasília, DF: UNESCO, 2000.

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A REMIÇÃO DE PENA PELO TRABALHO NO DIREITO BRASILEIRO

## CONSIDERATIONS ON THE REDEMPTION OF PUNISHMENT THROUGH WORK IN BRAZILIAN LAW

*Ana Luiza Almeida Ferro<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo procura oferecer uma visão geral sobre a remição de pena pelo trabalho no Direito brasileiro pela ótica dos Direitos Humanos.

**Palavras-chave:** Remição de pena. Trabalho. Direitos humanos.

**Abstract:** This article seeks to provide a general view on redemption of punishment through work in Brazilian law from the perspective of Human Rights.

**Keywords:** Redemption of punishment. Work. Human rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2015, com o encerramento da vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, visando a metas setoriais, firmou-se o acordo governamental (Resolução A/RES/70/1, da Assembleia Geral das Nações Unidas), sob a liderança da ONU, envolvendo seus 193 Estados-Membros e a sociedade civil, para a elaboração de um plano de ação, denominado Agenda 2030, contendo uma congêrie de 17 Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre aos quais os de número 8 e 16. O Objetivo 8 preconiza: “Promover o crescimento econômico

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça-MA, escritora, poeta, conferencista internacional, professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP-MA), Doutora e Mestra em Ciências Penais (UFMG), Pós-Doutora em Direitos Humanos (Universidad de Salamanca, Espanha), membro da European Society of International Law (ESIL), da Academia Brasileira de Direito, da Academia Maranhense de Letras e de diversas outras instituições culturais, Membro de Honra da Sociedade Brasileira de Psicologia Jurídica e portadora do *Diplôme supérieur d'études françaises* (Université de Nancy II). Autora de vários livros, sobretudo de Direito Penal, História e poesias. Recebeu a Menção Honrosa do Prêmio Pedro Calmon 2014 (IHGB) e o Prêmio Literário Nacional PEN Clube do Brasil 2015 (Ensaio). E-mail: alaferro@uol.com.br.



sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos”. E o Objetivo 16 tem esta formulação: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (NAÇÕES UNIDAS, 2019).

A remição de pena pelo trabalho, por suas características no Direito brasileiro, é um instrumento que se harmoniza com o propósito da promoção contínua da concretização dos Objetivos 8 e 16. Há de lembrarmos ainda que o direito ao trabalho se encontra inculcado no art. 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como nos artigos 6º e 7º do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo considerado um direito humano de segunda geração.

## 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A remição encontra abrigo em distintas legislações penais pelo mundo. O instituto era regulado no art. 100 do Código Penal espanhol de 1973, originando-se no Direito Penal Militar desse país. Foi primeiramente previsto no Decreto nº 281, de 28 de maio de 1937, durante o regime franquista, destinando-se aos prisioneiros da Guerra Civil Espanhola e aos condenados por crimes especiais. Em 7 de outubro de 1938, foi instituído um Patronato Central para cuidar da *redención de penas por el trabajo*. A partir de 14 de março de 1939, o benefício foi ampliado para os delitos comuns. Finalmente, a prática foi inserida no Código Penal hispânico de 1944.<sup>2</sup> Outras modificações ocorreram em 1956 e 1963. Mas o novo Código Penal espanhol (1995) não mais o prevê.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ver Stein, Silva e Cunha (2019) e Bueno Arús (1973).

<sup>3</sup> *Como se dijo, la institución de la redención de penas por el trabajo, desapareció con los nuevos postulados del derecho penitenciario, básicamente consistentes en que el trabajo no puede imponerse, pues es un derecho, con independencia de que sea también un deber desde el punto de vista ético, y, también porque existe un derecho a su libre elección (artículo 35 de la Constitución española). Además, modernamente, el trabajo tiene la consideración de elemento de tratamiento y inserción social, pues constituye el medio más importante para conseguir la resocialización del condenado. Las penas, pues, hay que cumplirlas en la duración en que se impongan, máxime cuando en un régimen democrático resultan más proporcionadas al hecho punible y no pueden tener carácter humillante ni degradante. De ese modo, el trabajo ha desaparecido como medio de obtener beneficios reductores de la pena. Sin embargo, sigue teniendo un papel importante, como factor para obtener beneficios penitenciarios distintos de la reducción de la condena y como nueva clase de pena* (FUNDACIÓN WOLTERS KLUWER, p. 2019).

O Brasil adotou o instituto em causa por meio da Lei nº 7.210, de 11.07.84, de Execução Penal (LEP), nos artigos 126 a 130, confirmando o pioneirismo de leis mineiras que a precederam na previsão do benefício da remição.

### 3 CONCEITO, PRINCÍPIOS REGENTES E CARACTERÍSTICAS GERAIS DO INSTITUTO DA REMIÇÃO

O vocábulo “remição” vem de *redimere* (do latim: reparar, compensar), não se confundindo com “remissão”, que corresponde ao ato de perdoar.

Dita o art. 126 da LEP, em seu *caput*: “O condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena”.

Como bem assentam Mirabete e Fabbrini (2017, p. 567), a remição é “um direito do condenado em reduzir pelo trabalho prisional ou pelo estudo o tempo de duração da pena privativa de liberdade”, representando “um meio de abreviar ou extinguir parte da pena”, pelo qual é oferecido ao preso “um estímulo para corrigir-se, abreviando o tempo de cumprimento da sanção para que possa passar ao regime de liberdade condicional ou à liberdade definitiva”, nos termos do estabelecido nos artigos 126 a 129 da LEP. Em tese, cuida-se de um instituto pleno, porquanto “reeduca o delinqüente, prepara-o para sua reincorporação à sociedade, proporciona-lhe meios para reabilitar-se diante de si mesmo e da sociedade, disciplina sua vontade, favorece a sua família e sobretudo abrevia a condenação, condicionando esta ao próprio esforço do penado” (DIAS, 1976, p. 251).

Dentre os princípios jurídicos aplicáveis à remição, podem ser citados o da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, o da fraternidade, além daqueles relacionados à humanidade das penas, a exemplo dos princípios da intranscendência das penas, da individualização da pena, da não perpetuação das penas e da proporcionalidade.

Para o efeito de remição, não são equivalentes a pena privativa de liberdade e a medida de segurança. Assim lecionam Moraes e Smanio (1999, p. 186): “Não tem direito à remição o agente que está submetido à medida de segurança de internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, ainda que essa internação possa ser objeto de detração penal,

pois o sentenciado não estará cumprindo a pena segundo as regras do regime fechado ou semiaberto, expostas no *caput* do art. 126 da LEP<sup>4</sup>.

Diversamente, prevê o art. 126, 4º, da LEP, que não perderá o direito à remição o preso que não possa continuar no trabalho em decorrência de acidente.

Cabe a declaração da remição ao juiz da execução, após ouvida do Ministério Público e da defesa, conforme os artigos 66, III, c, 67 e 126, § 8º, todos da LEP. Destarte, é regida pelo princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da Carta Magna) e apenas tem eficácia se reconhecida judicialmente, por sentença.

#### 4 ESPÉCIES DE REMIÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

São três as espécies de remição no Direito brasileiro: a) pelo trabalho, insculpida no art. 126, *caput* e § 1º, II, da LEP; b) pelo estudo, prevista no art. 126, *caput* e § 1º, I, da mesma lei; e c) pela leitura, objeto da Recomendação nº 44, de 26.11.13, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a qual pode ser compreendida como uma modalidade da remição pelo estudo.

Em relação às duas primeiras, especifica o § 1º do art. 126 da LEP que a contagem de tempo será efetuada na seguinte proporção: um dia de pena a cada três dias de exercício laboral (remição pelo trabalho) e um dia de pena a cada 12 horas de frequência escolar, referente a “atividade de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, ou superior, ou ainda de requalificação profissional”, distribuídas, no mínimo, em três dias (remição pelo estudo).

O art. 126, § 3º, da LEP autoriza a cumulação das horas diárias de trabalho e de estudo, mediante compatibilização. Explica Jesus (2014, p. 686):

O sentenciado pode trabalhar e estudar, no mesmo dia, sendo as respectivas horas aproveitadas para a contagem da remição pelo trabalho e pelo estudo (art. 126, § 3º). Assim, por exemplo, se o preso trabalhar seis horas durante o dia e estudar, à noite, por

<sup>4</sup> Já Alvim (1986, p. 293) adota posição contrária, defendendo a possibilidade de remição da pena nesse caso.

quatro horas, em atividade de ensino fundamental, médio, superior etc., a cada três dias conseguirá remir dois de sua pena (um dia de remição pelo estudo e outro pelo trabalho). O juiz das execuções penais deve assegurar para que as horas de trabalho e estudo sejam definidas de modo a se compatibilizarem.

## 5 REMIÇÃO PELO TRABALHO

Nos termos do art. 126, *caput*, da LEP, o “condenado que cumpre a pena em regime fechado ou semiaberto poderá remir, por trabalho ou por estudo, parte do tempo de execução da pena”. Por conseguinte, não faz jus à remição de pena pelo trabalho o sentenciado no regime aberto ou em livramento condicional, em face da inexistência de permissão legal para a concessão de tal benefício nesses casos. É que, nessas hipóteses, o trabalho configura condição de ingresso e permanência, em consonância, respectivamente, com o disposto nos artigos 114, I, e 132, § 1º, *a*, da LEP.

O trabalho, em princípio, contribui para a ressocialização do apenado, ao afastar o ócio, demandar comprometimento e disciplina e dar um significado ao tempo no cárcere.<sup>5</sup> Em conformidade com o art. 28, *caput*, da LEP, o trabalho do sentenciado, “como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva”. Expõe Marcão (2017, p. 209): “Todo trabalho pressupõe responsabilidade, organização e disciplina. Para fins de remição não é diferente, já que é preciso incutir tais valores na mente e na rotina do executado, como forma de readaptá-lo à vida ordeira, dentro dos conceitos de uma sociedade produtiva”.

Determina a Súmula 562 do Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção, j. 24.02.2016, *DJe* 29.02.2016): “É possível a remição de parte do tempo de execução da pena quando o condenado, em regime fechado ou semiaberto, desempenha atividade laborativa, ainda que extramuros”.

O art. 126, § 1º, II, da LEP define que a remição de pena pelo trabalho seja concedida na medida de um dia de pena a cada três dias de atividade laboral regular. “Não há, tecnicamente, um abatimento do total

---

<sup>5</sup> “A atividade laboral favorece a ressocialização do condenado, evita o ócio e a ‘contaminação’ carcerária. É, ainda, instrumento que possibilita a formação de pecúlio e a diminuição da pena, através do instituto da remição” (LOURENÇO, 2019, p. 5).

da pena; o tempo remido é contado como de execução da pena privativa de liberdade”, esclarecem Mirabete e Fabbrini (2017, p. 567).

Outro ponto é que não existe vinculação do trabalho do preso ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), segundo regra inserta no § 2º do art. 28.

Não há obrigação de que o preso provisório se submeta ao trabalho enquanto custodiado, em virtude do princípio da presunção de inocência,<sup>6</sup> insculpido no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, pelo qual “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Por outro lado, na falta de vedação legal, conforme o teor do art. 31, parágrafo único, da LEP, e considerando a perspectiva de remição, disciplinada a partir do art. 126 do mesmo diploma legal, pode ser de interesse do preso provisório se dedicar ao trabalho no interior do estabelecimento, a fim de fazer jus à diminuição do prazo de execução da pena, em caso de eventual sentença condenatória. Não olvidemos o conteúdo do § 6º do art. 126, que estende a aplicação do prescrito nesse artigo às hipóteses de prisão cautelar, assim entendida a preventiva e a temporária, além da decorrente do flagrante, considerada pré-cautelar, depois da edição da Lei nº 12.403, de 04.05.11.<sup>7</sup>

Tampouco existe tal obrigação laboral em relação ao preso político, de acordo com o comando do art. 200 da LEP, e ao condenado a cumprir pena de prisão simples, não superior a 15 dias, em harmonia com o disposto no art. 6º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.688, de 03.10.41.

É pacífica a compreensão de que o trabalho passível de remição de pena deve ser certo e não ocasional. Recorramos à ementa jurisprudencial *in verbis*:

Para que seja possível a remição da pena pelo trabalho, permitida pelo art. 126 da Lei 7.210/84, não basta o trabalho esporádico, ocasional, do condenado. Deve haver certeza de efetivo trabalho, bem como conhecimento dos dias trabalhados. Exige-se que a atividade seja ordenada, empresarial e, antes de mais nada, remunerada, garantidos ao sentenciado os benefícios da Previdência Social, com o fim de educar o preso, entendendo-se o presídio como verdadeira empresa” (TACRSP, RT 616/323).

<sup>6</sup> Ou princípio do estado de inocência, como prefere Damásio de Jesus. Ver Jesus (2014, p. 916).

<sup>7</sup> Ver *ibidem*, p. 686.

Quanto à jornada normal de trabalho, rege-se esta pela norma ínsita no art. 33, *caput*, da LEP, não podendo, portanto, ser inferior a seis horas, nem superior a oito, mas incluindo descanso nos domingos e feriados. É possível horário especial de trabalho no tocante aos ergastulados encarregados dos serviços de conservação e manutenção do estabelecimento prisional, com base na regra inserta no parágrafo único do mesmo dispositivo legal. O mesmo raciocínio vale para o trabalho que venha a ser desempenhado pelo apenado, em domingo ou feriado, por determinação expressa da autoridade competente, em virtude de necessidade do estabelecimento penal ou em acolhimento de solicitação do próprio executado, habilitando-o à remição (RT 631/322; RT 631/298).

Há discepção na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade de compensação das horas extraordinárias de serviço. Coelho e Silveira (1985, p. 57) se batem pela sua impossibilidade, argumentando que, se o apenado trabalhar, por exemplo, cinco horas em certo dia, essa jornada, por não preencher o requisito temporal mínimo de seis horas, não é levada em conta para compensação no futuro, da mesma maneira que, se ele laborar por mais de oito horas, expressando o tempo máximo admitido, tal excesso não serve para o fim em causa.<sup>8</sup> Já Alvim (1986, p. 289) milita no campo contrário, pugnando pelo deferimento de compensação de horas extraordinárias de trabalho.

Acreditamos ser o primeiro entendimento mais harmonioso com o texto da LEP e com o propósito de imposição de restrições ao exercício laboral no cárcere. Diferente solução se impõe na hipótese de o sentenciado ser obrigado a serviço em horários extraordinários:

Assim, se, por determinação da autoridade, o preso trabalha em dia de repouso semanal ou mais de oito horas diárias, esse tempo deve ser computado na remição. A recusa ao trabalho é falta grave e compreende-se que o condenado não conteste a ordem de desempenhá-lo além das horas normais ou em dias que seriam de descanso. Não se lhe pode negar

---

<sup>8</sup> Julio Mirabete e Renato Fabbrini também compartilham dessa opinião: “Essa conclusão impõe-se porque, caso contrário, permitir-se-ia ao condenado trabalhar apenas quando lhe aprovesse, por quantas horas diárias desejasse, obtendo a remissão (*sic*) com a soma das horas e períodos trabalhados. Além disso, a lei fixa um limite máximo de horas para a jornada de trabalho, que não poderá ser excedido apenas porque o condenado deseja compensar as horas não trabalhadas em dia anterior” (MIRABETE; FABBRINI, 2017, p. 569).

o cômputo desse tempo de trabalho, a que foi obrigado pela Administração e a que se submeteu por receio de ser submetido à punição disciplinar. Não se pode computar, porém, o trabalho espontâneo do condenado fora dos horários estabelecidos, seja ele realizado na cela ou fora dela. A simples tolerância da Administração não gera, nessa hipótese, o direito à remição (MIRABETE; FABBRINI, 2017, p. 569).

O art. 32 da LEP, em seu *caput*, cita critérios a serem considerados na atribuição do trabalho, objetivando a reeducação do executado, que são: a) a habilitação, a condição pessoal e as necessidades futuras do condenado; e b) as oportunidades propiciadas pelo mercado. Também restringe, no § 1º, a possibilidade de uso do trabalho artesanal sem relevo econômico para fins de remição, à exceção do caso das áreas de turismo. Observemos que essa norma é restritiva, não proibitiva, dirigida ao administrador do presídio. Ademais, diante da falta de condições para a realização de outros tipos de serviço, o trabalho artesanal, feito em obediência à jornada prevista no art. 33, *caput*, da LEP, pode ser admitido.

Já os parágrafos finais do art. 32 concedem condições especiais aos maiores de 60 anos e aos doentes ou deficientes físicos, de feição que os primeiros fazem jus à designação de ocupação apropriada à sua idade e os últimos, à realização de atividades adequadas à sua situação.

Marcão (2017, p. 211) comenta as atividades mais comuns executadas pelos presos no ergástulo e o caso da redação de petições objetivando o deferimento da remição:

Normalmente se cuida de trabalho desenvolvido em parceria com algumas empresas que atuam no ramo da confecção de bolas, cadeiras, mesas. São ainda exemplos de atividades que autorizam a remição, desde que atendidos os requisitos legais: faxina, auxiliar de enfermagem, tarefas burocráticas designadas pela administração do estabelecimento e destinadas à manutenção.

O simples fato de o condenado costumeiramente *elaborar petições* por seus colegas de cárcere, endereçadas ao juízo das execuções criminais, não autoriza a concessão do benefício, não se computando tal

atividade para efeito de cálculo de remição da pena, inclusive em razão da total ausência de controle sobre o exercício de tal atividade. Por outro lado, se o trabalho for desempenhado sob a tutela e o controle efetivo da administração, será justo e necessário o cômputo.

O Supremo Tribunal Federal assim já se pronunciou sobre a atividade de elaboração de petições e requerimentos:

Pena – Remição – Cômputo do tempo de trabalho consistente na formalização de requerimentos e petições em favor de colegas de presídio – Admissibilidade desde que implementada a tarefa sob a tutela e direcionamento da Administração. [...] *Habeas corpus*. Execução penal. Remição. Progressão de regime de cumprimento de pena. Detento que formaliza requerimentos e petições em favor de outros presidiários. Tarefa válida, em tese, para fundamentar os benefícios pleiteados, desde que implementada sob administração e supervisão da autoridade (STF, *RT* 673/375).

O controle efetivo da administração é, pois, requisito essencial ao sucesso do pleito de remição. Notemos que o trabalho artesanal não foge à regra: somente é hábil à obtenção da remição quando efetuado sob supervisão da autoridade e com regularidade e devidamente comprovado, como atesta o escólio jurisprudencial adiante transcrito:

Não obstante o brilho da argumentação da minuta de fls. 34/36, subscrita por combativo advogado da FUNAP, não merece reparos a r. decisão de fls. 26, no ponto em que indeferiu a remição referente ao período de 26-5-93 a 28-2-96 (1.002), pleiteada pelo agravante, com base nos informes reproduzidos às fls. 22. O recurso, bem respondido em primeira instância (fls. 42/44), conta com o parecer desfavorável da ilustrada Procuradoria e que merece ser acolhido (fls. 49/50). Assim, vê-se do processo que o agravante, condenado por homicídio doloso à pena de 14



anos e 6 meses de reclusão, cumpriu parte de sua reprimenda carcerária na Cadeia Pública de Araçatuba. Ali, segundo consta dos informes de fls. 3, 13 e 22, laborou na montagem de brinquedos para uma empresa local entre 17-3 e 25-5-93 e depois passou a trabalhar na faxina interna do presídio, durante certo tempo. Tais períodos foram considerados remidos, pela r. sentença recorrida. Esta, contudo, negou a remição do período de 26-5-93 a 28-2-96, por considerar inábil, para comprovar a efetiva prestação de serviços *na confecção de artesanatos (sic) dentro da própria cela*, por constar do informe de fls. 5 não haver *qualquer controle por funcionários desta Unidade Penal*. Verifica-se, portanto, que o recorrente não comprovou de forma hábil que efetivamente laborou, no interior de sua cela comum, na cadeia pública, durante tão largo espaço de tempo, na feitura de artesanatos. E, para fins de remição, como lembra o doutor Damásio E. de Jesus (*Código de Processo Penal Anotado, Ed. Saraiva, 1991, p. 915*). *‘Não basta o trabalho esporádico, ocasional. Deve ser trabalho efetivo, bem como conhecimento dos dias trabalhados’* (TJSP RT 616/323). Desse modo, o informe de fls. 5 não basta para comprovar o trabalho ininterrupto, durante cerca de três anos, na confecção de artesanato no interior da cadeia, por dele constar a inexistência de *‘qualquer controle por funcionário desta Unidade Penal’*. Bem a propósito, em caso algo semelhante ao presente (agravo em execução 157.958.3.3), já lembrou esta Colenda Primeira Câmara Criminal v. decisão (*‘Ver. Julgados e Doutrina – Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo’*, vol. 7/40): *‘Documento hábil para instruir pedido de remição de pena é o artesanato oficial emitido por autoridade administrativa informando, dia a dia, sobre o trabalho realizado bem como seu horário, sem o que não se poderá concluir pelo deferimento ou não do número de dias a serem remidos. Se os documentos questionados são imprecisos, vagos e deles não consta a chancela do Diretor da Cadeia Pública, são imprestáveis para*

instruir pedido de remição'. Desse modo, tem razão a ilustrada Procuradoria, ao lembrar que 'a atividade de artesanato não estava sujeita a qualquer controle, conforme atesta o documento de fls. 5'. Logo, não pode ser considerada para o fim do art. 129 da Lei de Execução Penal, ante a impossibilidade de comprovação inequívoca do tempo trabalhado. Á vista, pois, do exposto e examinado, nega-se provimento a este agravo (TJSP, Agravo 224.317.3.1/Araçatuba, Presidente e relator Andrade Cavalcanti, j. 14.04.97).

Em qualquer atividade laborativa, como prova, para evitar fraudes, deve ser apresentado um atestado que preencha todos os requisitos legais para o escopo de remição, compreendendo a indicação dos dias efetivamente trabalhados e a menção à existência ou não de faltas. O atestado subscrito pelo diretor de estabelecimento penal cumpre bem tal papel, por exibir plena idoneidade, com presunção *juris tantum*, considerando a validade, até prova em contrário, dos documentos emitidos pela Administração Pública. Destarte, o acolhimento do pleito de remição pressupõe "o cômputo preciso dos dias em que o preso labutou, excluídos os dias do descanso obrigatório e aqueles em que a atividade laborativa foi inferior a seis horas, vedadas compensações", sendo que esta "exigência objetiva, justamente, evitar a ocorrência de fraudes" (RT 727/526). Eventual dúvida suscitada pelo texto de atestado utilizado como prova para instruir requerimento de remição, no tocante à quantidade de dias trabalhados, deve ser dirimida em favor do executado, porquanto ele não deve ser prejudicado por inexatidões de registro (RJDTACrimSP 2/50; RJTJSP 116/497).

Já declarações ou atestados ideologicamente falsos sobre a prestação de serviço, com o intuito de instruir pleito de remição, configuram o delito de falsidade ideológica, tipificado no art. 299 do Código Penal brasileiro, por expressa disposição do art. 130 da LEP.

## 6 QUESTÕES POLÊMICAS

A primeira questão polêmica a ser considerada foi resolvida pelo advento da Lei nº 12.433/2011. Havia divergência sobre o caminho a ser trilhado para o escopo de abatimento dos dias remidos, centrada em dois posicionamentos. Pelo primeiro, a compreensão era de que o tempo re-

mido deveria ser acrescido ao tempo de pena cumprida, o qual era mais favorável ao condenado; pelo segundo, a conclusão era de que o tempo remido deveria ser abatido da pena aplicada em sua totalidade, o qual, conquanto fosse menos benéfico ao executado, era preferido pela prática judiciária, particularmente na primeira instância, daí resultando a proliferação de recursos, que não vingavam no STJ. Finalmente, a lei mencionada deu nova redação ao art. 128 da LEP, fazendo triunfar a primeira posição: “O tempo remido será computado como pena cumprida, para todos os efeitos”.

A segunda questão que enseja entendimentos dissonantes é a da possibilidade ou não de concessão de remição a presos que não puderam trabalhar ou estudar, em razão da falta de condições para o trabalho no estabelecimento penal.

Para uma parcela da doutrina, deve haver o deferimento da remição ao apenado que não trabalhou ou estudou, porém estando disposto a tal, exatamente sob a alegação de ele não poder ser prejudicado pela carência de estrutura apropriada para a atividade laborativa ou estudantil no cárcere, culpando-se o Estado, na verdade a sociedade, por tal realidade. Mirabete e Fabbrini (2017, p. 579) sintetizam essa corrente doutrinária nestes termos:

Constitui a execução do trabalho um dever do condenado, mas como deve ser ele valorizado como ‘direito social’ (art. 6º, da CF), dispõe a Lei de Execução Penal que constitui direito do preso a “atribuição de trabalho e sua remuneração” (art. 41, II, da LEP). Há, assim, uma relação de direitos e deveres entre o Estado e o condenado em virtude da qual a Administração está obrigada a possibilitar o trabalho ao preso e a este compete desempenhar a atividade laborativa. Afirma-se, por isso, que, não se desincumbindo o Estado de seu dever de atribuir trabalho ao condenado, poderá este beneficiar-se com a remição mesmo sem o desempenho da atividade. Não cabendo ao sentenciado a responsabilidade por estar ocioso, não pode ser privado do benefício por falha da administração. Comprovando o preso em regime fechado ou semiaberto que estava disposto ao trabalho mas que não foi atendido pela Administração,

por falta de condições materiais ou por desídia do responsável pela omissão, não há como negar o direito à remição pelos dias em que o condenado deveria ter desempenhado seu labor.

Dentre os representantes dessa posição, figuram Kuehne (1985, p. 60), Alvim (1986, p. 290-291) e Heuler Costa Lourenço<sup>9</sup>.

Mas o entendimento doutrinário majoritário, expresso por autores como Renato Marcão, com forte apoio jurisprudencial, inclusive do STF, pugna pela impossibilidade de concessão da remição ante a ausência, por exemplo, de condições para a atividade laboral no ergástulo, por considerar ser o trabalho imposição da lei e dever do condenado, sem a correspondente obrigação do Estado em fornecer-lhe a estrutura para tal, de sorte que seria inexistente a chamada remição virtual ou ficta, a qual Marcão (2017, p. 216) define como “aquela concedida sem que o executado tenha de fato e comprovadamente trabalhado, conforme a carga horária exigida, fundamentada na ausência de oferecimento de condições para o trabalho por parte do Estado”.

Mirabete e Fabbrini (2017, p. 580), conquanto em tom crítico, elencam os motivos esgrimidos pela corrente majoritária:

Não é essa, porém, a orientação de nossos tribunais, que consideram o trabalho prisional apenas como dever do preso, por disposição da lei, em consequência da execução da pena privativa de liberdade, sem o correlato dever do Estado em sua atribuição ao condenado. Argumenta-se que não é possível a remição, na hipótese questionada, por três motivos: a) a concessão do benefício igualaria o preso que trabalha e o que não trabalha; b) a remição só é possível diante do registro mensal do[s] dias de tra-

<sup>9</sup> “Ademais, o exercício de trabalho pelo preso é imposição da Lei de Execução Penal e obrigação do sentenciado. Logo, a ilegalidade por omissão engendrada pelo Estado, ao deixar de construir estabelecimentos prisionais adequados aos parâmetros normativos, não pode obstar o acesso a referido benefício, mesmo se observado o princípio da legalidade, pois tal norteador do direito moderno tem que ser observado em primeiro lugar por quem avocou para si o *ius puniendi*. A partir daí será lícito exigir sua aplicabilidade em desproveito dos apenados. No entanto, em razão do fracassado sistema público prisional brasileiro, arrisca-se a afirmar que, a exemplo de vários países europeus, a saída estaria na iniciativa privada” (LOURENÇO, 2019, p. 4).

balho de cada condenado; c) a falta ao trabalho já é reconhecida como falta grave. Entretanto, em primeiro lugar, um dos direitos do preso é justamente a ‘igualdade de tratamento, salvo quanto às exigências da individualização da pena’ (art. 41, XII). Assim, a atribuição do trabalho a um condenado, em detrimento de outro, viola a lei. Tratamento igualitário somente existe quando se atribui trabalho a todos os presos ou, se se isto não ocorrer, quando se concede a todos a remição. Também se diga que, embora a prova dos dias trabalhados se faça ordinariamente pelo registro mensal, nada impede a comprovação por outros meios idôneos, não havendo dispositivo expresso que faça depender exclusivamente do registro mensal, o benefício da remição. Ninguém negaria, aliás, a remição mesmo na ausência de registro por desídia ou falta de condições materiais da Administração no caso de prova outra da atividade laboral do condenado. Por fim, o fato de a recusa ao trabalho constituir falta grave não significa que àquele que não trabalha por motivos independentes de sua vontade não possa ver reconhecido o benefício. Não comete falta grave nem tem direito a remição aquele que está impossibilitado para a atividade por falta de condição física, o preso provisório que não trabalha etc. A concessão do benefício da remição ao preso a quem não foi atribuído trabalho não implica a obrigatoriedade para o Estado de remunerá-lo. Não havendo a prestação do serviço, não é devida a contraprestação do pagamento.

Não obstante os posicionamentos em contrário, julgamos que o trabalho e o estudo na prisão são resultados da execução da pena, não podendo o preso ser beneficiado com a remição se não trabalhou ou estudou para tal, por falta de disposição sua ou deficiência do Estado, pouco importando, já que tal representaria a desfiguração dos fins ressocializadores do instituto e importaria desrespeito ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, *caput* e I, da CF), à medida que o exercício laboral ou estudantil de um preso fosse igualado, para a finalidade de remição, ao tempo ocioso de outro. Lembremos o princípio: *Nemo auditor propriam*

*turpitudinem allegans*, ou seja, “ninguém pode ser ouvido alegando a própria torpeza” ou, menos literalmente, “a ninguém é dado se beneficiar com a própria torpeza”. Afinal, foi o encarcerado que se colocou nessa posição desvantajosa, em primeiro lugar, ao ser condenado por um ilícito penal, é ele quem possui uma dívida a ser paga à sociedade, devendo “arcar com todas as consequências de sua conduta delinquencial”, no limite do respeito à dignidade da pessoa humana, mesmo aquelas relacionadas a “eventuais falhas e lacunas da estrutura penitenciária atual” (TJSP, Ag. 187.892/3, 3ª Câmara Criminal, Rel. Des. Gonçalves Nogueira).

O Pretório Excelso já fez pender claramente a balança em favor da segunda corrente:

O direito à remição pressupõe o efetivo exercício de atividades laborais ou estudantis por parte do preso, o qual deve comprovar, de modo inequívoco, seu real envolvimento no processo ressocializador, razão por que não existe a denominada remição ficta ou virtual. Por falta de previsão legal, não há direito subjetivo ao crédito de potenciais dias de trabalho ou estudo em razão da inexistência de meios para o desempenho de atividades laborativas ou pedagógicas no estabelecimento prisional (STF, RHC 124.775/RO, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11.11.14, *DJe* n. 250, de 19.12.14).<sup>10</sup>

Outra questão alvo de controvérsia era a da possibilidade ou não de perda dos dias remidos em face do cometimento, pelo sentenciado, de falta grave.

O art. 127 da LEP tinha este conteúdo: “O condenado que for punido por falta grave perderá o direito ao tempo remido, começando o novo período a partir da data da infração disciplinar”. Na época, havia divergência doutrinária e jurisprudencial sobre se era possível ou não a perda integral desse tempo remido. Após reiteradas decisões no sentido da afirmação de que o condenado não possui direito adquirido ao tempo remido, o STF proclamou a Súmula Vinculante nº 9: “O disposto no artigo 127 da Lei 7.210/1984 (Lei de Execução Penal) foi recebido pela ordem

<sup>10</sup> Também o STJ já se pronunciou nesse sentido: RHC 39.710/MS, 5ª Turma, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, j. 11.06.2015, *DJe* 17.06.15; HC 261.514/SP, 6ª Turma, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 19.08.14, *DJe* 01.09.14, dentre outros acórdãos.

constitucional vigente, e não se lhe aplica o limite temporal previsto no *caput* do artigo 58”.

Já a redação atual do art. 127, *ex vi* da Lei nº 12.433/2011, é a seguinte: “Em caso de falta grave, o juiz poderá revogar até 1/3 (um terço) do tempo remido, observado o disposto no art. 57, recomeçando a contagem a partir da data da infração disciplinar”. O art. 57 da LEP, por seu turno, determina que, na aplicação das sanções disciplinares, serão considerados “a natureza, os motivos, as circunstâncias e as consequências do fato, bem como a pessoa do faltoso e seu tempo de prisão”.

No Direito espanhol, modelo para a LEP, a remição (*redención*) de penas era disciplinada no art. 100 do Código Penal de 1973 e nos artigos 65 a 73 do Reglamento de los Servicios de Prisiones de 02.02.56, posteriormente alterado. Perdia o direito à remição futura de penas o preso que tentasse fugir e tivesse, reiteradamente, má conduta no curso do cumprimento da sentença. O instituto não foi acolhido pelo Código Penal vigente.

Já no Direito brasileiro, subsiste a possibilidade de remição da pena, contudo, indubitavelmente, a revogação agora só é possível de parcela do tempo remido, em decorrência da prática de falta grave (esta objeto dos artigos 50 e 52 da LEP). A perda parcial dos dias remidos não macula o direito adquirido ou a coisa julgada, nem tampouco desrespeita os princípios da proporcionalidade, da isonomia e da individualização da pena, e a remição pode ser revogada em virtude da cláusula *rebus sic stantibus* (expressando “retornar as coisas como eram antes”), salvo na hipótese de já haver sido declarada a extinção da punibilidade pelo cumprimento da pena, consoante patenteiam Renato Marcão<sup>11</sup> e Julio Mirabete e Renato Fabbrini<sup>12</sup>.

Por outro lado, Silva e Boschi (1986, p. 130) defendiam, ao invés, que a perda dos dias remidos violaria a Carta Magna, que protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Na mesma linha, Fonseca (1998, p. 94) e outros sustentavam que a declaração judicial da remição de

---

<sup>11</sup> “Segundo nosso entendimento, a perda dos dias remidos não viola direito adquirido ou coisa julgada” (MARCÃO, 2017, p. 217).

<sup>12</sup> “Nos termos em que é regulada a remição, a inexistência de punição por falta grave é um dos requisitos exigidos para que o condenado mantenha o benefício da redução da pena. Praticando falta grave, o condenado deixa de ter o direito integral à remição, assim como, por exemplo, se revoga o *sursis* ou o livramento condicional quando o condenado pratica novo crime ou sofre condenação durante o período de prova. Assim, o abatimento da pena em face de remição não se constitui em direito adquirido protegido por mandamento constitucional e é condicional, ou seja, pode ser revogado na hipótese de falta grave, sem que se possa falar em ofensa à coisa julgada” (MIRABETE; FABBRINI, 2017, p. 590).

pena pelo exercício laboral no cárcere não se submeteria aos efeitos modificativos da cláusula *rebus sic stantibus*. Esta posição não vingou, sendo que a disceptação foi dirimida pela aludida Súmula Vinculante nº 9, que permanece válida, especificamente quanto à declaração da constitucionalidade da perda da remição já obtida, a despeito de ser anterior à modificação promovida pela Lei nº 12.433/2011 no texto do art. 127 da LEP.

Vale mencionarmos, por derradeiro, as seguintes ementas da lavra do Pretório Excelso:

*Habeas corpus*. Execução penal. Falta grave. Perda dos direitos remidos. O Pleno do Supremo Tribunal Federal reafirmou recentemente, no julgamento do RE n. 452.994, que o cometimento de falta grave resulta na perda dos dias remidos pelo trabalho, sem que isso implique ofensa aos princípios da isonomia, da individualização da pena e da dignidade da pessoa humana. Ordem denegada (STF, HC 91084-SP, j. 17.04.07, *DJe* 11.05.07).

Agravo regimental. Lei de Execução Penal, artigos 127 e 58. Falta grave. Perda dos dias remidos. Ofensa aos princípios da individualização da pena e da proporcionalidade. Inocorrência. É pacífico o entendimento de ambas as Turmas desta Corte no sentido de que o cometimento de falta grave pelo preso durante o cumprimento da pena implica a perda dos dias remidos, sem que isso caracterize ofensa ao princípio da individualização da pena e ao direito adquirido. A remição da pena constitui mera expectativa de direito, exigindo-se ainda a observância da disciplina pelos internos [...] (STF, AI 580259 AgR-RS, j. 25.09.07, *DJe* 26.10.07).

## 7 CONCLUSÕES

O trabalho se insere, indubitavelmente, no rol dos direitos humanos, mas não é um direito absoluto no contexto mundial ou local. Tampouco a remição de pena, que não figura no rol dos direitos humanos, é um direito absoluto no Direito brasileiro. Mais do que um alegado



direito (ainda assim, relativo), alicerçado no art. 41, II, da LEP (referindo-se à “atribuição de trabalho” e não propriamente ao trabalho como direito do preso), o qual não pode se sobrepor ao direito de igualdade de tratamento (art. 41, XII, da LEP), o trabalho do apenado, no caso do Brasil, é um dever, sob pena de cometimento de falta grave, para cujo cumprimento, todavia, há necessidade de estrutura no estabelecimento prisional. Daí as razões pelas quais pensamos não ser admissível a denominada remição ficta.

Por outro lado, é inegável que a remição de pena é um instrumento relevante para assegurar ao preso o exercício do direito humano ao trabalho, numa linha de reverência ao princípio da fraternidade, dentro das limitações impostas pelas circunstâncias do sentenciado e do estabelecimento penal.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Rui Carlos Machado. Execução penal: o direito à remição da pena. *RT*, São Paulo, v. 606, p. 286-294, abr. 1986.

BUENO ARÚS, Francisco. *La redención de penas por el trabajo en el ordenamiento jurídico español*. Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1973. 322 f. Mimeografado. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/54380/1/53270mar76589.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

COELHO, Sérgio Neves; SILVEIRA, Daniel Prado da. Execução penal: a remição da pena. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 ago. 1985, p. 57.

DIAS, Maria da Graça Morais. A redenção das penas pelo trabalho. Breve notícia de um sistema. *RT*, São Paulo, v. 483, p. 250-256, jan. 1976.

FONSECA, André Gustavo Isola *et al.* Considerações acerca da perda da remição prevista no art. 127 da Lei de Execuções Penais. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 6, n. 24, p. 93-98, out./dez. 1998.

FUNDACIÓN WOLTERS KLUWER. Guías jurídicas. Redención de penas por el trabajo. Disponível em: <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAA>

AUNjSxNjtbLUouLM\_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJ  
OcSoA0jxtmjUAAAA=WKE. Acesso em: 10 ago. 2019.

JESUS, Damásio de. *Código de processo penal anotado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

KUEHNE, Maurício. O instituto da remição na Lei de Execução Penal. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1 set. 1985. p. 60.

LOURENÇO, Heuler Costa. *Remição ficta, uma garantia conferida ao condenado a pena privativa de liberdade e obrigação do Estado*. Disponível em: <http://www.jladvogadosassociados.com.br/artigo/8.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MARCÃO, Renato. *Curso de execução penal*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Execução penal: comentários à Lei nº 7.210, de 11-7-1984*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Alexandre de; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Legislação penal especial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. BRASIL. *Agenda 2030*. Disponível em: <https://nacoes-unidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SILVA, Odir Odilon Pinto da; BOSCHI, José Antonio Paganella. *Comentários à lei de execução penal*. Rio de Janeiro: Aide, 1986.

STEIN, Diego Klipel; SILVA, Cristina Aparecida Ferreira da; CUNHA, Mirele Natiele da. *Remição da pena pela leitura*. Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/62251/remicao-da-pena-pela-leitura>. Acesso em: 10 ago. 2019.



# EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE INCLUIR: COTAS RACIAIS E HETEROIDENTIFICAÇÃO: DÚVIDAS E POSSIBILIDADES PARA OS CONCURSOS PÚBLICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO

A CONSTITUTIONAL REQUIREMENT FOR INCLUSION:  
RACIAL QUOTAS AND HETEROIDENTIFICATION: DOUBTS AND  
POSSIBILITIES FOR PUBLIC TENDERS FOR MARANHÃO STATE  
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

*Samira Mercês dos Santos<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo é resultado do estudo elaborado para apresentação e conclusão dos trabalhos do Núcleo de Estudos da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão com o tema “A política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014 e os critérios subsidiários de heteroidentificação”. Parte das políticas afirmativas contidas no Estatuto da Igualdade Racial traduz-se pela reserva de vagas a candidatos autodeclarados negros, seja para acesso ao ensino (Lei nº 12.711/2012), seja para acesso a cargos e empregos públicos (Lei nº 12.990/2014). Para a eficiência da política igualitária o primeiro obstáculo a ser vencido é a definição dos destinatários das vagas reservadas, as definições de autodeclaração e heteroidentificação para fins de determinação de beneficiários às cotas raciais, e métodos e critérios para seu proceder nas entidades públicas. Também há o interesse prático ao Ministério Público diante das Recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público que aconselham atuação dos membros na garantia da política de igualdade racial, e da própria Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público que torna a reserva de vagas a negros obrigatória nos concursos públicos para provimento de cargos em todas as unidades do Ministério Público dos Estados e da União.

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Maranhão, coordenadora do Núcleo de Estudos da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão sobre a política de ação afirmativa instituída pela Lei 12.990/2014 e os critérios subsidiários de heteroidentificação, representante do Ministério Público do Maranhão como titular no Comitê Estadual de Enfrentamento à Homo-Lesbo-Transfobia do Maranhão (2014/2016), suplente no Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos CEDDH (2014/2015), associada do Movimento Nacional de Mulheres do MP e do Coletivo Transforma MP, mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa, Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela FESMP/MG, bacharel em Direito pela UFMG. E-mail: samiramsantos@mpma.mp.br.

**Palavras-chave:** Direito constitucional. Cota racial. Heteroidentificação. Concursos públicos. Ministério Público.

**Abstract:** This article is the result of a study designed to present and conclude the works of the Center for Studies of the Escola Superior do Ministério Público do Maranhão with the theme “The affirmative action policy instituted by Law no. 12,990/2014 and the subsidiary heteroidentification criteria”. Part of the affirmative policies contained in the Racial Equality Statute means the granting of quotas for self-declared black candidates, either for access to education (Law no. 12,711/2012) or for access to public positions and jobs (Law no. 12,990/2014). For the efficiency of the egalitarian policy, the first obstacle to be overcome is the definition of the recipients of the reserved quotas, the definitions of self-declaration and heteroidentification for the purposes of determining beneficiaries to racial quotas, and methods and criteria for their proceeding in public entities. There is also a practical interest to the Public Prosecution Office in view of the Recommendations of the Conselho Nacional do Ministério Público (National Council of the Public Prosecution Office) that advise members to act in guaranteeing the racial equality policy, and the National Council Resolution itself, which makes the reservation of quotas for blacks mandatory in public tenders to fill positions in all units of the State and Federal Public Prosecution Offices.

**Keywords:** Constitutional law. Racial quota. Heteroidentification. Public tenders. Public Prosecutor's Office.

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito se chegou à conclusão de que o ideal de igualdade da mera homogeneidade de todos perante as leis tem sido insuficiente para explicar uma realidade de recursos e oportunidades desiguais que estruturalmente tem embasado a sociedade brasileira em sua essência.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre a necessária explicação para compreensão dos conceitos de preconceito, discriminação e racismo, utilizam-se os ensinamentos trazidos por Grada Kilomba. Em sua obra *Memórias da Plantação*, a autora explica que o racismo afeta as intersubjetividades de maneira que, numa sociedade racista, pessoas negras não veem seus interesses políticos, sociais ou individuais como parte da agenda comum. Para Grada Kilomba, há três características que estão presentes no racismo de forma simultânea: construção de/da diferença – a pessoa é o diferente da normalidade (e sabe-se que a normalidade é a branquitude); a existência de valores hierárquicos – o diferente é marcado por estigmas da desonra e da inferioridade, (já a diferença e a hierarquia somadas, Grada intitula como substrato do preconceito) e finalmente, o último caractere é o poder: “histórico, político, social e econômico. É a combinação

A Constituição de 1988 avançou no sentido de garantir não somente a igualdade formal, mas exigir do Direito e seus estudiosos uma interpretação que garanta não só o ideal igualitário iluminista, mas coadjuve com os objetivos republicanos da democracia de garantia da dignidade da pessoa humana e construção de uma sociedade livre, justa e fraterna.

Esse novo *ethos* constitucional nos demandou reconhecer que parcela considerável da sociedade brasileira não encontra oportunidades e recursos que possibilitem, dentro de uma perspectiva meritocrática, alcançar as mesmas conquistas dos que sempre tiveram à disposição acesso facilitado aos direitos sociais de educação, saúde e trabalho.

Iniciado em Durban, África do Sul, o reconhecimento dos efeitos causados pelo colonialismo e o compromisso por reparação no cenário internacional trouxe no plano interno o crescimento das demandas de associações ativistas afro-brasileiras por maior igualdade racial. No atendimento destas demandas, as ações afirmativas na educação e no acesso ao trabalho também foram asseguradas na via legislativa.<sup>3</sup>

---

do preconceito e do poder que forma o racismo” (KILOMBA, 2019, p. 75-76). A ausência de poder, na perspectiva de Kilomba, é o que impede que outros grupos possam performar racismo. “O racismo inclui a dimensão do poder e é revelado através das diferenças globais na partilha e no acesso a recursos valorizados, tais como representação política, ações políticas, mídia, emprego, educação, habitação, saúde, etc.” (KILOMBA, 2019, p. 76) E continua afirmando Kilomba que o grande “problema do racismo não é a existência de diversidade e de pessoas diferentes, indica sim a desigualdade existente entre elas”.

<sup>3</sup> É possível afirmar que o Brasil, em reconhecimento ao compromisso firmado na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 8 de dezembro de 2001, construiu um microssistema da igualdade racial, que se somou ao reconhecimento dos crimes de racismo como inafiançáveis na Constituição de 1988 e a já promulgada Lei Caó (Lei nº 7. 716 de 5 de janeiro de 1989) que define os crimes resultantes de preconceito de raça e cor. Também passou a integrar como cumprimento do programa de ações da Conferência, no plano interno, as Leis 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645/2008, que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena, respectivamente. Também é um significativo marco legal, o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010) destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância racial. No que respeita ao acesso à educação, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, assegurou as cotas sociorraciais para ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Muito antes da promulgação desta lei, a reserva de cotas na educação teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 186, RE597285 e ADI 3330. Finalmente, a Lei nº 12.990, de 09 de junho de 2014, surge no sistema legislativo para assegurar o percentual de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos pú-

A consolidação, pelo Supremo Tribunal Constitucional, da constitucionalidade das políticas afirmativas, atualmente, enfrenta um novo desafio: evitar fraudes.

As fraudes denunciadas através da exposição de candidatos ou aprovados socialmente brancos, que se têm valido da autodeclaração como negros para usufruírem do direito às cotas raciais, depõem contra as medidas afirmativas, pois não garante a finalidade última de dar diversidade à composição dos quadros discentes nas universidades públicas ou nos quadros do funcionalismo público, através das seleções de servidores públicos.<sup>4</sup>

A Lei nº 12.990/2014 preceitua que os editais dos concursos públicos sancionem os candidatos que declaram falsamente sua raça com a exclusão do certame. Entretanto, não especifica o procedimento que deverá ser adotado para a verificação da veracidade da autodeclaração racial.

Neste sentido, Becker afirma que, após a Administração Pública exercer sua faculdade de abertura de um processo seletivo, com a publicação do edital, os candidatos que preencham os requisitos legais têm uma potestade geradora de direito à inscrição. A autora afirma que, concluída a inscrição, “forma-se uma relação jurídica multilateral, ou poligonal, que envolve os vínculos formados entre estes, individual e coletivamente considerados, e a Administração, assim como entre os candidatos entre si e, ainda, entre todos esses termos da relação e a coletividade em geral” (BECKER, 2017, p. 27).

---

blicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União a candidatos negros com constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADC nº 41 e exigência estabelecida no âmbito dos concursos de ingresso de membros e servidores do Ministério Público brasileiro a partir da Resolução nº 170-CNMP, de 13 de junho de 2017.

<sup>4</sup> Desde a instituição da política de cotas, é possível falar que foram adotados no Brasil dois critérios para a aferição de quem é o beneficiário da política: autodeclaração e heteroidentificação. A autodeclaração é o critério pelo qual a pessoa declara seu pertencimento ao grupo étnico com fundamento nos critérios para aferição de raça/cor usados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizado nos censos: o branco, o negro, critério formado por pretos e pardos, em seguida temos o indígena e o amarelo. Já a heteroidentificação é um critério em que terceiro irá confirmar se o perfil autoidentificado é correspondente ao fenótipo, normalmente realizado através de comissões de verificação busca-se garantir a não ocorrência de fraudes e que os beneficiários da política possam usufruí-la. Becker define por autodeclaração “o modo como o candidato expressa um dado sobre sua condição pessoal que, embora formado no íntimo de sua autoimagem (autorrepresentação), não sem o influxo de fatores externos, possui aspectos objetivos externamente verificáveis, consistentes na sua consequente autoapresentação e reconhecimento como tal em seu meio social” (BECKER, 2017, p. 31)

Anelise Becker explica-nos, citando Canotilho, que nessas relações jurídicas multilaterais concorrem concomitantes “interesses públicos e privados potencialmente conflitantes” (BECKER, 2017, p. 28) e, portanto, é necessária uma perspectiva jurídica adequada.

A omissão da Administração Pública em explicitamente apresentar, desde os editais, o procedimento de heteroidentificação cria, primeiro, um ambiente favorável à burla e também uma certa dificuldade à fiscalização e punição das fraudes porventura constatadas – torna, assim, ineficaz a própria política de inclusão.

É neste aspecto que surge uma grande oportunidade de participação do Ministério Público em garantir a observância do princípio da igualdade: desde a fiscalização da existência de leis municipais e estaduais que garantam a política de inclusão, principalmente em concursos públicos, à fiscalização de que o percentual de 20% (vinte por cento) das vagas sejam destinadas a pessoas negras, a fiscalização sobre o respeito as ordens das nomeações e, principalmente, as ações penais decorrentes das fraudes constatadas.<sup>5</sup>

Para sua atuação, é necessário que o membro do Ministério Público esteja familiarizado com as disposições legais que formam o microsistema da igualdade racial brasileiro.

Neste estudo, tem-se a intenção de esclarecer sobre a heteroidentificação, seu procedimento como condição de sindicabilidade das auto-declarações, alguns critérios orientadores para determinar quem deve ser o beneficiário das cotas raciais e as responsabilidades da comissão de verificação para evitar as fraudes.

## **2 DOS DESTINATÁRIOS DA RESERVA DE VAGAS PREVISTA NAS LEIS Nº 12.711/2012 E Nº 12.990/2014**

Desde a consolidação da política de ações afirmativas através de cotas étnico-raciais – seja para acesso às universidades públicas e institu-

---

<sup>5</sup> Confirmam-se a propósito as seguintes Recomendações e Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_40\\_assinada.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_40_assinada.pdf); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_41.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_41.pdf); CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-170.pdf>.



tos federais, seja para o acesso a empregos e cargos públicos, e diante da inexistência da previsão legal de diretivas e modelos jurídicos normativos que garantam segurança jurídica, há o risco da ocorrência de preterições indevidas, como também há o risco de ocupações indevidas de vagas reservadas a candidatos negros.<sup>6</sup>

Esse risco fez com que diferentes autores propusessem mecanismos procedimentais para evitar fraudes<sup>7</sup>, pois a autodeclaração é “feita em um contexto no qual o interessado pretende uma vantagem competitiva em um certame, há fortes estímulos para que o indivíduo se identifique como negro apenas para aquele propósito, mesmo que, efetivamente, assim não se considere” (VITORELLI, 2017, p. 99). Assim, surgiu a necessidade de além de se comprovarem as fraudes, “instituir-se mecanismos que assegurem a atribuição das vagas aos seus efetivos destinatários” (FREITAS, 2018, p. 178).

No julgamento da ADPF nº 186, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a importância das ações afirmativas pelo seu efeito multiplicador de criar “personalidades emblemáticas” (GOMES, 2001, p. 137): representações de minorias que alcançam posições de prestígio se tornam exemplos a jovens gerações, sendo assim, mecanismo de incentivo à educação como efeito simbólico das ações afirmativas.

Ao permitir-se a ocupação de vaga reservada por um candidato não negro, perde sentido o simbolismo da política de igualdade criada. Assim, para que se impeçam fraudes<sup>8</sup>, é preciso definir quem é o destina-

---

<sup>6</sup> Têm crescido as denúncias de fraudes envolvendo candidatos nas seleções para acesso ao ensino superior e concursos públicos, a título ilustrativo: “Após 8 anos, universidades federais ainda lutam contra fraudadores da Lei de Cotas”: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/29/apos-8-anos-universidades-federais-ainda-lutam-contrafraudadores-da-lei-de-cotas>; “Estudante negra é convocada após denunciar e provar fraudes em sistema de cotas sociorraciais da Ufba: ‘Serei a 1ª médica da família’” (<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2020/09/01/estudante-negra-e-convocada-apos-denunciar-e-provar-fraudes-em-sistema-de-cotas-sociorraciais-da-ufba-serei-a-1a-medica-da-familia.ghtml>); “Fraudes em cotas raciais geraram 163 expulsões e 729 processos” (Fonte: undefined - iG @ <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2020-08-17/fraudes-em-cotas-raciais-geraram-163-expulsoes-e-729-processos.html>)

<sup>7</sup> Houve, por exemplo, a proposta de observância de mecanismos adicionais como “(1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas [...];(4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato” (IKAWA, 2008, p. 129)

<sup>8</sup> Os artifícios usados para modificar a aparência racial: uso de maquiagem com remissão ao reprovável *black face*, bronzamento artificial, roupas que cobrem tudo e escondem a pele,

tário das vagas reservadas e para essa definição importa a compreensão de que tal destinatário é a vítima preferencial do preconceito racial brasileiro, é sobre quem recai o chamado “preconceito de marca”<sup>9</sup>.

Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (NOGUEIRA, 2007, p. 292).

---

raspar o cabelo ou o uso de turbantes no momento de apresentação à banca. A respeito deste comportamento, a coordenadora da ONG Maria Mulher, organização de mulheres negras, a educadora Maria Conceição Lopes Fontoura, aponta que os vínculos de ascendência negra, os avós, principalmente, têm sido usados como justificativa defensiva por aqueles que são flagrados fraudando as cotas raciais: “Como agem as pessoas mentirosas, trampolineiras e fingidas? Tiram a vovó e o vovô do armário. Como foram denunciadas, ao buscar defesa trazem fotos de avós pretos ou pardos. Apresentam fotos em que utilizam maquiagem para escurecer a pele. Os retratos são desfocados. Usam recursos apelativos [...] não demonstram o mínimo constrangimento por roubarem oportunidades de quem sofre discriminação diária na sociedade racista brasileira. Sociedade que mantém firme, fixa e inamovível a mira do racismo” (FONTOURA, 2018, p. 137). Quando se fala sobre fraude, na opinião de Gleidson Renato Martins Dias, “está se falando do ato pelo qual pessoa de raça-sociológica diversa da guarnecida pela política de cotas raciais entra como cotista-racial desviando a função teleológica da política e, não raramente, tirando real beneficiário/a” (DIAS, 2018, p. 144).

<sup>9</sup> Preconceito de marca é expressão de Oracy Nogueira, no *trabalho Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem* há a sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil, originalmente publicado na década de 50. Neste texto, o autor compara os tipos de preconceitos raciais presentes na sociedade brasileira e americana e desenvolve um quadro referencial das correspondentes situações raciais. Em apertada síntese o autor, destaca que preconceito de marca e preconceito de origem diferenciam-se por doze critérios ou situações raciais: modo de atuar, definição do grupo discriminador e grupo discriminado, carga afetiva, efeito sobre as relações interpessoais, quanto a distinção entre diferentes minorias, quanto a etiqueta, quanto ao efeito sobre o grupo discriminado; quanto a reação do grupo discriminado, quanto ao efeito da variação proporcional do contingente minoritário, quanto à estrutura social, e quanto ao tipo de movimento político a que inspira.

Nogueira explica-nos que o preconceito de marca é uma reformulação da expressão mais conhecida como preconceito de cor. Tal preconceito é oriundo de uma ideologia assimilacionista e miscigenacionista, que propôs o embranquecimento como política de desaparecimento do negro e do indígena<sup>10</sup>, à medida que novas gerações miscigenadas e cada vez mais mestiças surgissem, aproximando-se de um ideal de branquitude.

O preconceito de marca determina uma preterição do pertencente do grupo discriminado quando em competição com pertencente do grupo discriminador. O preconceito de marca é eminentemente fenotípico ou de aparência racial, quanto mais as características físicas se aproximarem do tipo negroide, maiores as chances de sofrer tal preconceito.

O preconceito de marca é uma discriminação estética no que toca à atribuição de inferioridade ou de traços indesejados aos membros do grupo discriminado<sup>11</sup>. “Ao branco racista comum, pouco importa o fato

---

<sup>10</sup> “No Brasil, há uma expectativa geral de que o negro e o índio desapareçam, como tipos raciais, pelo sucessivo cruzamento com o branco; e a noção geral é de que o processo de branqueamento constituirá a melhor solução possível para a heterogeneidade étnica do povo brasileiro. Diante de um casamento entre uma pessoa branca e uma de cor, a impressão geral é a de que esta última foi “de sorte” enquanto aquela ou foi “de mau gosto” ou se rebaixou, deixando-se influenciar por motivos menos confessáveis. Quando o filho do casal misto nasce branco, também se diz que o casal “teve sorte”; quando nasce escuro, a impressão é de pesar. Portanto, ainda que implique uma condenação ostensiva do preconceito, a ideologia miscigenacionista não é senão uma manifestação deste, uma vez que, em geral, o indivíduo branco espera que o branqueamento resulte do concurso dos demais brancos, e não do seu, principalmente, quando se trata de união legítima. Por sua vez, a pessoa de cor que se preocupa em se unir com uma pessoa de cor clara revela, em geral, insatisfação com os traços negróides e preferência pelo tipo europeu, desejando que a este pertençam os seus descendentes. Ao mesmo tempo que é miscigenacionista, no que toca aos traços físicos, a ideologia brasileira de relações inter-raciais ou interétnicas é assimilacionista, no que se refere aos traços culturais. Em geral, espera-se que o indivíduo de outra origem, que não a luso-brasileira, abandone, progressivamente, sua herança cultural, em proveito da “cultura nacional” – língua, religião, costumes. As expectativas assimilacionista e miscigenacionista manifestam se, ambas, tanto em relação aos elementos de procedência africana e indígena como em relação aos imigrantes estrangeiros e sua descendência” (NOGUEIRA, 2007, p. 297-298).

<sup>11</sup> “Meninos pretos são jocosamente chamados de “negrinho”, “urubu”, “anu” etc., quer por seus próprios companheiros de brinquedos, quer por outras crianças e adultos. Ouvem, frequentemente, o gracejo de que “negro não é gente” e outros comparáveis. Em todas essas situações, sob o poder de sugestão da hilaridade, incute-se, sub-repticiamente, no espírito tanto das crianças brancas como das de cor, a noção de “inferioridade” do negro ou de indesejabilidade dos traços negróides, embora a própria pessoa que faça a brincadeira não tenha consciência do efeito para o qual esteja contribuindo e, portanto, seja, neste sentido, inconsciente, sua atuação” (NOGUEIRA, 2007, p. 296).

de geneticamente ser praticamente igual ao negro que discrimina: bastam as diferenças visíveis da cor da pele, do cabelo e das feições”<sup>12</sup>.

A marca principal que permite a identificação das potenciais vítimas de preconceito é a cor, para a qual existe uma espécie de escala de gradação que vai do estritamente branco (o nível ideal) ao completamente preto. O preconceito se intensifica na razão direta dessa escala de cor e do porte de outras marcas: quanto mais negra é uma pessoa maior é a probabilidade de ser vítima do preconceito. Em essência, as categorias branca, parda e preta refletem essa escala: são os dois pontos extremos e as posições intermediárias sintetizadas em uma única categoria (OSÓRIO, 2003, p. 11).

Ambas as legislações garantem reserva de vagas a candidatos negros, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O IBGE pesquisa a cor ou raça da população brasileira com base na autodeclaração, ou seja, as pessoas são perguntadas sobre sua cor de acordo com as seguintes opções: branca, preta, parda, indígena ou amarela.<sup>13</sup>

Método de identificação racial, segundo Osório (2003, p. 7), “é um procedimento estabelecido para a decisão do enquadramento dos indivíduos em grupos definidos pelas categorias de uma classificação, sejam estas manifestas ou latentes”.

---

<sup>12</sup> “Onde vige o preconceito racial de marca, a origem não importa, apenas quantos traços ou marcas do ‘fenótipo’ do grupo discriminado são portados pela vítima potencial. O preconceito racial de marca não exclui completamente, mas desabona suas vítimas. Portar os traços do grupo discriminado constitui inferioridade e faz que os sujeitos ao preconceito sejam sistematicamente preteridos em relação aos demais. Todavia, a posse de outras características positivamente valoradas, como educação, poder político, projeção social e riquezas, pode compensar, ao menos parcialmente, as marcas” (OSÓRIO, 2003, p. 21).

<sup>13</sup> “A classificação racial é entendida como o conjunto de categorias em que os sujeitos da classificação podem ser enquadrados. Por sua vez, o método de identificação é entendido como a forma pela qual se define a pertença dos indivíduos aos grupos raciais. Enquanto a classificação racial varia praticamente de país para país, os métodos de identificação racial são relativamente poucos, com variantes. No sistema classificatório em foco, são empregadas cinco categorias de “cor ou raça” que definem igual número de grupos raciais; e a identificação racial é realizada por meio do uso simultâneo de auto-atribuição e de heteroatribuição de pertença” (OSÓRIO, 2003, p. 7).

O autor explica que existem três métodos de identificação para fins de classificação racial: a autodeclaração ou autoatribuição de pertença; o segundo é a heteroidentificação ou heteroatribuição de pertença e “O terceiro método é a identificação de grandes grupos populacionais dos quais provieram os ascendentes próximos por meio de técnicas biológicas, como a análise do DNA” (OSÓRIO, 2003, p. 8).

É permitida a combinação de métodos, no sistema classificatório do IBGE são empregados, simultaneamente, os métodos da autodeclaração e da heterodeclaração.<sup>14</sup>

É importante esclarecer que o método biológico de análise de DNA permite a descoberta de quais seriam os grandes grupos raciais de ancestralidade de uma pessoa; no entanto, Osório (2003, p. 8) tece crítica a essa metodologia, pois não

[...] existe correspondência direta e necessária entre os grupos “raciais” que podem ser definidos pelo emprego desses métodos e os grupos “raciais” que as sociedades reconhecem e usam para distinguir e hierarquizar seus membros. A sociedade não precisa saber quão negra é uma pessoa ou o são seus ancestrais, basta saber se, em seu contexto relacional, sua aparência a torna passível de ser enquadrada nessa categoria para considerá-la uma vítima potencial de discriminações, diretas ou estruturais.

Lívia Vaz explica que no contexto sociorracial brasileiro o racismo atinge os indivíduos em virtude de seu aspecto racial, e isto determina sua maior ou menor suscetibilidade à discriminação racial, excluída sua ascendência (o avô europeu não imuniza uma pessoa preta ou parda ne-

---

<sup>14</sup> “Nos levantamentos domiciliares conduzidos pelo IBGE que captam a informação sobre a cor dos residentes, a identificação racial pode ser fruto de auto ou de heteroatribuição de pertença. Embora a instrução seja para colher a informação, sem intervir ou influenciar a escolha do entrevistado, nem sempre todas as pessoas do domicílio são entrevistadas – algumas por estarem ausentes no momento da visita, outras por incapacidade, como as crianças e pessoas em situações especiais. Como não há informações sobre quem respondeu ao quesito, não é possível distinguir diretamente o grupo das pessoas que declararam sua cor do das que tiveram sua cor apontada por outro residente do domicílio. Há de se ressaltar, porém, que essa heteroatribuição é efetuada por um outro muito próximo ao sujeito da classificação, não havendo, portanto, razões para suspeitar que o enquadramento assim obtido seja muito diferente do que seria autoatribuído” (OSÓRIO, 2003, p. 12).

gra de discriminação de marca) ou composição genética – a presença no DNA de alelos oriundos da Europa não torna uma pessoa negra imune ao preconceito racial, da mesma forma que uma pessoa branca, que detecte em seu DNA uma presença de alelos africanos, não se torna negro e alvo de sistemática discriminação racial (VAZ, 2018, p. 37).

Assim, resta evidente que o fenótipo é um critério razoável para verificar se o candidato às cotas raciais é o beneficiário da política afirmativa<sup>15</sup>, não sendo aceitável qualquer análise antropométrica.

Assim, também opina Becker que:

Quando parte dos candidatos, ao se inscrever no processo seletivo, emite manifestação de vontade, autodeclarando-se negra, a fim de nele lograr posição mais favorecida do que os demais, ao atrair para si os efeitos vantajosos previstos na Lei n. 12.711/2012, ou na Lei n. 12.990/2014, resta evidente que para a legitimidade do exercício de um tal direito formativo gerador suplementar àquele de se inscrever no processo seletivo, e para a manutenção da justiça nos termos da relação jurídica poligonal que se estabelece entre os candidatos entre si e entre estes e o restante da coletividade, é imprescindível que o candidato preencha os requisitos legais para o exercício de tal direito, vale dizer: que se represente, apresente e seja reconhecido como preto ou pardo, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE, e, por isso potencialmente sujeito às discriminações que a ação afirmativa em pauta visa superar (BECKER, 2017, p. 28).

Lívia Sant'Anna Vaz é contundente em afirmar que “se o fenótipo é o fator que socialmente determina o racismo – resultando na exclusão social da população negra – também este deve ser o critério pra a definição dos destinatários das ações afirmativas de cunho racial” (VAZ, 2018, p. 39).

---

<sup>15</sup> Vitorelli concorda que o critério correto para se definir que alguém é negro para fins de cotas, no Brasil, deve ser o critério fenotípico e não genotípico. No entanto, ao longo de seu artigo, percebe-se uma inquietação com critérios subjetivos, como fotografias, fototipos cutâneos. “Admitir que o administrador, o membro do Ministério Público ou o juiz digam que alguém não é negro (preto ou pardo) sem antes definir qual seria o parâmetro de avaliação é submeter o candidato a situação inaceitavelmente kafkiana” (VITORELLI, 2017, p. 107).

Em voto proferido no julgamento da ADPF 186 STF, o Ministro Cezar Peluso aponta a necessidade de que o beneficiário das cotas seja o socialmente discriminado em razão de sua cor/raça:

[...] ninguém discrimina alguém porque terá recorrido a exame genético e aí descoberto que a pessoa tenha gota de sangue negro. Isso não faz sentido. O candidato que sempre se apresentou na sociedade, por suas características externas, como não pertencente, do ponto de vista fenotípico, à etnia negra, mas que genotipicamente a ela pertença, a mim me parece que não deva nem possa ser escolhido e incluído na cota, pois nunca foi na verdade discriminado<sup>16</sup>.

E isto serve para resolver o problema do candidato pardo: “a categoria pardo é o ponto de maior discussão entre pesquisadores e movimentos sociais” (VAZ, 2018, p. 39)<sup>17</sup>.

Muitos candidatos excluídos de vestibulares e concursos públicos, por não se adequarem fenotipicamente a negros, ingressam no Poder Judiciário<sup>18</sup> insistindo que o autorreconhecimento como pardos tão somente os

<sup>16</sup> Voto proferido na ADPF nº 186, p. 166-167.

<sup>17</sup> Segundo Rafael Osório, “as categorias branca, parda e preta refletem essa escala: são os dois pontos extremos e as posições intermediárias sintetizadas em uma única categoria” (OSÓRIO, 2003). Já Oracy Nogueira aponta que a classificação no Brasil sofre variações, em razão da mestiçagem, em razão da classe e da região. “Nos Estados Unidos, ao contrário, o branqueamento, pela miscigenação, por mais completo que seja, não implica incorporação do mestiço ao grupo branco. Mesmo de cabelos sedosos e loiros, pele alva, nariz afilado, lábios finos, olhos verdes, sem nenhum característico que se possa considerar como negroide e, mesmo, lhe sendo impossível, biologicamente, produzir uma descendência negroide, “por mais esforço que faça” (Warner et al., 1941, pp. 7-8) para todos os efeitos sociais, o mestiço continuará sendo um “negro”. É assim que, naquele país, o negro é definido oficialmente como “todo o indivíduo que, na sua comunidade, é conhecido como tal”, sem qualquer referência a traços físicos. No Brasil, não teria sentido o fenômeno do *passing*, pois que o indivíduo, sendo portador de traços “caucasoides”, será considerado branco, ainda que se conheça sua ascendência negra ou o seu parentesco com indivíduos negróides. Nos Estados Unidos, a fuga do *passing* somente é possível a negros de tal modo brancos que sua filiação racial apenas pode ser conhecida através de documentos de identidade e provas circunstanciais. Indivíduos em tais condições podem deslocar-se para um meio estranho, mudar de nome e passar a viver como brancos, expediente que ora é usado em caráter temporário, ora como mudança definitiva de destino” (NOGUEIRA, 2007)

<sup>18</sup> Em rápida pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Maranhão, foram encontrados diversos arestos, sobre o tema da heteroidentificação, demonstrando que nos concursos estaduais, esta é uma etapa do concurso que sofre controle judicial.

autorize a concorrer como cotistas, valem-se da cor da pele parda, mas não vivenciam uma percepção social como pardos. “As cotas raciais destinam-se aos pardos negros e não aos pardos socialmente brancos” (VAZ, 2018, p. 40)

E por ostentar um fenótipo que os aproxima de pessoas brancas, socialmente valorados positivamente na sociedade, “difícilmente terão sofrido perda de oportunidades sociais associadas à condição negra que justifiquem o acesso privilegiado a vaga em instituição federal de ensino superior ou cargo público por meio da ação afirmativa” (BECKER, 2017, p. 23).

Dias afirma que “preto e pardo não são raças (nem mesmo sociológicas) e sim cor de pele” (DIAS, 2018, p. 153). Dessa forma, para este autor, a cor de pele parda pode tanto referir-se a um pardo-branco ou um pardo-negro. O pesquisador inclusive compreende que a terminologia parda pode ser compreendida tanto como cor, quanto como raça-sociológica, enquanto identidade racial. Segundo o autor, “o pardo, nas cotas raciais, deve ser entendido como a possibilidade jurídica de pessoa negra com pele clara adentrar por cotas raciais” (p. 155)

Outro importante elemento para a delimitação do destinatário da ação afirmativa é o contexto local. “Isto porque a formação étnico-racial da população brasileira se deu conforme a história de cada região e/ou Estado, impactando de modo relevante na distribuição da diversidade fenotípica das pessoas pelo País” (VAZ, 2018, p. 41).

O contexto social em que está inserido o indivíduo é importante porque a “percepção social da cor e a escolha e/ou atribuição de categorias de cor são operações complexas que envolvem não apenas uma apreensão de características fenotípicas” (BECKER, 2017, p. 37). Adilson José Moreira, explicando as lições de Elijah Anderson, escreve que o conceito de espaço social tem uma ampla significação:

Por um lado, ele pode significar o lugar que as pessoas ocupam nas hierarquias sociais, lugares determinados por diversos tipos de práticas exclusionárias. Por outro lado, ele designa os lugares nos quais as pessoas vivem, circulam e trabalham. A primeira dimensão determina a configuração da segunda: a operação do racismo nas suas formas estruturais e institucionais produz a segregação racial, o que impede ou dificulta a mobilidade social. Assim, o acesso limitado às oportunidades materiais faz com que clubes, cinemas, shoppings, bares, restaurantes,



bairros, colégios, faculdades e o trabalho sejam espaços brancos. Os espaços principais responsáveis pela integração social, a escola e o trabalho são transformados em espaços brancos em função da presença hegemônica de pessoas brancas, produto das práticas que as beneficiam em todas as dimensões da vida. Eles são espaços racialmente marcados por causa da associação entre identidade racial e papéis sociais (MOREIRA, 2019, p. 185).

A categoria parda por sua indefinição e abrangência amplia a objetividade da classificação, os locais de fronteira de cor e tem desafiado o Poder Judiciário na análise dos casos de rejeição da autodeclaração, pois um candidato pardo considerado negro no Rio Grande do Sul ou Santa Catarina, no Maranhão ou na Bahia pode ser considerado pardo-branco e não beneficiário da política de cotas.

Osório, usando as lições de Telles e Lim, chama a atenção para o fato de que a classificação racial é socialmente percebida de formas distintas e que “essas diferenças nas percepções da raça são importantes porque categorizar pessoas e tratá-las de acordo com isto frequentemente tem consequências deletérias para os indivíduos” (OSÓRIO, 2003, p. 25).

A Lei nº 12.711/2012 prevê o preenchimento por autodeclarados pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde instalada a instituição das vagas de educação superior e de ensino técnico de nível médio reservadas a estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escolas públicas, metade dessas vagas serão destinadas a estudantes provenientes de famílias baixa renda.<sup>19</sup>

Em resumo, a Lei nº 12.990/2014 prevê o preenchimento por autodeclarados negros, preto ou pardo-negro, àquele que se autopercebe e que ostenta ser socialmente percebido como negro.

### 3 AUTODECLARAÇÃO E SINDICABILIDADE

Conforme já dito em diversas passagens deste texto, a autodeclaração é um dos métodos de identificação racial usado pelo IBGE<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio, *per capita*.

<sup>20</sup> Em 2008 foi realizado pelo IBGE a pesquisa Características étnico raciais da população – um

Também já foi dito alhures que a situação jurídica contida na autodeclaração como negro por um(a) candidato(a) gera efeitos que interferem em interesses públicos e interesses privados [(entre a Administração que realiza o concurso, entre os(as) candidatos(as) não beneficiados(as) pela ação afirmativa e entre os(as) demais candidatos(as) autodeclarados negros)]. Isto, de acordo com Anelise Becker, merece um olhar ampliado sobre essas relações jurídicas, de modo a evitar a ocorrência de danos a terceiros, não visados inicialmente, no exercício de um direito. Assim:

[...] tendendo a ação afirmativa a desigualar os candidatos, reservando vagas a alguns, os demais que não se enquadram nos requisitos definidos para acesso a tais vagas, a elas não têm acesso, salvo se nenhum candidato a elas se inscrever, ou se os inscritos não restarem aprovados. Da mesma forma, em sendo mais de um candidato à reserva de vagas, se o(s) melhor(es) colocado(s) não preencher(em) o requisito definido para a ela ter legítimo acesso, os demais candidatos autodeclarados negros aprovados em colocação inferior ficarão injustamente preteridos. Nesta hipótese, restará igualmente frustrado o objetivo maior da coletividade, de redução das desigualdades sociais por meio da mencionada ação afirmativa (BECKER, 2017, p. 29).

Conclui-se não ser possível afirmar que a autodeclaração é o bastante para a garantia da vaga reservada diante da presença de interesses de terceiros que possam ter prejuízo em alguma legítima expectativa, quanto ao preenchimento destas vagas por pessoa não socialmente negra. Neste sentido, “embora se deva reconhecer a importância da autodeclaração

---

estudo das categorias de classificação de cor ou raça, a necessidade do estudo deveu-se à adoção de políticas afirmativas: “O atual debate no Brasil sobre as políticas de ação afirmativa e de promoção da igualdade no acesso das populações negra e indígena às universidades e aos concursos públicos tornou premente, no contexto institucional, a necessidade de aprofundar a reflexão sobre o sistema de classificação de cor ou raça utilizado nas pesquisas domiciliares do IBGE. Os compromissos assumidos pelo Brasil na III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001, quando foi adotada a “Declaração e o Programa de Ação de Durban”, que trata especificamente das políticas e práticas de coleta e desagregação de dados, pesquisas e estudos nesta área, reforçaram essa necessidade” (IBGE, 2011, p. 12).

racial – já que pode corresponder ao genuíno sentimento de pertença do sujeito, e até mesmo revelar sua postura política diante do racismo –, para fins de acesso às cotas raciais, esta não goza de presunção absoluta de veracidade” (VAZ, 2018, p. 43).

Some-se que deve haver uma coincidência entre o que se auto-declara com o modo que o(a) candidato(a) que pretende o uso da ação afirmativa se apresenta e como se representa e é reconhecido(a) no seu meio social.

Para Becker, é apenas aparente a questão de uma autodeclaração ser falsa, pois a avaliação não recai sobre a autoidentidade do(a) candidato(a) e sim sobre “a conformidade da autorrepresentação declarada em relação aos dados objetivos de uma manifestação social do candidato” (BECKER, 2017, p. 31).

Fique claro que o objetivo é tratar da veracidade do conteúdo do que foi declarado e não apontar quem é preto(a) e quem é pardo(a), o racismo cotidiano já o faz muito bem, infelizmente. Importa definir o destinatário porque o ordenamento jurídico prevê a eliminação do concurso ou anulação do candidato que prestar falsa declaração, portanto, o próprio art. 2º da Lei nº 12.990/2014 declara a sindicabilidade da autodeclaração<sup>21</sup>:

Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do con-

---

<sup>21</sup> Resta esclarecer que nem a Lei n. 12.711/2012, nem seu decreto regulamentador (o Decreto n. 7.824/2012) tampouco a Portaria do Ministério da Educação (Portaria Normativa n. 18/2012) que dispôs sobre a implementação da reserva de vagas em instituições federais fez previsão da possibilidade da verificação da veracidade das autodeclarações. Isto explica o grande número de casos denunciados de fraudes. O cenário somente mudou após demanda apresentada pelo Ministério Público Federal para a adoção de comissões de sindicabilidade e observância da Portaria n. 04, de 06 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o que fez com que as instituições federais de ensino, no uso da autonomia universitária, editassem resoluções criando as comissões de verificação das autodeclarações. Ainda, no que diz respeito as cotas no ensino superior, consta a previsão de apuração da condição socioeconômica familiar (para maiores informações cf. Portaria normativa nº 18/2012 do Ministério da Educação).

curso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

No julgamento da ADPF 186 o voto do Ministro Luís Fux também afasta que a existência de comissões de verificação funcionará para dizer quem é negro e quem é branco:

Também não acolho a impugnação de que a existência de uma comissão responsável por avaliar a idoneidade da declaração do candidato cotista configure um “Tribunal Racial”. O tom pejorativo e ofensivo empregado pelo partido requerente não condiz com a seriedade e cautela dos instrumentos utilizados pela UnB para evitar fraudes à sua política de ação afirmativa. A referida banca não tem por propósito definir quem é ou não negro no Brasil. Trata-se, antes de tudo, de um esforço da universidade para que o respectivo programa inclusivo cumpra efetivamente seus desideratos, beneficiando seus reais destinatários, e não indivíduos oportunistas que, sem qualquer identificação étnica com a causa racial, pretendem ter acesso privilegiado ao ensino público superior.

Diversa posição adota Dias, pois faz a defesa de um duplo efeito, podendo ser absoluta ou relativa. Ele explica que a autodeclaração terá efeitos absolutos quando estiver relacionada a direito subjetivo de identidade e pertencimento étnico racial, é construção individual de direito de terceira geração ou de autodenominação dos povos. Já para efeitos de política de igualdade racial, a autodeclaração terá efeitos relativos, pois a Administração Pública tem o dever de policiar para que o escopo da lei seja alcançado, sem desvio de finalidade, momento em que o que foi declarado está sob o escrutínio do que Dias chama de realismo fenotípico (DIAS, 2018, p. 157-160).

Assim, adere-se ao pensamento de outros autores<sup>22</sup> que não consideram a autodeclaração critério único ou absoluto, a heteroidentificação,

<sup>22</sup> Becker (2017), Vaz (2018), Vitorelli (2017), Dias (2018) e Freitas (2018).

também nominada de verificação da autodeclaração, é um mecanismo constitucional necessário para prevenir que as fraudes causem o descrédito da política afirmativa de inclusão racial no ensino e empregos públicos.

A preocupação entre a correlação entre o que foi autodeclarado e a confirmação da veracidade do conteúdo declarado pela comissão de heteroidentificação pode ser encarada como:

[...] decorrência da construção de um adequado controle de efetividade na implementação dessa política passaram a ser instituídos mecanismos de controle, consubstanciados em comissões de heteroidentificação para avaliação do candidato ainda antes de atribuição efetiva da vaga, como forma de aferir, essencialmente com base no fenótipo, se o candidato se ajusta ao real objetivo da política (FREITAS, 2018, p. 178).

Becker defende que a correlação entre os processos de autodeclaração e heteroidentificação de raça é condição essencial à constitucionalidade das cotas raciais:

A base constitucional para a positivação de ações afirmativas encontra assento nos próprios objetivos constitucionalmente assinalados para a República Federativa do Brasil: “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária [...] III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, incisos I, III, IV, da Constituição de 1988). Na condição de comandos constitucionais voltados a conferir efetividade material ao princípio da igualdade jurídica, sua concretização não pode perder de vista os requisitos próprios deste princípio, a fim de que a igualdade de oportunidades cuja concretização proclamam não deixe de ser uma igualdade justa (BECKER, 2017, p. 39-40).

A mencionada autora diz que é a sindicabilidade da autodeclaração que permitirá aferir se o candidato que se afirma negro efetivamente é negro em seu meio social, em outras palavras “se sua aparência em tal

contexto faz dele potencial vítima de discriminação racial” do contrário, se a pessoa não enfrenta discriminação racial, Becker explica que há violação ao princípio da proporcionalidade, “pois não se justificará como um reajuste de situações desiguais” (BECKER, 2017, p. 41)<sup>23</sup>.

A Portaria nº 04, de 6 de abril de 2018, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expressamente confere valor relativo às autodeclarações e determina a sindicabilidade pelo procedimento de heteroidentificação.<sup>24</sup>

#### 4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Edilson Vitorelli defende que as decisões administrativas que rejeitam um candidato que pleiteie ser beneficiário das cotas não geram demandas de controle social, uma vez que o ato administrativo pode ser revisto pelo Poder Judiciário se a “conduta da administração foi irregular”. (VITORELLI, 2017, p. 117). Para o mencionado autor, o problema é a ausência de controle sobre os motivos que deferem um candidato na posição de cotista, o que “cria uma vulnerabilidade no sistema de cotas, permitindo decisões injustas, parciais, paternalistas ou, no pior dos cenários, conluíus entre candidatos e a comissão”<sup>25</sup>.

Lívia Vaz atribui precipuamente à Administração Pública a responsabilidade pela fiscalização dos mecanismos subsidiários de heteroatribuição racial, (VAZ, 2018, p. 45) pois se é a administração pública quem institui o edital do concurso, a ela cabe vigiar o cumprimento das normas editalícias, “importa ressaltar que o fato de a legislação não estabelecer os mecanismos de fiscalização que devem ser utilizados, não exime a Administração Pública de seu dever fiscalizatório” (VAZ, 2018, p. 47).

---

<sup>23</sup> Cumpre ser destacado que eventual indeferimento de candidato à vaga de cotista não presume o pretense candidato em fraudador de forma automática. Neste sentido, “há urgência em entendermos, em separarmos, eventual desacordo na declaração de determinado candidato/a (algo subjetivo) com a fraude na declaração” (DIAS, 2018, p. 146)

<sup>24</sup> Art. 3º A autodeclaração do candidato goza da presunção relativa de veracidade.  
§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação;  
§ 2º A presunção relativa de veracidade de que goza a autodeclaração do candidato prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação.

<sup>25</sup> (VITORELLI, 2017, p. 118)

Assim, o autor propõe a ampla publicidade dos atos administrativos das comissões de heteroidentificação; os deferimentos deverão ser individualmente motivados e uma vez que não foram opostos recursos, a publicação dessa decisão no sítio eletrônico da instituição ou da entidade organizadora do concurso de forma a propiciar que qualquer interessado ou Ministério Público possam fiscalizar.

A decisão da comissão de verificação deve observar a previsão do art. 50 da Lei n. 9.784/1999<sup>26</sup>, pois “resulta na emissão de um ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos e interesses” (VAZ, 2018, p. 61).

Inclusive, a omissão em fiscalizar o sistema de cotas é ato capaz de configurar improbidade administrativa por violação de princípio (VAZ, 2018, p. 49), ademais, a autora destaca a normativa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que recomenda que os Promotores de Justiça realizem a fiscalização de eventuais fraudes na realização de concursos que prevejam reserva de vagas<sup>27</sup>.

Sobre a possibilidade de fraudes, interessante construção sobre como podem ser percebidas é feita em artigo que analisou a Portaria nº 04, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por Gleidson Renato Martins Dias:

---

<sup>26</sup> Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

<sup>27</sup> Recomendação n. 41, de 09 de agosto de 2016.

[...] podemos entender fraudes no mínimo de duas maneiras: a) fraude causado por candidatos: intencional, dolosa, sendo sempre do postulante à condição de cotista. Acontece quando pessoa indubitavelmente branca adentre por cotas raciais. Tal realidade acontece geralmente em duas situações: a.1) da inexistência de comissão de heteroidentificação. Com tal fragilidade candidatos/as se beneficiam da autodeclaração. Fato infelizmente ainda comum nos cursos de graduação e pós-graduação em universidades pois a maioria dos reitores, fazendo uma leitura rasa da autonomia universitária, não implementam comissões de heteroidentificação; a.2) da fragilidade da comissão de heteroidentificação no sentido de incompreensão da função da política de cotas raciais, a qual, por esta incompreensão, tenha adotado uma hermenêutica distante do racismo no Brasil, colocando pessoa não-negra como cotista. Nesta, geralmente o equívoco recai sobre o conceito jurídico do termo “pardo”. Onde os/as comissionários/as, acabam deferindo inscrições de candidatos/as “amorenados/as”, “bronzeados/as”. Isto é confundem o pardo tão somente como cor, fora de todo o aspecto teleológico das ações afirmativas de cunho cotista racial. Neste caso, o deferimento de candidato não negro/a causa descaminho por erro material, não por omissão: destaca-se que tal falha, ou erro material, são cada vez mais raros na medida que os critérios e os métodos se solidificam (nacionalmente). b) fraude causada pela Instituição ou fraude institucional: neste aspecto não se analisa se o/a candidato/a, mas sim, a imprudência e/ou improbidade da Administração pública a qual não tomou as providencias necessárias para que a política seja direcionada aos verdadeiros sujeitos de direito das cotas raciais. Assim sendo o descaminho é causado por improbidade, por omissão. Embora parecido com o sub-item “a.1” eles não se confundem teoricamente. No primeiro olhamos a atitude do candidato. Falamos de candida-



to com consciência de que não é negro e aproveita falta de controle por parte da administração pública. Neste analisamos o papel da instituição (DIAS, 2018, p. 145).

Em caso de recurso ao Poder Judiciário, o conjunto das decisões individualmente motivadas e publicadas demonstrarão a coerência dos trabalhos de heterorreconhecimento e permitirão às partes a compreensão dos critérios. Daí a necessidade de se permitir também o controle social da política de igualdade racial.

O controle social revela-se de fundamental importância não apenas para impulsionar a efetiva atuação fiscalizatória por parte dos entes públicos, mas para fins de monitoramento das decisões das comissões de verificação. Não é incomum que as próprias comissões de verificação não exerçam a contento seu papel. Daí a importância do controle social no que diz respeito ao procedimento de heteroidentificação, o que também pode ser garantido por meio da participação efetiva de cidadãos na composição das comissões (VAZ, 2018, p. 51).

Finalmente, há de se concordar com a afirmação de que “a transparência, a probidade administrativa e a justiça do certame somente serão resguardadas se a sociedade puder avaliar os critérios e os parâmetros utilizados pelos gestores para atribuir vantagem competitiva a alguns candidatos” (VITORELLI, 2017, p. 119).

## **5 POSSÍVEIS CRITÉRIOS DE DECISÃO – MÉTODOS E PROCEDIMENTOS A SEREM OBSERVADOS NA TAREFA DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE COTAS RACIAIS**

Com a possibilidade da sindicabilidade da autodeclaração, surge a necessidade do estabelecimento de critérios que possam servir de guia à decisão das Comissões de Verificação ou Heteroidentificação.

A primeira reflexão a ser feita é a responsabilidade procedimental de gestores de instituições que adotem as ações afirmativas de inclusão de pretos, pardos e indígenas (PPI) por ato administrativo (normalmente ins-

tituída através de portaria), constituir as comissões de verificação, seja para os certames de ingresso em concursos públicos, seja para o acesso ao ensino.

As comissões têm a responsabilidade de garantir o acesso exclusivo de PPI ao ensino superior e ao serviço público valem-se da atividade de heteroidentificação orientadas nos editais do concurso e, a grande maioria, atua sob orientação da Portaria Normativa 04, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Até o presente momento, é o único dispositivo jurídico que orienta formas procedimentais para monitorar a autodeclaração étnico racial e, por isso, tem sido utilizada também por universidades no ingresso através da 12.711/12 (NUNES, 2018, p. 18).

No mesmo sentido, Becker sinaliza a necessidade de previsão da comissão e “correspondentes critérios” no edital do concurso ou processo seletivo (BECKER, 2017, p. 42). É no edital que deve vir previsto não somente o uso do critério fenotípico, como o momento em que ocorrerá a etapa de verificação, a possibilidade recursal e prazos.

O edital poderá trazer todas as regras fundamentais sobre o procedimento de verificação do autorreconhecimento ou poderá, sem qualquer prejuízo, realizar complementações *a posteriori*, das normas procedimentais específicas dessa fase. A mera previsão do procedimento no edital já propicia ao candidato saber que o conteúdo autodeclarado passará por uma avaliação de terceiros, ainda que ele não saiba como será tal ritualística.

Edilson Vitorelli, preocupado em ter um critério objetivo que permita que o candidato antes de se autodeclarar possa verificar quais são os critérios raciais reputados já no edital, sugere:

[...] a administração ao elaborar o edital, contrate profissionais modelos fotográficos de diferentes fenótipos e publique suas fotografias em anexo do

edital. Nesse sentido, seria possível por exemplo, contratar quatro a seis modelos que a administração considerasse pretos, outras tantos que considerasse pardos e o mesmo número de brancos, os quais seriam, é claro, remunerados pela cessão de sua imagem, como recorrentemente ocorre nesse ramo de negócio. Assim a administração criaria parâmetros daquilo que considera como alguém preto, pardo ou branco, permitindo que o candidato tenha ciência de que, caso seu fenótipo se aproximasse mais dos modelos brancos que dos negros, poderá ser eliminado (VITORELLI, 2017, p. 110).

Vitorelli também sugeriu a realização de prévias audiências públicas e reuniões para que a seleção dos modelos seja praticamente unânime em todos os concursos públicos de determinado ente federado, a fim de evitar parâmetros raciais distintos de um concurso para outro. Assim, o candidato, segundo o proposto naquele artigo, firmaria declaração identificando-se com um dos modelos fenotípicos previsto no anexo do edital. E o autor defende que a vantagem do método seria que a comissão perderá a ampla discricionariedade atuando apenas por comparação.

Vê-se como ponto positivo nesta proposta o aumento da participação social na discussão sobre a pertença étnica racial e a clara informação de quem é o beneficiário da política igualitária para a entidade que organiza o certame. No entanto, em razão da miscigenação brasileira e do contexto social em que ocorre o reconhecimento da pertença racial de um indivíduo ser uma variante não linear, o risco de ocorrer a seleção de apenas um perfil étnico, a contrário do desejado pelo seu propositor, poderá ocorrer.

Antes da Portaria nº 04, de 6 de abril de 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão já havia editado a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016; lá já existia a previsão de que os editais de concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos, no âmbito federal, incluídas as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista controladas pela União, da obrigação de especificar que as informações prestadas (autodeclarações) no momento da inscrição são de inteira responsabilidade do candidato. Também havia a previsão dos critérios e métodos de verificação da veracidade da autodeclaração e a indicação da comissão com competência deliberativa.

A orientação normativa anterior determinava que o edital informasse em que etapa do concurso ocorreria a verificação das autodeclarações, devendo sempre acontecer antes da homologação do resultado final, bem como a previsão da possibilidade de recurso aos candidatos não considerados pretos ou pardos após a decisão da comissão e, por fim, que as formas e critérios deveriam considerar os aspectos fenotípicos dos candidatos, verificados presencialmente por imposição obrigatória.<sup>28</sup>

Já a Portaria Normativa 04, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão diz que os princípios regentes do procedimento de heteroidentificação são: respeito à dignidade da pessoa humana, assegurado o contraditório, ampla defesa e o devido processo legal, a padronização e igualdade de tratamento entre os candidatos submetidos ao procedimento de heteroidentificação, publicidade e controle social do procedimento, quando não estiver sob o sigilo na forma prevista na própria portaria, autotutela administrativa e garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos, no âmbito federal (art. 1º).

A portaria, ao longo de seus 18 (dezoito) artigos, avançou proceduralmente regulando metodologias para a etapa complementar à

---

<sup>28</sup> Art.3º. Nos editais de concurso público para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União deverão ser abordados os seguintes aspectos:

I - especificar que as informações prestadas no momento da inscrição são de inteira responsabilidade do candidato;

II - prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa;

III - informar em que momento, obrigatoriamente antes da homologação do resultado final do concurso público, se dará a verificação da veracidade da autodeclaração; e

IV - prever a possibilidade de recurso para candidatos não considerados pretos ou pardos após decisão da comissão.

§ 1º - As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato.

A Portaria Normativa 04/2018, manteve a obrigatoriedade de o edital definir que o procedimento ocorrerá de forma presencial, mas prevê a possibilidade de ser realizado telepresencialmente, devendo ocorrer antes do curso de formação ou antes da homologação final do concurso público. Sobre a realização presencial do heterorreconhecimento, Edilson Vitorelli diz ser prática positiva que evita fotos manipuladas, induzindo os membros da comissão em erro, ele recomenda inclusive que o comitê providencie fotos dos candidatos, “nas mesmas condições técnicas de produção fotográfica” e sejam anexadas a decisão de indeferimento da autodeclaração (VITORELLI, 2017, p. 115).

autodeclaração dos candidatos negros, beneficiários das cotas raciais, nos termos da Lei nº 12.711/2012 e, principalmente, para os fins da Lei nº 12.990/2014. Tal portaria determina que “A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público” (art. 9º).

Importante destacar que o parágrafo 1º do mesmo artigo determina acertadamente que para a análise fenotípica do candidato serão consideradas ao tempo da realização do procedimento de heterorreconhecimento.

Com isso, visa à precaução ao que a militância antirracista apelidou de “afroconveniência”<sup>29</sup>, mas que Oracy Nogueira chama de *passing* (NOGUEIRA, 2007, p. 294), pois seu sentido é evitar que candidatos/as outrora pardos, mas que optaram pela adoção de aparência próxima a pessoas brancas, inclusive os que realizaram cirurgias no afã de apagar os traços negros, possam ser beneficiários das políticas de cotas. “A orientação de analisar o presente e não o passado (estrategicamente escondido) direciona as comissões a combater a afroconveniência” (DIAS, 2018, p. 152).

A portaria também consagra que as deliberações da comissão de heteroidentificação terão validade limitada para o concurso público específico que a designar (art. 9º, §1º). A medida é positiva, pois em outro contexto social pode haver mudança em como o candidato é socialmente visto.<sup>30</sup>

Sobre as comissões, diz a Portaria Normativa nº 4/2018 que estas serão compostas por 05 (cinco) membros e suplentes, observada a diversidade de gênero, cor e naturalidade; entre cidadãos que residam no Brasil, gozem de reputação ilibada, que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo, e sejam preferencialmente experientes na temática da promoção da igual-

<sup>29</sup> Ver sobre no texto: (DES)CONSTRUINDO A MISTIÇAGEM: AS ESTATÍSTICAS E AS NARRATIVAS IDENTITÁRIAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO. Disponível em: [http://www.eeh2018.anpuh-rs.org.br/resources/anais/8/1531154491\\_ARQUIVO\\_\(DES\)CONSTRUINDOAMESTICAGEMASESTATISTICASEASNARRATIVASIDENTITARIASNOBRASILCONTEMPORANEO.pdf](http://www.eeh2018.anpuh-rs.org.br/resources/anais/8/1531154491_ARQUIVO_(DES)CONSTRUINDOAMESTICAGEMASESTATISTICASEASNARRATIVASIDENTITARIASNOBRASILCONTEMPORANEO.pdf);

Cotas raciais e disputas de narrativas: por uma Sociologia das marcas. Disponível em: <https://africaafricanidades.net/documentos/0460112019.pdf>;

Negros de pele clara - Sueli Carneiro. Disponível em: <https://www.ceert.org.br/noticias/genero-mulher/13570/sueli-carneiro-negros-de-pele-clara>;

Sobre brancos, “mestiços” e afroconvenientes – Geledés, disponível em: <https://www.geledes.org.br/sobre-brancos-mesticos-e-afroconvenientes/>

<sup>30</sup> No mesmo sentido, Gleidson Dias: “tal orientação cuida também de forma subliminar, do caráter regional ou de regionalização do ser visto como negro, que pode mudar de região para região, portanto também uma construção social, temporal, etc.” (DIAS, 2018, p. 153)

dade racial e do enfrentamento ao racismo.<sup>31</sup> E especifica uma definição para a heteroidentificação: “a identificação por terceiros da condição da autodeclaração”<sup>32</sup>.

Em razão da observância do contexto social em que se desenvolve o concurso e das peculiaridades na “distribuição da diversidade fenotípica”, a brasileira Lívia Sant’Anna Vaz recomenda que os membros das comissões não oriundos do poder público, “sejam oriundos de movimentos sociais com notória representatividade local” (VAZ, 2018, p. 41) e que “tanto quanto possível reflitam a percepção da sociedade em que estão inseridos” (VAZ, 2018, p. 54).

Entre as obrigações dos membros de comissões de verificação destaca-se o dever de confidencialidade sobre as informações dos candidatos submetidos à verificação da autodeclaração. E dentre as prerrogativas, a portaria assegura o resguardo do sigilo dos nomes dos componentes da comissão, podendo ser disponibilizados quando requeridos por órgão de controle interno ou externo.

Tal disposição parece pretender o resguardo da imparcialidade dos avaliadores. Entretanto, para Lívia Vaz, “o sigilo impede o controle social a respeito de eventual impedimento dos membros da comissão” (VAZ, 2018, p. 71), o que seria solucionado pela publicação do resultado da heteroidentificação juntamente com os nomes dos avaliadores, resguardada a possibilidade, dentro do prazo recursal, das devidas impugnações de suspeição e impedimento desses membros.

Também há a obrigatoriedade da entidade responsável pelo concurso de publicar em sítio eletrônico os currículos dos membros da comissão.

Quanto ao quórum das decisões das comissões de verificação, a regra pela Portaria Normativa 04/2018 é que as decisões serão por maioria dos membros da comissão<sup>33</sup>, excluída a possibilidade de deliberação na presença de candidato.<sup>34</sup>

O parágrafo 2º do art. 3º da Portaria Normativa consagra que, em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo do candidato, a autodeclaração prevalece. Este dispositivo consagra o que a jurisprudência

---

<sup>31</sup> Art. 6ª e parágrafos da Portaria Normativa nº 04, de 6 de abril de 2018.

<sup>32</sup> Art. 5º, Portaria Normativa nº 04, de 6 de abril de 2018.

<sup>33</sup> Art. 12. A comissão de heteroidentificação deliberará pela maioria dos seus membros, sob forma de parecer motivado.

<sup>34</sup> Art. 1, I c/c art.12, §2º todos da Portaria Normativa n. 4/2018.

já há muito reconhecia: nestes casos, o judiciário afastava o parecer da comissão, em razão de ausência ou insuficiente justificação e mantinha a autodeclaração do candidato.

Também foi positiva a previsão normativa da possibilidade de recurso e a junta recursal ser diversa da comissão.<sup>35</sup> A própria Portaria Normativa n.º 04/2018 traçou a metodologia do trabalho da junta recursal, que deverá considerar a filmagem<sup>36</sup> do procedimento de heteroidentificação e parecer da comissão. Também ficou estabelecido quem tem interesse recursal: o candidato indeferido pela comissão para concorrer como cotista (art. 14, parágrafo único).

Um dos principais problemas legislativos trazidos pelas atuais normas é quanto à obrigatoriedade à submissão da avaliação pela comissão do candidato que se pretendeu cotista, mas que tenha obtido nota suficiente para manter-se na ampla concorrência. Isso é um problema porque, caso esse candidato seja indeferido pela comissão para as cotas raciais, a determinação da Lei n.º 12.990/2014 (art. 2º, parágrafo único e art. 3º, §1º) e da portaria é a exclusão do certame (cf. art. 8º combinado com o art. 11).

Contrário a esse negativo efeito legislativo, Dias assevera que não há justificativa razoável para que um candidato que tenha obtido nota capaz de o retirar da condição de pré-cotista seja obrigado a realizar a heteroidentificação:

[...] causa morosidade, (contrariando o princípio da eficiência), onera o estado, pois gasta-se componente material e humano para proferir os dois pareceres (da heteroidentificação – presencial ou telepresencial) e eventual parecer em fase recursal). Tal obrigação também apresenta-se como não razoável, é despropositado e incongruente que candidato que não seja cotista (pois entrou em vaga universal) tenha que fazer procedimento que só é justificável a

---

<sup>35</sup> Art. 13. Os editais preverão a existência de comissão recursal.

§ 1º A comissão recursal será composta por três integrantes distintos dos membros da comissão de heteroidentificação.

<sup>36</sup> Contrário à realização de filmagem, por entender que a baixa qualidade técnica, pode prejudicar a visualização do candidato comprometendo a avaliação de seu fenótipo veja em Dias (2018, p. 166-169).

O mesmo autor manifestou que talvez seria mais interessando a possibilidade de pedido de reconsideração à própria comissão e não uma junta recursal com componentes diferentes.

cotista para coibir descaminhos e fraudes. Por este enfoque agride o Princípio da Razoabilidade (DIAS, 2018, p. 170).

Argumente-se ainda que se não existir no âmbito estadual normativa que preveja tais critérios e procedimentos para assegurar a política afirmativa, a melhor orientação seria que os concursos estaduais e municipais adotassem a observância das regras da Portaria Normativa nº 04, de 6 de abril de 2018.

O Estado do Maranhão já possui decreto regulamentando a comissão de verificação.<sup>37</sup> Nos concursos públicos estaduais, a comissão de heteroidentificação será composta por 03 (três) membros, sendo eles: um antropólogo ou sociólogo indicado pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), um antropólogo ou sociólogo indicado pela Secretaria de Estado de Igualdade Racial, um antropólogo ou sociólogo indicado pelo Conselho Estadual da Igualdade Racial.

O Decreto Estadual, embora faça a previsão do procedimento ser obrigatoriamente presencial para os candidatos e estabelece que serão analisados somente aspectos fenotípicos do candidato, não estabeleceu qualquer previsão de comissão recursal ou hipótese de controle social e de fiscalização dos trabalhos da comissão.

Também estabeleceu o Decreto maranhense n.º 32.435/2016 que o momento da heteroidentificação será posterior ao da publicação do resultado definitivo em Diário Oficial, mas antes da homologação do concurso.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> No âmbito do Estado do Maranhão, há a Lei nº 10.404, de 29 de dezembro de 2015, e prevê a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública estadual, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pelo Estado do Maranhão. Também existe no âmbito estadual decreto que dispõe sobre a criação da comissão avaliadora de autodeclaração das cotas raciais nos concursos públicos estaduais para provimento de cargos públicos do quadro de pessoal efetivo do Poder Executivo Estadual (Decreto 32.435, de 23 de novembro de 2016).

<sup>38</sup> O Tribunal de Justiça do Maranhão tem sido instado a manifestar-se sobre a Comissão de Verificação na forma prevista no decreto estadual, em muitos julgados o Tribunal tem considerado indevida a revisão judicial da decisão da comissão, entretanto, tem concedido parcialmente a segurança para manter candidatos que não compareceram ou foram excluídos após a verificação da autodeclaração, na concorrência ampla (confira-se os seguintes julgados: TJMA, Mandado de segurança nº 0802877-31.2017.8.10.0000, Rel. p/ acórdão Des. José de Ribamar Castro, Primeiras Câmaras Cíveis Reunidas, julgado em 03/08/2018; TJMA. MANDADO DE SEGURANÇA - CÍVEL - 0807731-34.2018.8.10.0000. RELATOR: KLE-



Sobre o momento em que deva ocorrer a heteroidentificação, interessante proposta é sugerida pela Promotora de Justiça da Bahia, Lívia Sant'Anna Vaz, ao recomendar que, a depender do número de etapas do concurso, o mais coerente seria que a etapa de confirmação das declarações ocorresse antes da realização das provas, permitindo, assim, que o candidato que tenha sua inscrição nas cotas raciais indeferida ainda possa participar do concurso pela via da ampla concorrência<sup>39</sup> (VAZ, 2018, p. 65).

Tal proposta, além de evitar a judicialização da fase de heteroidentificação, também permitiria que maior número de inscritos negros pudesse seguir no concurso, pois, na prática, o que tem ocorrido é que a realização desta fase nas etapas finais do certame, e:

[...] devido às cláusulas de barreira, os candidatos brancos que se autodeclararam falsamente e avançam para as etapas seguintes dos concursos excluem injustamente candidatos negros que teriam avançado caso não estivessem concorrendo com fraudadores. Quando a verificação ocorre, habitualmente ao final do certame, a eliminação dos candidatos que se autodeclararam falsamente não resulta na readmissão dos candidatos negros eliminados nas provas das etapas anteriores (VAZ, 2018, p. 66).

No mesmo sentido, por compreender que é dever estatal a garantia da autodeclaração de maneira livre, de forma e conteúdo, Gleidson Renato Martins Dias defende que:

[...] em caso de, na heteroidentificação, determinada comissão divergir, encaminhar candidato pra vaga universal, salvo nos casos onde a comissão verificou

---

BER COSTA CARVALHO. ÓRGÃO JULGADOR COLEGIADO: PRIMEIRAS CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS. Data do Julgamento: 07/12/2018. Data da Publicação, DJe: 12/12/2018; TJMA, MANDADO DE SEGURANÇA - CÍVEL - 0812175-10.2018.8.10.0001 RELATOR: JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO ÓRGÃO JULGADOR COLEGIADO: SEGUNDAS CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS.

<sup>39</sup> A proposta soa muito promissora, uma vez que analisados os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Maranhão, constatou-se a concessão parcial da segurança em diversos acórdãos de mandados de segurança impetrados por candidatos rejeitados para concorrer como cotistas, e regressaram por decisão judicial para disputar a vaga na ampla concorrência. Essa proposta evitaria certamente a judicialização do certame.

utilização de artifícios, burla, nos quais deve ser dado, ao candidato/a fraudador o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa para esta acusação específica: a de fraudador/a (DIAS, 2018, p. 147).

Becker aponta que são critérios razoáveis no julgamento das comissões e também para a revisão judicial das decisões administrativas das comissões o cotejo da autodeclaração do fenótipo do candidato com “as declarações prestadas em documentos públicos ou privados; o preenchimento do censo como pessoa da cor que se autoatribui, a manifestação de terceiros confortando-a; sua filiação; e a eventual narrativa de experiências de discriminação.” (BECKER, 2017, p. 44).

A autora pondera que outros critérios que se somariam para análise dos casos, para além do fenótipo (características físicas), seriam a ascendência direta (pai ou mãe pretos) e narrativas sobre vivências de discriminações e preconceitos por causa da condição parda, realmente poderiam auxiliar a resolver as *zonas gris*, tanto na via administrativa quanto na judicial. Tal proposta também é vista em Ikawa<sup>40</sup>.

Tais propostas mostram-se inidôneas para a aferição da veracidade da autoatribuição negra, pois relatos passados de discriminação e “perguntas relacionadas à religião, ao relacionamento pessoal com pessoas negras, ou mesmo à participação em movimentos sociais negros não guardam nenhuma relação com o critério objetivo a ser observado pelas comissões de verificação” (VAZ, 2018, p. 59).

Em sentido contrário, Vitorelli afirma que o preponderante para a análise da comissão deverá ser o tom da pele, porque é sobre ele que recai o preconceito<sup>41</sup>: ter pai preto mas ter nascido branco não fará o filho sofrer discriminação, ter a pele escura e o olho azul não isentará essa pessoa de ser alvo de preconceito racial só pela cor de seus olhos (VITORELLI, 2017, p. 115).

No entanto, tem prevalecido a análise de três elementos essenciais: cor da pele, textura dos cabelos e os traços faciais, sendo o reconhecimento por terceiro tomado pelo “conjunto da fenotípiã” do candidato (VAZ, 2018,

<sup>40</sup> Confira-se nota n.º 6 neste texto.

<sup>41</sup> Sobre a cor da pele, alinha-se ao entendimento de outros autores de que se trata de um dos elementos de análise, não o único. Embora prepondere, a aceitar a cor da pele como principal elemento abriria a possibilidade de perícias e laudos assinados por dermatologistas como documentos probantes de raça. Repise-se a impossibilidade dado que raça é uma construção social.

p. 58). O como o candidato é visto na sociedade, “para as cotas raciais, prevalece não o sentir-se, mas o realismo fenotípico” (DIAS, 2018, p. 146).

Finalmente, no caso do candidato indígena, para fins da Lei nº 12.711/2012, o critério de heterorreconhecimento que vem sendo adotado nas entidades de ensino superior consiste na declaração de três lideranças indígenas reconhecidas e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

## 6 POSSIBILIDADES PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO

O conhecimento prévio do perfil racial dos membros e servidores do Ministério Público maranhense, em cotejo com o censo do IBGE do perfil étnico racial do Estado do Maranhão, é fundamental para que se saiba se nos quadros do MPMA, em todos os seus órgãos e graus de hierarquia, há respeito à diversidade étnica preconizada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Igualdade Racial.

A instituição realizou a primeira pesquisa sobre o perfil étnico racial de seus membros em razão da “inexistência de um diagnóstico interno, de autorreconhecimento e autodeclaração de membros, servidores e estagiários que integram o quadro de pessoal do Ministério Público, a demonstrar a identificação étnico racial, sua percepção sobre cotas e sobre a projeção racial” (MARANHÃO, 2020).

Apesar de já haver realizado os seletivos dos estagiários de pós-graduação e graduação com a reserva de vagas para cotas raciais, o *parquet* timbira não realizou nenhum concurso que assegurasse a política pública igualitária para a seleção de servidores e membros.

Segundo o diagnóstico realizado, o Ministério Público do Maranhão possui em seus quadros 325 (trezentos e vinte cinco) membros, 615 (seiscentos e quinze) servidores efetivos, 516 (quinhentos e dezesseis) servidores em cargos em comissão e 216 (duzentos e dezesseis) estagiários. Dos dados obtidos pela pesquisa, apenas 41 (quarenta e um membros), 106 (cento e seis) servidores efetivos, 54 (cinquenta e quatro) servidores em cargos em comissão, e três estagiários efetivamente responderam à pesquisa.

Já os dados do censo realizado em 2010, pelo IBGE, resultou que da população residente no Estado do Maranhão, 632.138 (seiscentos e trinta e duas mil, cento e trinta e oito) pessoas se autodeclararam pretas, 4.396.274 (quatro milhões, trezentos e noventa e seis mil, duzentas e se-

tenta e quatro) pessoas se reconheceram como pardas, o total de declarantes brancos foi de 1.437.656 (um milhão, quatrocentos e trinta e sete mil e seiscentas e cinquenta e seis), autoatribuíram-se à cor/raça amarela o total de 74.265 (setenta e quatro mil, duzentas e sessenta e cinco) pessoas. Consta ainda que 117 (cento e dezessete) pessoas não conseguiram dizer em qual cor/raça se reconhecem<sup>42</sup>.

A pesquisa diagnosticou que “a maioria significativa declarou-se parda, disse que se vê, e se sente como parda. Mas há uma inconfidência quando se questiona como a pessoa é identificada no meio social ou como é vista. Para essa pergunta, a maioria responde que é identificada como branca” (MARANHÃO, 2020).

Do cotejo dos dados da pesquisa e do censo, percebe-se um descompasso entre o perfil étnico racial existente na instituição e o seu reflexo frente à população, que no exercício de nossas atribuições constitucionais e legais servimos.

Em suas conclusões, a pesquisa da Escola Superior do Ministério Público apontou a necessidade de “democratização interna de gênero e raça, em equidade, possibilitando às pessoas a conscientização necessária para que se orgulhem e se reconheçam como são, em seu gênero, sexualidade e raça, em sua aparência e em sua essência, diversa, plural, racial e humana. Não há democracia sem diversidade, sem pluralismo sem equidade étnico racial” (MARANHÃO, 2020).

Resulta da própria sistemática da Constituição Federal a atuação do Ministério Público na temática racial, a construção de uma sociedade solidária, justa, que repudia a discriminação e respeita o pluralismo; pedem do guardião da ordem jurídica e do regime democrático um atuar positivo no combate ao preconceito e garantia do direito fundamental de igualdade.

Na opinião do Procurador Regional do Direitos Humanos Enrico Rodrigues de Freitas, “constatado esse dever do Estado Brasileiro, de um agir antirracista, dever esse que necessariamente precisa permear toda a administração pública, acaba por encontrar no Ministério Público verdadeiro agente desse papel” (FREITAS, 2018, p. 180).

Neste sentido, tentar-se-á trazer sugestões que possam contribuir para melhor tratamento da temática da igualdade racial no Ministério Público do Maranhão e tentar minimizar fatores de judicialização de concursos realizados pela instituição.

---

<sup>42</sup> Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/23/22107>.

Inicialmente, compreende-se a necessidade da edição de resolução interna pelo Procurador Geral de Justiça, detalhando a publicidade e transparência da etapa de verificação das autodeclarações; o conhecimento prévio dos currículos dos avaliadores, os poderes deliberativos da comissão, o dever de motivação individualizada dos deferimentos e recusas e a possibilidade de controle social dos trabalhos da comissão de heteroidentificação.

Sugere-se ainda a possibilidade da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão realizar o acompanhamento da política de igualdade racial nos concursos públicos da instituição, a fim de saber, através de estudos, se as cotas raciais nos concursos para membros e servidores e seletivos destinados a estagiários têm sido suficientes para promover a diversidade nos quadros da instituição.

A vantagem de uma resolução interna é garantir a estabilidade das regras em todos os concursos do Ministério Público do Maranhão sem a obrigatoriedade de a cada edital ter que se elaborar regras sobre a etapa da heteroidentificação, o que evita a sobrecarga dos trabalhos da Comissão de Concurso, além de servir de norte orientador para empresa organizadora do certame, seja ela realizada pela própria instituição, seja por empresa externa contratada para essa finalidade.

A resolução sugerida poderá ser construída com participação de membros e servidores e recomenda-se que, em observância à Resolução nº 40 – CNMP<sup>43</sup>, o *parquet* timbira também possa ter um grupo de atuação que trate sobre direito antidiscriminatório e antirracista. Pode ser colhida a sugestão da Secretaria Estadual de Igualdade Racial e dos movimentos sociais que trabalham a temática da igualdade racial.

No caso de concursos do Ministério Público do Maranhão, seja para a seleção de membros, seja para a seleção de servidores efetivos e estagiários, além de observância à lei nº 12.990/2014, há a obrigatoriedade de observância da Lei Estadual nº 10.404/2015 e respectivos regulamentos (Portaria 04/2018 e Decreto 32.435/2016) e Resolução nº 170/2017-CNMP.

Será importante a disponibilização de cursos aos membros e servidores através da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão de formação sobre a temática.

---

<sup>43</sup> Art. 1º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados, que ainda não os disponham, constituam, com a brevidade possível, órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, com atuação preventiva e repressiva, com atribuição extrajudicial e judicial cível e criminal. Parágrafo único. Para o cumprimento do previsto no caput, podem ser criados, por exemplo, unidades ministeriais, núcleos, coordenadorias ou grupos de atuação especial.

No intuito de que o Ministério Público atenda aos comandos previstos no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) sugere-se o fomento de parceria entre o Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e da Probidade Administrativa para a expedição de nota técnica conjunta para subsidiar que os Promotores de Justiça, em atuação conjunta com atribuições de direitos fundamentais e improbidade administrativa, possam exigir das Prefeituras Municipais a criação das leis que garantam a igualdade étnica racial prevista no Estatuto da Igualdade Racial, uma vez que a abrangência da Lei nº 12.990/14 é a União Federal e da Lei Estadual nº 10.404/15 é o Estado do Maranhão.

Nos concursos públicos municipais, as entidades organizadoras serão responsáveis pela observância da legislação federal, estadual e municipal, mantendo nos sítios das prefeituras o acesso às decisões da comissão de maneira a permitir a fiscalização do Ministério Público. Ressalte-se que são igualmente responsáveis pela transparência da heteroidentificação a entidade organizadora do concurso, bem como a administração pública municipal, inclusive a omissão na fiscalização é ato capaz de configurar ato de improbidade administrativa.

O Judiciário não deveria utilizar critérios “extralegais” como genótipo ou a concessão de caráter absoluto em autodeclarações para garantir que candidatos que foram legitimamente recusados possam ser beneficiários das cotas raciais. Com isso em mente, haverá violação da lei e interesse recursal do membro do Ministério Público diante das decisões proferidas *contra legem*.

Os membros do Ministério Público deverão ter em mente que nem toda autodeclaração não confirmada por posterior verificação representará a conduta dolosa do crime de falsidade ideológica, em razão do contexto social em que é feita a autodeclaração e a possibilidade de falsa interpretação da realidade pelo candidato, não se podendo presumir a má-fé.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou solucionar, em linhas gerais, as dúvidas conceituais e apresentar os critérios sugeridos por autores que estudam a temática e por normas já editadas sobre os procedimentos da heteroidentificação.

Sabe-se que a política de cotas raciais no ensino e em concursos públicos é a primeira experiência constitucional brasileira para assegurar justiça compensatória, justiça distributiva e promoção do pluralismo ocorrido pós-Abolição. Foram 132 (cento e trinta e dois) anos de falsas crenças e epistemicídio aos saberes e história negra em território nacional. A neutralidade racial tão propagada sob o mito da construção harmônica de uma democracia racial apagou a realidade vivida em que a raça negra é o marcador social da indiferença e da desigualdade.

É natural que surjam dúvidas e problemas na implementação da política pública igualitária, mas a partir da criação e consolidação de métodos jurídico-administrativos que evitem injustiças e fraudes, impede-se o descaminho da política sob comento.

A partir de revisão de literatura de pesquisadores e estudiosos sobre antirracismo, igualdade e relações sociais da sociedade brasileira, foram esclarecidos os destinatários principais da política de igualdade racial, a relatividade e sindicabilidade da autodeclaração como condição de constitucionalidade das cotas raciais e os principais mecanismos normativos que podem ser utilizados nos concursos públicos de seleção dos quadros de pessoal do Ministério Público, inclusive esta já é uma realidade em muitos ramos do Ministério Público e do próprio Conselho Nacional do Ministério Público.

O Ministério Público do Maranhão terá uma belíssima oportunidade de realizar concursos públicos e preencher em seus quadros uma representação de membros, servidores e estagiários mais aproximada da realidade étnica social local, de um Estado que desde a bandeira ostenta o orgulho de ser formado pelas três raças: o preto, o indígena e o branco.

## REFERÊNCIAS

BECKER, A. Cotas Raciais: problematidade prática da definição de seus beneficiários. *Boletim Científico ESMPU*, n. 49, jan./jun. 2017. 15-48.

DIAS, G. R. M. Considerações à Portaria Normativa nº 4 de 6 de abril de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais*: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. 267 p.

FONTOURA, M. C. L. Tirando a vovó e o vovô do armário. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. 267 p.

FREITAS, E. R. D. Heteroidentificação e quotas raciais: o papel do Ministério Público. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. 267 p.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, n. 151, jul./set. 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Características étnico-raciais da população: um estudo das categorias de classificação de cor ou raça: 2008*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 99 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49891.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

IKAWA, D. *Ações Afirmativas em universidades*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KILOMBA, G. *Memórias da Plantação: episódios de racismo cotidiano*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019. 248 p.

MARANHÃO. Ministério Público. Escola Superior. *Relatório Final da Pesquisa sobre Identificação Étnico Racial do Ministério Público do Maranhão*. São Luís: ESMP, 2020. p. 12.

MOREIRA, A. J. *Pensando como um negro: ensaio de Hermeneútica Jurídica*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. 305 p.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referencia para interpretação do material sobre as relações raciais do Brasil. *Tempo Social*, v. 19, n.1, p. 287-308, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000100015&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000100015&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 26 ago. 2020.



NUNES, G. H. L. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/as gestores/a de ações afirmativas. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais*: dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS campus Canoas, 2018. 267 p.

OSÓRIO, R. G. *O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE*. Brasília, DF: IPEA, 2003. (Texto para discussão n. 996). Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4212](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4212). Acesso em: 20 set. 2020.

VAZ, L. M. S. E. S. As Comissões de Verificação e o Direito à (Dever de) proteção contra a falsidade autodeclarações raciais. *In*: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e Cotas Raciais*: dúvidas, metodologias, e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018. p. 267.

VITORELLI, E. Implementação de cotas raciais em universidades e concursos públicos: problemas procedimentais e técnicas para sua superação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 95-124, ago. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71649>. Acesso em: 18 set. 2020.

# O PAPEL SOCIAL DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO ALICERÇADO NOS PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO EDUCADOR PAULO FREIRE

THE SOCIAL ROLE OF THE SUPERIOR SCHOOL OF THE PUBLIC  
PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO STATE BASED ON THE  
EDUCATOR PAULO FREIRE'S THEORETICAL ASSUMPTIONS

*Aline Nogueira de Melo<sup>1</sup>*

*Giovanna Serejo de Jesus<sup>2</sup>*

*Léia Santos de Oliveira Câmara<sup>3</sup>*

**Resumo:** O papel ministerial e social exercido pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão à luz dos pressupostos teóricos do educador Paulo Freire se constitui como tema central deste estudo. A oferta de educação para formação e atualização de conhecimentos profissionais úteis ao trabalho no MP, além do ensino destinado ao público externo, sua postura integralizadora, os princípios pedagógicos Freireanos que sustentam a ação educacional da ESMP, e a democratização do ensino por meio da Educação a Distância fazem parte dessa discussão. O texto está estruturado de maneira que discorre primeiramente sobre a escola, bem como sua função diante de escola de governo, com sua finalidade principal, seus projetos de extensão, e também acerca da oferta de ensino na modalidade EaD e por meios digitais desempenhado pela Escola Superior. Em um segundo momento, discute sobre os princípios pedagógicos da ESMP imbricados nas ideias do educador Paulo Freire, bem como quais os impactos desse desenvolver educacional para seu público aprendiz.

**Palavras-chave:** Ensino. Paulo Freire. Formação. Princípios pedagógicos.

---

<sup>1</sup> Mestra, Neuropsicopedagoga. Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. E-mail: alinemelo@mpma.mp.br.

<sup>2</sup> Acadêmica de Pedagogia, Universidade Federal do Maranhão. Estagiária da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. E-mail: giovanna\_serejo@hotmail.com.

<sup>3</sup> Acadêmica de Pedagogia, Universidade Federal do Maranhão. Estagiária da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. E-mail: leia.santos@yahoo.com.br.

**Abstract:** The legal and social role exercised by the Superior School of the Public Prosecutor's Office of Maranhão State (ESMP-MA) based on the theoretical assumptions by the educator Paulo Freire constitutes the central theme of this study. The provision of education for training and updating professional knowledge useful to work in the MP (Public Prosecutor's Office), in addition to teaching for the external public, its integralizing stance, the Freirean pedagogical principles that support the educational action of the PMSS, and the democratization of e-learning are part of this discussion. The text is structured in a way that primarily discusses about the school, as well as its role as a government school, with its main purpose, its extension projects, and also about the offering of e-learning modality and by digital means developed by the Superior School. In a second moment, the article discusses the pedagogical principles of the PMSS intertwined in the ideas of educator Paulo Freire, as well as the impacts of this educational development for its learner audience.

**Keywords:** Teaching. Paulo Freire. Formation. Pedagogical principles.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo foi pensado e desenvolvido com base na reflexão acerca da importância do papel ministerial e social exercido pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, sob a ótica dos pressupostos teóricos do patrono da educação no Brasil: Paulo Freire. Sua pedagogia única, libertadora e cidadã, marcam e norteiam as ações educacionais da ESMP que há 28 anos soma forças para com a missão ministerial de servir a sociedade e garantir a cidadania por meio da educação.

Paulo Freire, educador, brasileiro e defensor de uma pedagogia cidadã, fez de sua vida uma trajetória em prol de uma educação libertadora, e como consequência disso, viu suas ideias ganharem o mundo. Transcendente, a pedagogia de Freire extrapolou as fronteiras geográficas e históricas. A respeito disso, um de seus principais estudiosos afirma: “As teorias de Paulo Freire cruzaram as fronteiras das disciplinas, das ciências, para além da América Latina” (GADOTTI, 2001a, p. 1).

Ao fazer um recorte sobre a função cidadã da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, realizou-se também um diálogo com o pensamento do Educador Paulo Freire, que, através de seu legado pedagógico, contribui de maneira basilar no desenvolver educacional da ESMP.

Diante disso, por meio de dois tópicos, apresenta-se a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão e sua função como escola de governo; seu agir voltado para formação e atualização de conhecimentos profissionais úteis ao trabalho no MP; seu papel integralizador, promotor do diálogo entre o Ministério Público e a comunidade, bem como um panorama das atividades desenvolvidas para essa formação interna e externa, além do destaque acerca do ensino desempenhado pela escola na modalidade EaD e por meios digitais.

Destarte, toda fundamentação teórica e reflexiva advém de pesquisas bibliográficas realizadas à luz do pensamento Freireano e suas contribuições para a ESMP, bem como nos documentos legais e normativos da Escola, com o objetivo de alcançar a compreensão dos leitores quanto à temática trabalhada neste artigo.

## 2 O FAZER DA ESCOLA SUPERIOR DO ESTADO DO MARANHÃO COMO FONTE PRIMÁRIA DE TRANSFORMAÇÃO

A Escola Superior do Ministério Público do Maranhão<sup>4</sup>, uma instituição designada primordialmente à formação e desenvolvimento dos membros e servidores do Ministério Público, fazendo parte do rol de Escolas de Governo, sendo um órgão auxiliar do Ministério Público, desenvolve o aprimoramento técnico e profissional com a valorização do conhecimento diante do contexto social, de estudos de casos, da problematização de questões sociais e institucionais e da formação humanista e interdisciplinar dos membros, servidores do Ministério Público e dos participantes dessas formações, segundo o seu Regimento Interno.

A ESMP desempenha o papel social de fomentar, continuamente, a difusão de saberes no âmbito das atividades ministeriais, bem como para a sociedade, para a ampliação das habilidades profissionais principalmente dos integrantes do Ministério Público para o processo de inovação e mudança na prestação dos serviços à sociedade. Segundo Ferrarezi e Tomacheski (2010 apud AIRES *et al.*, 2014) Escolas de governo têm a responsabilidade de estimular, permanentemente, a disseminação do co-

---

<sup>4</sup> A Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão foi criada pela Lei Complementar n° 013 de 25 de outubro de 1991.

nhecimento em gestão pública, bem como o desenvolvimento de competências profissionais dos que compõem o Estado.

Compreendendo que a educação continuada, caracteriza-se como um instrumento de aprimoramento do serviço prestado à sociedade e concordando com as palavras de Gadotti (2001a, p. 6), que “percebe que a era do conhecimento é também a era da sociedade aprendente: todos tornam-se aprendizes”, a ESMP entende e trabalha por meio de uma pedagogia que promova a oferta desse conhecimento dinâmico e plugado no mundo.

Dito isso, as capacitações desempenham um papel de valorização dos participantes, gerando motivação profissional e promovendo espaços para o exercício da criatividade, de modo a oferecer um panorama renovado das suas atribuições.

A Escola Superior do Ministério Público, por ser considerada escola de governo, é essencial para o aprimoramento na busca da excelência da atividade finalística do Ministério Público, por ter clareza sobre seu eixo de atuação. Conforme Pacheco (2002, p. 76), “[..] o setor público vem sendo impulsionado a transformar-se, passando de uma administração burocrática, voltada para si própria, a uma administração gerencial, ágil e voltada para o cidadão ou para finalidades e missões estrategicamente definidas para suas instituições”.

Desenvolve projetos educacionais visando a uma aproximação maior com a sociedade na prestação dos seus serviços, em que é promotora de atividades de extensão, voltadas ao exercício da cidadania. Decerto que desenvolve o programa de Pós-Graduação, curso de Vitaliciamento de Promotores, a ESMP Literária, Diálogos Virtuais, Diálogos Republicanos e Diálogos Republicanos Virtuais.

A Escola Superior do Ministério Público contribuirá para o desenvolvimento cultural e social da comunidade, por intermédio de atividades de extensão, podendo articular-se com outras instituições para o cumprimento dessas atividades, que deverão constituir prolongamento das áreas de atuação já instaladas e em funcionamento na instituição, em termos de ensino e pesquisa (MARANHÃO, 2019).

Nesse sentido, como forma de valorizar a aproximação com a sociedade a instituição desempenha os Programas de extensão, pautados de

acordo com o Art. 2º da LDB nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), no qual define que a educação é “[...] inspirada nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Pois a educação libertadora que se dá através do diálogo entre os envolvidos, que aprendem em conjunto, mediante uma ação crítica e reflexiva, transformadora do seu contexto social, ao se tornarem críticos, reflexivos como comenta Paulo Freire (1967, p. 36) a autorreflexão que as levará ao aprofundamento consequentemente de sua tomada de consciência e de que resultará sua inserção na História, não mais como espectadoras, mas como figurantes e autoras.

Essencialmente os projetos de extensão como o de Diálogos Republicanos e Diálogos Republicanos Virtuais, bem como a ESMP literária, desempenham o papel social de maior amplitude acerca das necessidades da comunidade, levando conhecimento, por meio de debates, exposições literárias, diálogos, com temáticas relevantes para a construção de conhecimento acerca dos direitos e deveres do cidadão. Uma educação que lhe propicia a reflexão sobre seu próprio poder de refletir e que tem sua instrumentalidade, por isso mesmo, no desenvolvimento do poder, na explicitação de suas potencialidades, de que decorrerá sua capacidade de opção (FREIRE, 1967, p. 57).

De tal modo, que o educador Paulo Freire menciona que é a partir das relações do homem com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, que vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando-a. Vai acrescentando a ela algo de que ele mesmo é o fazedor (FREIRE, 1967, p. 43).

Desta forma, a instituição se organiza de tal modo que se coaduna na sua proposta pedagógica, possuindo espaço de autonomia, tendo como aliado na presteza de suas atividades pedagógicas o ensino na modalidade EaD, além da utilização de tecnologias digitais na formação e aprimoramento dos participantes. Pois em conformidade com as palavras de Gadotti (2000, p. 9-10), compreende que:

Cabe a Escola Cidadã inserir-se ativamente no movimento global de renovação cultural aproveitando-se de toda a riqueza de informações disponibilizada pelas novas tecnologias. A escola não pode ficar a reboque das inovações tecnológicas. Ela precisa ser um centro de inovação.

Com base nisso, é importante destacar que a ESMP, por meio do emprego das novas tecnologias educacionais no uso da plataforma Moodle/AVA, tem sido um centro de inovação, e democratização do ensino.

Diante disso, seria possível fazer Educação a Distância pela internet, orientando-se pelos princípios teórico-metodológicos de educação de Paulo Freire? Incluindo a definição do projeto pedagógico, a construção dos materiais didáticos, as propostas de atividades, a formação de professores, até se chegar à mediação pedagógica, os princípios da Pedagogia da Autonomia podem se realizar em trabalhos a distância, constituindo uma educação libertadora e se opondo à visão de educação bancária.

Paulo Freire viveu até 1997, e embora a Educação a Distância (EaD) já existisse, não tinha a importância que ganhou de lá para cá. A internet era para poucos, muito primária, e os Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA) ainda não existiam. Hoje, os AVA são utilizados tanto por professores quanto por estudantes a fim de uma comunicação efetiva e remota, por mensagens e aparatos digitais que vão e vêm através da internet, desenvolvendo-se trabalhos colaborativos a partir de qualquer espaço geográfico em que estejam, desde que tenham acesso às tecnologias digitais de informação e comunicação (TICs), cursos e aulas podem ocorrer sem um local físico em que professor e estudantes estejam presentes de forma remota, ou não, o que abre portas para situações novas. Nesse contexto, surge a questão: é possível atuar na EaD, usando um AVA, considerando-se os princípios teórico-metodológicos de Paulo Freire?

Em uma revisão da *Pedagogia da Autonomia* (FREIRE, 1996), questiona-se como tal metodologia poderá ser aplicada, ou em apenas uma disciplina, bem como em um curso completo na modalidade a distância. Tal análise é orientada pela experiência e vivência do autor desde 1999, na formação continuada para educadores públicos. O foco sempre foi a docência que ocupa várias funções e papéis na EaD, posto a comparação ainda existente acerca da docência na EaD com a presencial.

Assim, a utilização das TICs no desempenho da função pedagógica da ESMP/MA, por meio do uso da plataforma tem possibilitado a realização de cursos, eventos, diálogos, fóruns e simpósios com o propósito de garantir o pleno acesso do seu público interno e externo às atividades educacionais formativas e informativas de forma democrática, inclusiva e inovadora com o uso das ferramentas pedagógicas digitais.

### 3 PRINCÍPIOS PEDAGÓGICOS FREIREANOS E A ATUAÇÃO DA ESMP/MA

Moacir Gadotti, ao discorrer acerca das contribuições de Paulo Freire ao pensamento pedagógico mundial, afirmou que:

Cabe à escola: amar o conhecimento como espaço de realização humana, de alegria e de contentamento cultural; cabe-lhe selecionar e rever criticamente a informação; formular hipóteses; ser criativa e inventiva (inovar); ser provocadora de mensagens e não pura receptora; produzir, construir e reconstruir conhecimento elaborado. E mais: numa perspectiva emancipadora da educação, a escola tem que fazer tudo isso em favor dos excluídos. Não discriminar o pobre. Ela não pode distribuir poder, mas pode construir e reconstruir conhecimentos, saber que é poder (GADOTTI, 2001a, p. 8).

Com base no exposto, a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, como um dos órgãos auxiliares do Ministério Público, tem em suas raízes pedagógicas, uma concepção viva e dialógica de escola, que além de construir conhecimento elaborado visando ao aperfeiçoamento de seu quadro funcional, tem como função precípua exercer o papel de ponte, entre o Ministério Público e a sociedade. Dessa forma, a Escola Superior do Ministério Público através da pesquisa e da valorização da extensão promove o diálogo com a comunidade na qual está inserida, além de auxiliar, por meio dessa articulação, com a sociedade o Ministério Público no processo de escuta e identificação dos anseios e necessidades do seu público alvo: a sociedade.

Logo, a Escola Superior do Ministério Público, ao possibilitar esse diálogo entre o MP e a comunidade por meio do ensino, da pesquisa e extensão, o faz baseada em uma concepção pedagógica libertadora, que busca garantir a todos o diálogo e a participação por meio do acesso ao conhecimento, tendo como um de seus pilares a concepção de educação apoiada por Freire, sendo uma “Educação que, desvestida da roupagem alienada e alienante, seja uma força de mudança e de libertação” (FREIRE, 1967, p. 36). Dessa forma, a proposta educacional libertadora de Paulo Freire muito sustenta os objetivos da ESMP enquanto Escola Institucio-



nal, uma vez que, no exercício de suas atividades educacionais, promove o diálogo, a participação ativa, o acesso à informação e a inclusão, fatores esses de grande valia para Freire:

Numa época da Educação burocrática, formal e impositiva ele se contrapôs a ela, levando em conta as necessidades e problemas da comunidade e as diferenças étnico-culturais, sociais, de gênero, e os diferentes contextos. Ele procurava empoderar as pessoas mais necessitadas para que elas mesmas pudessem tomar suas próprias decisões, autonomamente. Seu método pedagógico aumentava a participação ativa e consciente (GADOTTI, 2001a, p. 2).

Destarte, a educação ofertada pela Escola tem como principais propósitos aproximar e atender aos problemas da comunidade, com o escopo de somar forças na garantia dos direitos dos cidadãos, função primária do Ministério Público.

Nesse mesmo contexto de garantias de direitos, outro aspecto crucial da pedagogia de Paulo Freire nutrido e desenvolvido na Escola Superior do Ministério Público é a transdisciplinaridade.

A enormidade da obra de Paulo Freire e o seu trânsito pelas várias áreas do conhecimento e da prática nos levam a um outro tema central de sua obra: a interdisciplinaridade [...] A ação pedagógica através da interdisciplinaridade e da transdisciplinaridade aponta para a construção de uma escola participativa e decisiva na formação do sujeito social (GADOTTI, 2001b p. 18).

Comprometida com uma postura transformadora em relação à sociedade, a ESMP no desenvolver de sua prática educacional busca promover um intercâmbio permanente entre as áreas do conhecimento, criando novos espaços de aprendizagem, pois compreende que é a partir desse trânsito consciente de conhecimento que realiza a construção de novos valores e atitudes, resultando em práticas sociais diferentes e transformadoras.

Outrossim, encontrado na pedagogia Freireana e desenvolvido pela ESMP, diz respeito à educação como ato de produção e de reconstrução do saber, pautado na seguinte afirmação de Gadotti (2000, p. 3):

Conhecer não é acumular conhecimentos, informações ou dados. Conhecer implica mudança de atitudes, saber pensar e não apenas assimilar conteúdos escolares do saber chamado universal. Conhecer é estabelecer relações, dizia Piaget e Paulo Freire completava: saber é criar vínculos. O conteúdo torna-se forma.

Diante disso, é possível perceber que é através da formação continuada que se pode alcançar o conhecimento dinâmico e articulado com as necessidades e demandas da sociedade, colaborando veementemente na execução exitosa do agir ministerial voltado para solucionar e atender aos problemas da sociedade. Destarte, é por meio de simpósios, palestras, fóruns, pesquisas, diálogos, conferências e outros que a ESMP desenvolve capacitação a membros, servidores e estagiários com o objetivo de – através dessas formações – oferecer à sociedade uma atuação mais eficaz, resolutiva e humana.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É indubitável que não se pode mensurar as contribuições do educador Paulo Freire ao pensamento educativo mundial. Imortalizado pelas suas práxis pedagógicas, Freire deixou um legado de grande valia globalmente. Gadotti, a propósito, sustenta que a contribuição de Freire ao pensamento pedagógico mundial não se restringe ao que ele diretamente escreveu ou concretizou em vida, mas ao que se está fazendo com o seu legado (GADOTTI, 2001a, p. 5). Viva, libertadora, democrática e inclusiva, sua pedagogia caracteriza um mover educacional humano, que se constitui como elemento fundamental no agir pedagógico da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão nos seus 28 anos de atuação.

A atualização profissional desenvolvida pela ESMP possibilita uma maior atuação ministerial, tendo em vista a atividade finalística ser célere, eficaz e eficiente. Pois garante a cidadania e a defesa da democracia, com a resolução de demandas sociais. Não se pode deixar de considerar

que as ações pedagógicas desenvolvidas pela escola, atreladas aos pressupostos de Paulo Freire, possibilitam trabalhar a interdisciplinaridade, com um foco de atuação diante das demandas.

A formação oferecida exige uma prática pedagógica fundamentada em princípios de liberdade, na valorização dos saberes, das experiências dos participantes, pautados no diálogo, possibilitando desenvolvimento dos educandos como seres humanos e cidadãos. No seu processo de ensino faz uso das tecnologias digitais, como também a Educação a Distância como forma de proporcionar um alcance maior das pessoas, possibilitando acesso democrático e inclusivo. Principalmente por meio dos programas existentes, o ESMP Literária, Pós-Graduação, Diálogos Republicanos Virtuais e o Curso de Vitaliciamento de Promotores.

Na mesma direção, o papel social da ESMP se configura em um processo de sistematização das necessidades de aprimoramentos para intervir e resolver as problemáticas da sociedade, concordando com o pensamento pedagógico de Freire (2017, p. 16):

Sua pedagogia nasce também inspirada em sua sabedoria de entender e enfrentar os problemas da realidade; do seu poder de desvelar com singularidade as coisas óbvias do cotidiano; de sua valorização ao senso comum como ponto de partida para o conhecimento político- científico-filosófico, e de sua fé, respeito e crença nos seres humanos, demonstrado pelo modo generoso, tolerante e amoroso com o qual se dedicou[...].

Logo, os pressupostos teóricos do educador Paulo Freire sustentam a ESMP em sua natureza de Escola de Governo, que movida pelo contribuir com a missão ministerial na defesa da democracia, por meio da garantia de direitos oferta conhecimento há mais de duas décadas em prol e por meio da cidadania.

## REFERÊNCIAS

AIRES, Renan Felinto de Farias *et al.* Escolas de Governo: o panorama brasileiro. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, jul./ago. 2014.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121689>. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm): Acesso em: 29 jul. 2020.

FREIRE, Ana Maria Araújo. *Pedagogia da libertação em Paulo Freire*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

FREIRE, Paulo. *Educação com prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir. *Contribuição de Paulo Freire ao pensamento pedagógico mundial*. 1.ed. San José: Universidade Nacional da Costa Rica, 2001a. Disponível em: [http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3251/1/FPF\\_PTPF\\_01\\_0376.pdf](http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3251/1/FPF_PTPF_01_0376.pdf). Acesso em: 27 jul. 2020.

GADOTTI, Moacir. *Lições de Freire cruzando fronteiras em três falas que se complementam*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2001b. Disponível em: <http://projetos.paulofreire.org:8080/jspui/handle/7891/1637>. Acesso em: 29 jul. 2020.

GADOTTI, Moacir. Saber aprender um olhar sobre Paulo Freire e as perspectivas atuais de educação. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL, 2000, Évora. [Anais]*. Évora: Universidade de Évora 2000. Disponível em: [http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2999/1/FPF\\_PTPF\\_01\\_0366.pdf](http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2999/1/FPF_PTPF_01_0366.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Ato Regulamentar - GPGJ nº 03, de 19 de março de 2019*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos\\_regulamentares/9847\\_ato\\_regulamentar\\_03\\_2019.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/atos_regulamentares/9847_ato_regulamentar_03_2019.pdf). Acesso em: 29 jul. 2020.

PACHECO, Regina S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da Enap – Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 75-88, 2002. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/280/286>. Acesso em: 26 jul. 2020.

# **SOFT SKILLS: UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UM MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES SOCIOEMOCIONAIS**

**SOFT SKILLS: AN APPROACH ON THE IMPORTANCE OF A  
MODEL OF PUBLIC GOVERNANCE FOR THE  
DEVELOPMENT OF SOCIAL AND EMOTIONAL SKILLS**

*Ana Carolina Diniz Gomes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre a importância do estudo das *soft skills*, enfatizando a sua relevância no serviço público brasileiro. Para tanto, serão abordados a origem e o conceito do termo *soft skill*, bem como será explanada a importância de modelo de gestão de desenvolvimento de *soft skill*. Por fim, serão demonstrados alguns exemplos de órgãos públicos que investem no desenvolvimento de *soft skills*. A metodologia aplicada será a pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Habilidades interpessoais. Gestão pública.

**Abstract:** This present work deals with the importance of studying soft skills, emphasizing its relevance in the Brazilian public service. For that, the origin and the concept of the term soft skill will be approached, as well as the importance of the soft skills development management model. Finally, some examples of public agencies that invest in the development of soft skills will be demonstrated. The applied methodology will be bibliographic research.

**Keywords:** Soft skills. Public management.

## **1 INTRODUÇÃO**

De acordo com a prescrição inserta no bojo do art. 37, II, da Constituição da República Federativa de 1988<sup>2</sup>, sabe-se que, atualmente, a

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduada em Direito pela Universidade Ceuma. E-mail: anacarina@mpma.mp.br.

<sup>2</sup> Art. 37, II, CF/88: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia

investidura nos cargos e empregos da administração pública depende da prévia aprovação dos candidatos em concurso público.

No entanto, dada a exceção constitucional para os cargos comissionados, há, em geral, um processo seletivo com os candidatos interessados na vaga, onde são avaliadas as suas capacidades técnicas.

Desta forma, tanto no concurso público, quanto no processo seletivo, os avaliadores verificam se os candidatos possuem a competência necessária para ocupar o cargo almejado.

Portanto, segundo Goleman (2006), nestes tipos de processos de seleção profissional são avaliadas as *hard skills*<sup>3</sup>, ou seja, as habilidades cognitivas e profissionais do candidato, tais como formação acadêmica, especializações, cursos, etc.

Após a investidura no cargo público, os servidores aprovados no concurso passam pelo período de estágio probatório<sup>4</sup> e são submetidos a avaliações de desempenho, com o fito de verificar se, de fato, o servidor aplicou, de maneira satisfatória, seus conhecimentos cognitivo-profissionais na função pública que ocupa, ou seja, se desenvolveu suas *hard skills*.

Noutra banda, os servidores públicos comissionados são constantemente avaliados em suas *hard skills*, podendo ser exonerados a qualquer tempo.

Dado este introito, pergunta-se: será que somente a avaliação das habilidades técnicas (*hard skills*) dos candidatos/servidores são suficientes para garantir a boa prestação de serviços públicos à sociedade?

Diante desta questão, desenvolver-se-á o presente trabalho, com o objetivo de fazer uma breve abordagem sobre as *soft skills*, explicar seu conceito, bem como discorrer sobre a importância da implementação de um modelo de governança de desenvolvimento das *soft skills* no setor público.

---

em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

<sup>3</sup> *Hard skills* são habilidades técnicas que são aprendíveis e facilmente mensuráveis, como fluência em um idioma ou domínio de uma ferramenta, normalmente qualificadas por meio de certificados, diplomas, etc.

<sup>4</sup> A Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, alterou o período de estágio probatório dos servidores públicos civis, ampliando o prazo de avaliação de dois para três anos, mas não alterou o estágio probatório de magistrados e membros do Ministério Público, fixado em dois anos (CF, art. 95, I; 128, I, a). A Emenda assegurou ainda o prazo de dois anos para os servidores civis que se encontravam em período de estágio probatório na data da promulgação da Emenda (art. 28).

Por fim, serão apresentados exemplos de órgãos públicos que investem no desenvolvimento contínuo das *soft skills* no seu corpo funcional.

## 2 O QUE É *SOFT SKILLS*?

Na primeira década do século XXI, uma enquete informal foi realizada em diversos âmbitos de trabalho do setor privado, questionando sobre qual seria o “*tipo ideal de profissional*” no desenvolvimento do trabalho diariamente.

Os entrevistados indicaram que o “servidor ideal” deveria ser *expert* em sua área profissional, dotado de vários cursos e especializações, bem como seria desejável que este profissional possuísse habilidades socioemocionais bem definidas, desenvolvendo boas competências comportamentais e humanísticas.

Ao analisar esta enquete informal, o setor privado da sociedade decidiu trabalhar neste enfoque, buscando encontrar profissionais mais “completos”, razão pela qual reformulou seus métodos de seleção e avaliação de seus funcionários, de modo que, nos processos seletivos para ocupação de algum cargo, passou-se a exigir dos candidatos o bom desenvolvimento tanto das *habilidades cognitivas e profissionais*, quanto das *habilidades emocionais e comportamentais*. Assim, surgiram, respectivamente, os estudos das *hard skills* e das *soft skills*.

Tal mudança no perfil de contratação de funcionários no setor privado aflorou de maneira gradativa, modificando-se com o passar dos anos, paralelamente à evolução da tecnologia.

### 2.1 Origem do estudo das *soft skills*

Tendo em vista que, ano a ano, muitas atividades manuais passaram a ser realizadas por computadores (*hardwares*), programas virtuais (*softwares*) e por aparelhos eletroeletrônicos, modificaram-se também as competências que cada funcionário deveria possuir dentro de cada empresa.

Assim, com o passar das décadas, algumas profissões foram extintas, tais como datilógrafo (com a criação do computador de mesa), quebrador de gelo (com a invenção da geladeira), acendedor de lâmpadas a querosene (com a criação da lâmpada elétrica), entre outras.



Fluindo neste mesmo pensamento, a revista EXAME<sup>5</sup> publicou, em 21.12.2017, que “30 profissões atuais serão extintas até 2030” – tais como piloto de avião, anestesista, contadores e auditores – devido ao advento da inteligência artificial.

Assim, percebe-se que é emergente a necessidade de *atualização* do modo de desenvolvimento das atividades laborais diárias, tanto no setor privado, quanto no público, induzindo-as a um movimento de investimento do potencial humano, tanto na melhoria das habilidades cognitivas e profissionais, quanto na expansão das habilidades socio-comportamentais, sob pena de tal modo de trabalho se tornar obsoleto, quiçá extinto.

## 2.2 Conceito de *soft skills*

De acordo com Goleman (2006), o cérebro humano é composto por uma parte nitidamente *racional*, onde se usa a razão como mola propulsora na tomada de decisões da vida, bem como de uma parte evidentemente *emocional*, que contém nossas memórias, sentimentos, sonhos, desejos, aspirações para o futuro, etc.

Em que pesem tais distinções funcionais, a dicotomia cerebral funciona de forma sistêmica, em perfeito equilíbrio, de modo que esta dualidade de capacidades define, em harmonia diária, todas as nossas ações, pensamentos e sentimentos.

Desta forma, quando o *emocional (soft skill)* de uma pessoa está abalado, inevitavelmente é gerado um desequilíbrio no seu lado *racional (hard skill)*, comprometendo a qualidade das suas atividades diárias.

No entanto, felizmente, o inverso também é aplicável. Quando a *parte emocional de um indivíduo está bem compreendida e trabalhada*, inevitavelmente há uma melhoria substancial no desenvolvimento da sua área racional, gerando uma qualidade melhor no desempenho das atividades laborais.

Automaticamente, tal *fluxo de melhoria* de capacidades gera, no trabalhador, uma maior motivação para o trabalho, brotando um sentimento concreto de profissionalismo, incentivando-o a buscar novos conhecimentos – tanto em *soft skill*, quanto em *hard skill*.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://exame.abril.com.br/carreira/estas-profissoes-podem-acabar-ate-2030-ao-menos-para-os-humanos/>. (Acesso em: 11 jan. 2020).

Neste sentido, Agante (2019) discorre que *soft skills* são “as competências não técnicas como a comunicação, criação de empatia, confiança com grupos e capacidade de resiliência em um ambiente de trabalho com incertezas”.

Neste mesmo sentido, Rainsbury *et al.* (2002) pontuam que as *soft skills* passaram a ser compreendidas pelo mercado de trabalho como “complementares das *hard skills*, tornando-se elemento capaz de influenciar o sucesso no desempenho do trabalho”.

Desta forma, *soft skills* correspondem ao conjunto de características humanísticas imprescindíveis para o bom desenvolvimento das habilidades humanas, em todos os âmbitos.

Tais características são indispensáveis para que todo profissional concretize seus objetivos intrapessoais e interpessoais, de forma adequada, utilizando as ferramentas ideais.

Portanto, *soft skills* são habilidades sociais e competências comportamentais que devem ser estudadas por todo indivíduo, não só de forma empírica, mas, principalmente, de forma científica.

São exemplos do *soft skills*: relacionamento, resolução pacífica de conflitos, criatividade, comunicação, ética, pensamento crítico, positivismo, coordenação, flexibilidade, tomada de decisões, orientação para o servir, aprendizagem contínua, participação social, organização e gestão.

Assim como o *Quociente de Inteligência*<sup>6</sup> (QI) avalia, aprioristicamente, as *hard skills*, o *Quociente Emocional*<sup>7</sup> (QE) leva em conta o desenvolvimento das *soft skills*, quantificando o grau de domínio do indivíduo sobre suas emoções próprias, bem como sobre as emoções e realidades alheias.

Coroando tal pensamento, Sun Tzu (1996) afirmou que “a qualidade das tropas é essencial para ganhar as guerras”.

Assim, dada a crise no funcionalismo público – marcado nitidamente pelo perfil de gestão eminentemente burocrático das instituições públicas – vê-se a importância no investimento de gestões públicas que desenvolvam *soft skills*, de forma contínua, em seu corpo funcional.

---

<sup>6</sup> Medidor utilizado para dimensionar a inteligência humana em relação com a faixa etária a que o sujeito pertence. (<https://www.infoescola.com/psicologia/quociente-de-inteligencia-qi/>). Acesso em: 12 jan. 2020.

<sup>7</sup> Medidor criado por Keith Baesley, em 1987, para medir a capacidade humanística e socioemocional de um indivíduo.

### 2.3 A importância de um modelo de governança de desenvolvimento das *soft skills* no setor público

De acordo com o “pai da Neurociência”, Goleman (2006, grifo nosso), é fundamental, em todos os locais de trabalho,

[...] exponenciar nos jovens e profissionais o grau de proficiência das *competências nucleares pessoais e sociais para terem desempenhos superiores* em qualquer situação ou nos diferentes níveis hierárquicos do local de trabalho.

Portanto, entende-se que estudar cientificamente as *soft skills* potencializa, de forma sistêmica, o bom desenvolvimento das *hard skills*, melhorando o rendimento qualitativo e quantitativo de toda atividade laboral.

Desta forma, vê-se a importância de um perfil de governança pública pautada no desenvolvimento interno de seu corpo funcional, tanto em *soft skills*, quanto em *hard skills*, introduzindo uma nova cultura laboral nas instituições públicas, pautada no autodesenvolvimento e na aprendizagem contínua.

De acordo com o art. 2º, I, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, *governança pública* é:

Art. 2º, I - “conjunto de mecanismos de *liderança, estratégia e controle* postos em prática para avaliar, *direcionar* e monitorar a gestão, com vistas à *condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade* [...]”.

Assim, conclui-se que o imperativo legal brasileiro editado em 2017 ordena que as instituições públicas desenvolvam um modelo de governança, objetivando a *melhoria da prestação de serviços públicos*.

Desta forma, os perfis de gestão e governança do século XXI exigem, tanto no setor privado, quanto do setor público, o desenvolvimento de *soft skills* e *hard skills*, de forma equitativa e contínua, fitando a melhoria da prestação de serviços, bem como o desenvolvimento intrapessoal e interpessoal de seu corpo funcional.

## 2.4 Exemplos de órgãos públicos que investem no desenvolvimento contínuo das *soft skills* no seu corpo funcional

Falar sobre *soft skills* automaticamente nos remete às *habilidades do futuro*. Assim, pensadores do mundo inteiro têm se posicionado acerca do tema, buscando reformular os modos e métodos de aprendizagem dos saberes.

Desta forma, todas as instituições da sociedade necessitam reformular suas culturas internas de aprendizado, de modo que estejam dispostos e aptos a serem inseridos no modo de gerir do século XXI.

A partir de então, será possível conceber o aprendizado de novos modos e técnicas laborais, como forma de adequar cada instituição da sociedade à avalanche da tecnologia e da inteligência artificial.

Com o objetivo de orientar as instituições sociais nesta transição de culturas institucionais, a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*<sup>8</sup> (OCDE) lançou, em 2019, o livro “*Estratégia de Habilidades da OCDE 2019: Habilidades para moldar um futuro melhor*”<sup>9</sup>, ensinando como os países signatários devem remodelar suas instituições por meio do incentivo à educação das habilidades, em sentido amplo, ou seja, das *hard e soft skills*, a ver:

Em todo o espectro de setores de políticas, políticas destinadas a *melhorar os resultados de habilidades* - políticas de habilidades - são um exemplo proeminente de complexidade. O sucesso de políticas para melhorar o desenvolvimento e o uso de habilidades normalmente depende das respostas e ações de uma ampla gama de atores, incluindo *governo, estudantes, professores, trabalhadores, empregadores, sindicatos*, etc. Em muitos aspectos, a área política de políticas de habilidades é fundamentalmente diferente de outras áreas de política. Por um lado, *o investimento em educação e formação de capital humano* é ampla-

<sup>8</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização econômica intergovernamental com 36 países membros, fundada em 1961 para estimular o progresso econômico e o comércio mundial

<sup>9</sup> Livro disponível gratuitamente na livraria virtual da OCDE, no link <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264313835-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264313835-en&mimeType=text/html>

mente popular em diferentes constituintes eleitorais e políticos (BUSEMEYER *et al.*, 2018 [2]), pois o *valor e a contribuição da educação* para o desenvolvimento econômico e a inclusão social são amplamente reconhecidos (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2019).

O Apolitical<sup>10</sup> também tem dado sua contribuição sobre o tema, lançando um “*Rastreador de Habilidades do Futuro*”<sup>11</sup>, especialmente planejado para ser aplicado por servidores públicos, objetivando que cada servidor *possa identificar quais são suas melhores habilidades e competências*, bem como verificar em *quais áreas ele precisa estudar e desenvolver-se melhor*.

No Brasil, o WEGOV<sup>12</sup> vem balizando novos olhares sobre o *funcionalismo público brasileiro do futuro*. Ele é composto por profissionais que possuem uma visão pioneira sobre a emergente necessidade de reformular os padrões de trabalho no setor público.

Além disso, a Escola Nacional de Administração Pública<sup>13</sup> elaborou em 2018 um relatório que versa sobre a importância da “*Profissionalização e Inovação na Gestão Pública*”<sup>14</sup>, tecendo relatórios para auxiliar as instituições públicas na transição de suas culturas internas e no modo de prestar serviços públicos.

Portanto, verifica-se que é evidente que muitas instituições públicas vêm progredindo massivamente em relação ao modo de gestão e governança, porém tais evoluções de habilidades ainda estão muito aquém da velocidade empregada pelo setor privado no desenvolvimento das *soft skills*.

---

<sup>10</sup> Plataforma global de aprendizado para o governo, disponível em <https://apolitical.co/home>

<sup>11</sup> Disponível no site <https://apolitical.co/signup?lang=es&ref=future-skills-tracker>

<sup>12</sup> <https://www.wegov.net.br/equipe/>

<sup>13</sup> Criada em 1986, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com a finalidade de promover, elaborar e executar programas de capacitação para servidores da administração pública federal, estadual e municipal visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3653/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Transi%C3%A7%C3%A3o%20da%20Enap%20-%20Resumido.pdf>.

Por isso, a nova gestão pública do século XXI necessita imprimir esforços intensos para atualizar suas culturas institucionais, de modo que os modelos de governança de desenvolvimento das *soft skills* sejam tão desenvolvidos quanto os atuais aprimoramentos investidos das *hard skills*.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a elaboração do presente estudo, foi possível analisar as noções da Nova Gestão Pública (NGP), avaliando-as à luz do padrão de gestão e governança descrito no bojo do Decreto de nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que versa sobre a Política Nacional de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Neste sentido, verificou-se que é imperiosa a necessidade da implementação de um modelo de governança pública de desenvolvimento, tanto das habilidades socioemocionais (*soft skills*), quanto das habilidades cognitivo-profissionais (*hard skills*).

Neste enfoque, observou-se a imprescindibilidade do setor público brasileiro remodelar seus padrões de qualificação funcional à luz dos padrões internacionais de funcionalismo público, objetivando a implementação de uma nova cultura institucional e um novo modelo de prestação de serviços públicos.

Por fim, é necessário mencionar que o desenvolvimento de *soft skills* é tão importante quanto o aperfeiçoamento das *hard skills*, de modo que ambas competências humanas devem ser estudadas e desenvolvidas em todo âmbito laboral – seja público seja privado – visto que, conforme os modernos estudos da neurociência, a harmonia no desenvolvimento destas competências produz *seres humanos* mais *humanísticos*, *profissionais* mais *profissionalizados*, *instituições* mais *institucionalizadas* e, *consequentemente*, *sociedades* mais *socializadas*, evoluindo em prol de um mundo melhor e mais feliz.

## REFERÊNCIAS

AGANTE, L. *A importância das soft skills na vida profissional*. Disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/carreiras/a-importancia-das-soft-skills-na-vida-profissional/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto de nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, Presidência da República [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm#:~:text=D9203&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art...](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm#:~:text=D9203&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art...) Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 12 jun. 2019.

DRUCKER, P. *Desafios da gestão para o século XXI*. Lisboa: Livraria Civilização Editora, 2000.

GOLEMAN, D. *Inteligência Social*. Lisboa: Temas e Debates, Actividades Editoriais 2006.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Estratégia de Habilidades da OCDE: habilidades para moldar um futuro melhor*. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264313835-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264313835-en&mimeType=text/html>. Acesso em: 12 jun. 2019.

RAINSBURRY, E. *et al.* Ranking Workplace Competencies: Student and Graduate Perceptions. *Asia-Pacific Journal of Cooperative Education*, v. 1, n. 2, p. 8-18, 2002.

TZU, S. *A arte da guerra*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.





# A CONTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

THE CONTRIBUTION OF PROJECTS TO IMPLEMENT  
THE STRATEGY MANAGEMENT MODEL IN THE PUBLIC  
PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF MARANHÃO

*Cláudio Marcelo Araújo Amorim<sup>1</sup>*

**Resumo:** O objetivo deste artigo é investigar a contribuição dos projetos na implementação do modelo de gestão da estratégia, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, alinhados aos objetivos institucionais traçados durante o Planejamento Estratégico 2016-2021.

**Palavras-chave:** Projetos. Gestão da estratégia. Planejamento estratégico.

**Abstract:** The aim of this article is to investigate the contribution of projects in the implementation of the strategy management model, within the framework of the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, aligned with the institutional objectives outlined during strategic planning 2016-2021.

**Keywords:** Projects. Strategy management. Strategic planning.

## 1 INTRODUÇÃO

O modelo de gestão da estratégia adotado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, no âmbito do seu Planejamento Estratégico 2016-2021, define parâmetros, metodologias e ferramentas específicas para coordenar a implementação do plano estratégico, visando consolidar e avaliar os resultados obtidos pelo órgão em relação aos seus objetivos institucionais.

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com habilitação em Jornalismo. E-mail: marcelo.amorim@mpma.mp.br.

A concepção e estruturação do modelo de gestão adotado concretiza-se nos níveis estratégico e tático-operacional, e se desdobra em projetos estruturantes, transversais e executivos, além de processos e iniciativas estratégicas.

Nesse sentido, este trabalho visa investigar a contribuição dos projetos na implementação do modelo de gestão da estratégia, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, alinhados aos objetivos institucionais traçados no Planejamento Estratégico 2016-2021.

Trata-se de um estudo exploratório e descritivo, cuja abordagem parte da pesquisa bibliográfica, na perspectiva de compreender a importância dos projetos como alavanca para a execução do modelo de gestão da estratégia adotado pelo *parquet* maranhense, a partir da literatura de Korilio e Sturari (2017); Altounian, Souza e Lapa (2017) e outros.

De modo a atingirem-se os objetivos deste estudo, são apresentados os conceitos de projeto e gestão da estratégia, bem como discorre-se sobre o modelo de gestão adotado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão e seu desdobramento por meio de projetos estratégicos e tático-operacionais, com alguns dos principais resultados alcançados até a presente data. Finda-se com considerações acerca dos resultados alcançados.

## 2 CONCEITUANDO PROJETO

A palavra projeto possui significados variados, dependendo do contexto adotado. Para Korilio e Sturari (2017, p. 267),

Projeto é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de ações inter-relacionadas e coordenadas, com o fim de alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo, finalizando com uma “entrega” ou “produto”.

Desse conceito depreendem-se algumas características inerentes aos projetos: tem prazo determinado para ser elaborado e executado (temporalidade), destina-se a alcançar um objetivo específico ou singular (singularidade), prescinde de recursos (orçamentários ou não), envolve mais de uma área de conhecimento ou setores/unidades (interdisciplinaridade), e se encerra com a entrega de um produto ou serviço.

Segundo o Guia de Gerenciamento de Projetos do Ministério Público Federal, um projeto reúne um conjunto de atividades planejadas para serem executadas tendo alguns pressupostos, tais como:

[...] a *finalidade a que se destina* – que pode ser um produto, serviço ou melhoria a ser gerada para o alcance da finalidade; *objetivos determinados* – que devem ser os mais adequados para o alcance da finalidade, aquele mais viável e que sob vários aspectos é o melhor; *escopo* – descrição das principais atividades necessárias para garantir a entrega do objetivo (estimativas de prazos, recursos, custos e riscos etc.); *definição da responsabilidade de execução* – atribuições de responsabilidade do trabalho, alocação das pessoas e suas diversas funções no projeto, conhecimento das relações do projeto com a organização e o comprometimento das instâncias superiores e de outros envolvidos no projeto; *prazo delimitado* – início e término definidos facilita enormemente o planejamento, que deve ser realista; e *recursos especificados* – a dimensão dos recursos precisa ser quantificada para que não haja o risco de se fazer um planejamento fictício e não se restringem apenas aos financeiros. (SOUSA, 2015, p. 6-9).

Desse modo, para melhor controle e interdependência entre as atividades a serem executadas, com base nos pressupostos, os projetos são subdivididos em fases, constituindo o chamado ciclo de vida do projeto, que define quais técnicas de trabalho serão utilizadas em cada fase e quais pessoas estarão envolvidas nela.

Cada fase do projeto é caracterizada pela conclusão de um ou mais “marcos”. O marco é resultado de trabalhos que podem ser verificados e medidos, por exemplo, um estudo de viabilidade ou a elaboração de um protótipo. A conclusão de uma fase do projeto é caracterizada pela revisão dos trabalhos e dos padrões de desempenho, determina se o projeto terá continuidade, detecta e corrige os desvios (PARANÁ, 2018, p. 6-7).

Contudo, não se deve confundir o ciclo de vida do projeto com os grupos de processos de gerenciamento. O ciclo de vida divide a duração de um projeto em fases, num movimento contínuo e sempre para frente. Os grupos de processos, por sua vez, estarão presentes em cada fase do projeto, visando agregar valor às ações, atividades ou tarefas a serem executadas.

Nesse sentido, o Project Management Institute na publicação *Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos* (2017), preconiza que a gestão se divide em cinco grupos de processos e o que diferencia cada um deles são os objetivos dos processos que os compõem.

Na fase da iniciação são identificadas as necessidades e levantadas as informações e estimativas para possibilitar a definição de um problema estruturado a ser resolvido pelo projeto. Também são definidos os resultados esperados, as metas, os produtos e os recursos necessários, considerando-se as expectativas e os requisitos dos clientes e, ainda, os esclarecimentos e as ponderações das partes envolvidas. Esses aspectos possibilitam esclarecer e demarcar o escopo do projeto.

Nos processos da fase de planejamento são identificadas e selecionadas as melhores estratégias de abordagem para cumprir o escopo definido na fase de iniciação, além de previstas e detalhadas todas as atividades necessárias para execução do projeto. Inclui ainda cronogramas, alocação de recursos e estimativa de custos.

Nas fases de execução e controle, os processos de gerenciamento visam colocar os planos do projeto em prática, atentando para todos os detalhes previstos no escopo, verificando as correções de rumo que se fizerem necessárias e efetivamente realizando o controle.

Por fim, na fase de encerramento, os processos visam atestar que o projeto atingiu todas as metas previstas, entregou todos os produtos esperados e se conseguiu resolver o problema proposto.

### **3 GESTÃO DE PROJETOS E GESTÃO ESTRATÉGICA**

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) criou, em 2012, o Banco Nacional de Projetos com o objetivo de promover a institucionalização da cultura de gestão de projetos em todas as unidades e ramos do Ministério Público brasileiro. E, mais recentemente, com a publicação da Resolução do CNMP nº 147, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o Plane-

jamento Estratégico Nacional, essa cultura ganhou reforço uma vez que todas as unidades ministeriais passaram a elaborar diversos projetos para atender a seus objetivos estratégicos institucionais em conformidade com a norma.

Contudo, elaborar projetos apenas não é suficiente para a concretização da institucionalização da cultura preconizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Um aspecto crítico para o sucesso dos projetos é o seu efetivo gerenciamento.

De acordo com o *Guia de Gerenciamento de Projetos*, do Ministério Público Federal,

A gestão de projeto consiste na combinação de pessoas, técnicas e sistemas necessários à administração dos recursos indispensáveis para atingir com êxito o final do projeto. Significa fazer o necessário para completar o projeto conforme os objetivos estabelecidos (SOUSA, 2015, p. 21).

Para Altounian, Souza e Lapa (2017, p. 214), a gestão de projetos é uma das metodologias aplicadas pelas organizações para a execução de seu plano estratégico e o alcance dos objetivos nele priorizados.

Assim, a gestão de projetos objetiva garantir que os aspectos relativos ao projeto sejam averiguados e controlados e que todos os produtos sejam gerados conforme as especificações requeridas no plano estratégico, dentro do cronograma e do orçamento aprovados, e que tenham atingidas as expectativas dos interessados.

Por sua vez, o conceito de gestão estratégica vem sendo desenvolvido desde os anos 60 e tem como ideal promover a integração sinérgica entre estratégia, negócios e mercado. Ortiz (2020) define a gestão estratégica como sendo:

[...] um processo ininterrupto de gerenciamento estruturado, apoiado em três pilares fundamentais, planejamento, execução e acompanhamento da estratégia, fases em que ocorre, respectivamente, a definição da missão, visão, valores e objetivos da organização, seguido do direcionamento dos recursos para o curso escolhido e, por fim, o monitoramento e a avaliação dos procedimentos adotados, cuidando que permaneçam aderidos ao escopo estabelecido.

Percebe-se, assim, que o conceito de gestão estratégica está intimamente ligado ao processo de planejamento estratégico, no sentido de: compreender o contexto da organização, preparar a organização para a mudança, definir o plano de jogo, executar a estratégia e garantir o sucesso por meio do controle e monitoramento da estratégia.

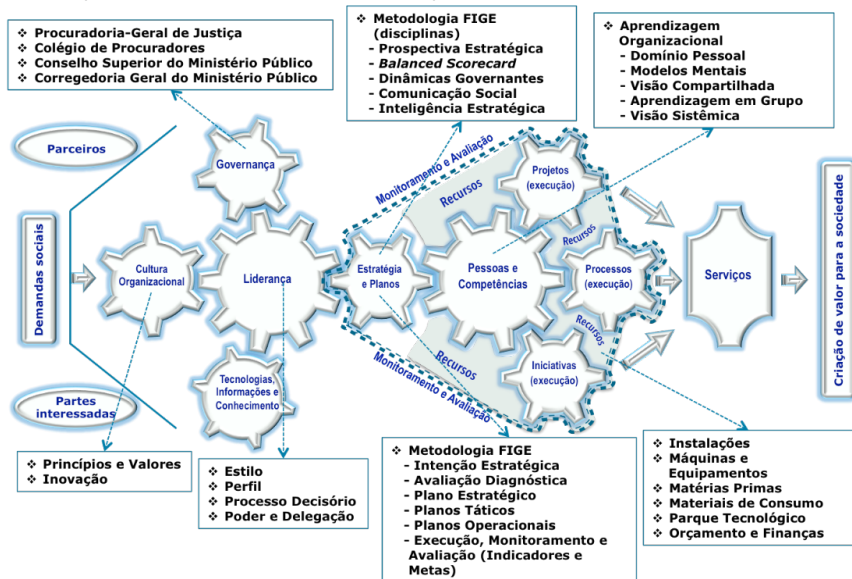
#### **4 MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO**

Ao final do processo de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional para o período 2016-2021, foi apresentado à Administração Superior do Ministério Público maranhense um modelo de gestão da estratégia com objetivo de orientar a atuação ministerial, abrangendo todas as etapas do ciclo de gestão e tratando dos diferentes elementos do ambiente institucional.

O modelo foi desenvolvido com apoio da consultoria do Instituto Sagres - Política e Gestão Estratégica Integradas, com base em metodologia própria conhecida como FIGE - Ferramentas Integradas de Gestão Estratégica, utilizada no controle e melhoria contínua de processos e produtos. Sua gênese decorre do ciclo de planejamento PDCA, do inglês *Plan - Do - Check - Act*, ou seja, Planejar - Executar - Verificar - Agir Corretivamente.

Para a sua execução, o modelo faz uso de técnicas e práticas permanentes de aferição, coleta, monitoramento e avaliação dos resultados, além da busca constante de comunicação da estratégia com todas as partes envolvidas e valorização permanentemente do desenvolvimento das pessoas e da qualidade de vida no trabalho.

Figura 1 – Novo Modelo de Gestão Organizacional para o MPMA, expandido



Fonte: Korilio e Sturari, 2017.

O desenho do modelo (figura 1) remete a uma engrenagem, onde todos os componentes envolvidos devem atuar de modo sincronizado, promovendo um processo colaborativo e interconectado na conquista de eficiência e desempenho. Está centrado na liderança, cuja ação é o fio condutor de todo o processo de desenvolvimento institucional, visando ao alcance da visão de futuro e êxito na conquista de resultados.

A proposta sofreu críticas por denotar, para algumas pessoas, uma certa frieza mecanicista. Na defesa da proposta, explica-se que as engrenagens que ilustram o presente modelo (adaptado do Modelo Sagres de Gestão Organizacional) sugerem que o Ministério Público estadual é, em última análise, uma máquina de prestação de serviços para a sociedade, que produz bens, cria soluções e agrega valores, sendo, portanto, de fácil compreensão.



## 5 A CONTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA

O modelo de gestão adotado pelo Ministério Público maranhense se vale dos projetos, iniciativas e processos, como instâncias de suporte importantes para a execução da estratégia, desdobrada em Planos Táticos e Operacionais, que apoiam as ações nos níveis finalístico e administrativo. Tais planos contam com suporte metodológico da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, e são coordenados, no nível finalístico, pelos Centros de Apoio Operacionais (CAOPs), órgãos de suporte aos promotores de justiça nas áreas de atuação do *parquet*, e no nível da atividade-meio, pelas coordenadorias administrativas.

Ressalte-se que a metodologia diferencia projeto de processos e iniciativas. Semelhante ao projeto, a iniciativa tem início e fim determinados e gera um produto/resultado, mas sua execução requer, geralmente, menos tempo e tem menor complexidade. Por sua vez, processo é compreendido como um grupo de atividades de natureza contínua e repetitiva, realizadas numa determinada sequência, para produzir um bem ou um serviço.

O modelo adota três tipos de projetos, oriundos do plano estratégico institucional. O primeiro são os Projetos Estruturantes, cujo resultado está atrelado à implementação de outros projetos, dada sua característica integradora. Promovem mudanças profundas nos métodos de trabalho praticados e conduzem a organização à sua visão de futuro. Como exemplo, citamos o Projeto de Arquitetura Organizacional (redesenho do organograma institucional, com otimização dos macroprocessos de trabalho).

O segundo são os Projetos Transversais, que geralmente são mais complexos e requerem, desde a sua elaboração, a participação ativa de representantes de diferentes áreas de interesse, as quais serão coparticipantes na elaboração e na implementação do projeto, fazendo uma espécie de gestão compartilhada. Para tanto, há necessidade de que o gerente do Projeto Transversal conte com apoio de uma equipe multidisciplinar, alocada em diferentes áreas, de maneira que lhe possa dar sustentação, como por exemplo, o Programa Interinstitucional de Combate à Corrupção, que envolve várias promotorias de justiça, coordenadorias administrativas e instituições parceiras.

E o terceiro tipo são os Projetos Executivos, que embora possam ser de interesse da organização como um todo, são menos com-

plexos que os transversais e podem ser planejados e executados no âmbito de governabilidade de uma determinada área, com eventuais contribuições de outras, como fornecedoras de insumos, a exemplo do Projeto Ler, Escrever e Pensar: Conhecer para Transformar, desenvolvido por uma promotora de justiça do interior do estado, com apoio da Administração Superior.

No decorrer da construção do planejamento estratégico, foram elencados 28 (vinte e oito) objetivos estratégicos, sendo: 11 (onze) das áreas finalísticas e 17 (dezesete) da administrativa, com seus respectivos indicadores e metas.

Para o alcance destes objetivos no nível estratégico, o planejamento se desdobra em Planos Tático-Operacionais, formados por um ou mais projetos, que se subdividem em planos de ação correspondentes, contemplando: responsáveis, macroações inerentes e suas justificativas, objetivos, indicadores e metas, diretrizes da alta administração, áreas envolvidas, finalidades, estimativa de custos e cronograma de execução.

Ao final do processo, no nível de execução, foram definidos 104 (cento e quatro) projetos, vinculados a 20 (vinte) planos, a serem implementados até dezembro de 2021. Desses projetos, 40 são referentes à atuação finalística, levantados pelos membros coordenadores dos Centro de Apoio Operacional e respectivos servidores.

Diante do elevado número de projetos e das condições de suporte financeiro, material, tecnológico e humano, a Administração Superior do Ministério Público fez uma opção metodológica de manejar com uma quantidade menor de projetos, por meio de um Plano Geral de Atuação – PGA (entendido aqui como um planejamento de curto prazo, que se traduz nas prioridades extraídas dos demais instrumentos de planejamento de longo e médio prazos).

Desta forma, o Plano Geral de Atuação estabelece os resultados a serem alcançados por meio da execução de programas, projetos, iniciativas, indicadores e metas priorizados a cada dois anos, assim identificados a partir do Plano Estratégico Institucional (PEI), definido para o período de 2016-2021.

O resultado foi um Portfólio de 20 projetos classificados como prioritários para execução no âmbito do Plano Geral de Atuação do biênio 2017-2018 e de 29 projetos para o período de 2019-2020.

## 6 RESULTADOS ALCANÇADOS

Como resultado da implementação do modelo de gestão da estratégia nos últimos quatro anos, utilizando projetos como mecanismo de apoio, o Ministério Público do Estado do Maranhão vem contabilizando inúmeras conquistas.

Conforme levantamento da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, em janeiro de 2020, dos 28 objetivos estratégicos elencados no planejamento: 7 (sete) foram concluídos; 17 (dezesete) estão em execução com cronograma no prazo; 1 (um) está em execução com cronograma em atraso; 3 (três) ainda não foram iniciados, apesar de estarem dentro do cronograma do plano estratégico de cinco anos.

Em relação aos 29 projetos criados para desdobrar o Plano Estratégico, priorizados no Plano Geral de Atuação para o biênio 2019-2020, ainda segundo a SEPLAG: 5 (cinco) foram concluídos; 21 (vinte e um) estão em execução com cronograma no prazo; 1 (um) está em execução com cronograma em atraso; 1 (um) não foi iniciado com cronograma no prazo e 1 (um) projeto foi substituído por programa.

Denota-se que a cultura de planejamento e gestão passou a ganhar importância por meio da disseminação das práticas de gestão, envolvimento e respaldo da Administração Superior, como principal patrocinadora dos projetos e ações para cumprimento do Plano Geral de Ação.

Os Centros de Apoio Operacional (CAOps), como gerentes dos projetos, partiram para uma nova etapa, formando parcerias com outros órgãos e se apropriando das ferramentas de monitoramento e avaliação, como painéis e mapas interativos, além da utilização do Centro Cultural do Ministério Público, importante meio de interação junto à sociedade e de visibilidade aos projetos institucionais.

As promotorias e as unidades administrativas, por sua vez, têm buscado vincular suas ações com os objetivos estratégicos, participando da revisão e atualização dos indicadores e metas dos projetos, como preconiza a Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017, que valoriza a atuação extrajudicial como forma a contribuir para a transformação social.

A título de exemplo, o esforço empreendido pelos membros e servidores levou o Ministério Público do Estado do Maranhão a ganhar o 1º, 2º e 3º lugares no Prêmio CNMP, edição 2019, na categoria Redução à Corrupção, com os projetos “A cidade não pode parar”, “Cidadão consciente – gestão transparente” e Administração Pública Legal”, e o 2º Lugar

na categoria Comunicação e Relacionamento com o Projeto “Nas redes sociais diga o que pensa, sem ofensa”.

Merece destaque, ainda, a realização de reuniões estratégicas como a RAE – Reunião de Avaliação da Estratégia, de apresentação dos resultados dos projetos da área finalística e da RAT – Reunião de Análise Tática, envolvendo as áreas administrativas.

Ressalte-se, também, a realização dos EREGs - Encontros Regionais de Gestão Estratégica nos polos Imperatriz, Balsas, Timon, Presidente Dutra, Pinheiro, Chapadinha, Santa Inês e São Luís, onde foram apresentados os projetos institucionais e firmadas parcerias com os gestores municipais para sua execução.

Não há dúvida de que a gestão estratégica está produzindo inúmeras mudanças organizacionais. Espera-se que esse movimento seja paulatinamente incrementado, à medida que os projetos elaborados ganham força e vigor.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do contexto apresentado, percebe-se o quanto os projetos e iniciativas desenvolvidos no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão contribuem para o alcance dos objetivos institucionais e para a implementação do modelo de gestão estratégica.

Não à toa que a unidade ministerial maranhense tem sido, ao longo dos últimos quatro anos, uma das mais premiadas em nível nacional pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Por outro lado, mesmo com os bons resultados colhidos até o final de 2019, conforme apresentado, sugere-se a ampliação desta análise durante todo o processo de execução do Planejamento Estratégico em vigor (2016-2021), monitorando e avaliando as etapas, a fim de estabelecer uma relação, ainda mais forte, entre a implantação do modelo de gestão da estratégia e a disseminação da cultura de projetos na instituição.

## REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017*. Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no dia 22 de setembro de 2016, quando do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Portarias\\_2016/67POR00067-2017.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Portarias_2016/67POR00067-2017.pdf). Acesso em: 26 jan. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016*. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-147-1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

KORILIO, Verônica; STURARI, Raul. *Metodologia FIGE Ferramentas integradas de gestão estratégica: melhores práticas de planejamento e gestão para organizações públicas e privadas*. São Paulo: Al Print, 2017.

ORTIZ, Adilson. *Gestão estratégica*. Disponível em: [https://www.infoescola.com/administracao/\\_gestao-estrategica/](https://www.infoescola.com/administracao/_gestao-estrategica/). Acesso em: 24 jan. 2020.

PARANÁ. Ministério Público. *Gerenciamento de Projetos*. 2018. Disponível em: <http://www.planejamento.mppr.mp.br/arquivos/File/subplan/gerpar/manual.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Guia PMBOK®: Um guia para o conjunto de conhecimentos em gerenciamento de proje-*

tos. 6. ed. Pensilvânia: PMI, 2017. Disponível em: [https://www.amazon.com.br/Project-Management-Knowledge-BRAZILIAN-PORTUGUESE/dp/1628251921/ref=as\\_li\\_ss\\_tl?encoding=UTF8&psc=1&refRID=XMHDP11DZB8BDC5671EG&linkCode=sl1&tag=pmo02-20&linkId=3343c076d449742a17fb66a84ad81e46#reader\\_B078H2HX6Z](https://www.amazon.com.br/Project-Management-Knowledge-BRAZILIAN-PORTUGUESE/dp/1628251921/ref=as_li_ss_tl?encoding=UTF8&psc=1&refRID=XMHDP11DZB8BDC5671EG&linkCode=sl1&tag=pmo02-20&linkId=3343c076d449742a17fb66a84ad81e46#reader_B078H2HX6Z). Acesso em: 26 jan. 2020.

SOUSA, Wesley Gomes de. *Guia de Gerenciamento de Projetos: Ministério Público Federal*: Escritório de Projetos. Brasília, DF: MPF, 2015. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos\\_x/teste-mini-site/arquivos/Material%20Completo.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos_x/teste-mini-site/arquivos/Material%20Completo.pdf). Acesso em: 24 jan. 2020.



# CORREGEDORIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UMA RELAÇÃO INDISPENSÁVEL PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

INTERNAL AFFAIRS AND STRATEGIC PLANNING:  
AN INDISPENSABLE RELATIONSHIP FOR A RESOLUTIVE  
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

*Ednarg Fernandes Marques<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente estudo doutrinário analisa a atuação jurídica e constitucional do Ministério Público com relação aos Direitos Fundamentais. Procura-se, através de um método crítico e reflexivo, baseado em pesquisa bibliográfica, demonstrar que, para bem desempenhar suas atribuições, o Ministério Público precisa de uma ação planejada, coordenada e organizada, sendo a Corregedoria órgão interno essencial para catalisar a atuação da Instituição, para que ela cumpra o mandato que lhe foi outorgado pela Constituição, como guardião da democracia, dos direitos fundamentais e da lei.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Democracia. Direitos fundamentais. Planejamento estratégico. Corregedoria.

**Abstract:** This doctrinal study analyzes the legal and constitutional performance of the Public Prosecutor's Office concerning fundamental rights. It is sought, through a critical and reflective method, based on bibliographic research, to demonstrate that, in order to perform its duties well, the Public Prosecutor's Office needs a planned, coordinated and organized action, with Internal Affairs being an internal and essential organ to catalyze the institutional action, so that it fulfills the mandate given to it by the Constitution as a guardian of democracy, fundamental rights and law.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Democracy. Fundamental rights. Strategic planning. Internal affairs.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça de Entrância Final, titular da 3ª Promotoria de Justiça Criminal de São Luís (MA). Atualmente ocupa a função de Promotor de Justiça Corregedor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: ednarg@uol.com.br; ednarg@mpma.mp.br.



## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, muito bem apelidada de a “Constituição Cidadã”, elenca, em seu artigo 3º, o rol dos objetivos da República Federativa do Brasil, que materializa sua vontade política transformadora, de modo que tenhamos uma democracia substantiva.

Ao projetar o Brasil que pretende ver materializado, a Constituição Federal apresentou, no arcabouço da estrutura estatal, órgãos e instituições que, com instrumental, atribuições e competências bem definidas, devem contribuir na consecução do objetivo nacional.

Em tal contexto, o Ministério Público ressurgue nessa nova Constituição com um perfil totalmente diferente e também, por isso mesmo, com uma missão igualmente diversa e infinitamente maior. Que instituição, então, é essa? Qual sua missão? Por quais meios e formas o Ministério Público pode e deve cumprir o seu papel?

A Constituição Federal exige um Ministério Público resolutivo, mais próximo da sociedade e com maior foco na atuação extrajudicial, de modo a ser capaz de defender os interesses mais importantes da sociedade. Como se demonstrará, a grande missão atribuída ao Ministério Público só será cumprida se a instituição perceber que necessita mudar sua organização e também seus paradigmas. Para tanto, precisa se planejar, abandonando antigas práticas, estabelecendo metas democráticas, discutidas com a própria instituição e com a sociedade, de modo que possa exercer suas atribuições de forma coordenada e organizada.

## 2 MINISTÉRIO PÚBLICO: BREVES APONTAMENTOS

A discussão quanto à origem do Ministério Público dá margem a diversos posicionamentos. Mazzilli (1991, p. 1-2) informa que “procuram alguns vê-la há mais de quatro mil anos, no *magiaí*, funcionário real no Egito”. E ainda, “outros buscam na Antiguidade Clássica os traços da instituição, ora nos éforos de Esparta, ora nos *thesmotetis* ou *tesmótetas* gregos, ora nas figuras romanas do *advocatus fisci*, do *defensor civitatis*, do *irenarcha*, dos *curiosi*, *stationarii* e *frumentarii*, dos *procuratores caesaris*”. Outros autores remontam seu surgimento à França como berço da estrutura originária da instituição.

Todavia, se são imprecisas as informações quanto às raízes históricas do Ministério Público, o seu aparecimento no Brasil deve-se à inevitável influência do país colonizador, ou seja, Portugal, importando afirmar que desde o seu nascimento o Ministério Público, de certa forma, teve seu perfil voltado à defesa de direitos.

No Brasil, como afirmado, nasceu por influência lusitana, e teve diversos perfis desde então, mas foi a Constituição de 1988 o ápice de sua evolução institucional, sendo ela o verdadeiro divisor de águas do nosso Ministério Público, que não encontra configuração igual em nenhum lugar do mundo. “Era chegada a hora do Brasil ter uma instituição que na linha de frente fosse incumbida da defesa da democracia, do patrimônio social e das necessidades coletivas, protegendo os interesses mais relevantes da cidadania” (SALGADO, 2011, p. 9).

Como bem lembra Goulart (2013, p. 200), o “pacto que refundou a República em 1988” trouxe direitos e garantias com o objetivo de propiciar uma transformação social visando à implementação da democracia.

Analisando o perfil da Instituição, verificamos que a Constituição Federal de 1988:

Projetou o Estado Social com a clara intenção de promover o bem comum. A leitura atenta do artigo 3º revela uma vontade política transformadora, com o reconhecimento de que era necessário: *construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (MARQUES, 2019, p. 99-100).

Portanto, socorrendo-nos novamente de Goulart (2013, p. 200), lembramos que “a sociedade brasileira, por meio dos constituintes, conferiu ao Ministério Público a tarefa de garantir, pela tutela de todo o catálogo de direitos fundamentais, a construção e a consolidação do Estado Social formalmente instituído na nova Constituição, mas assim o fez numa lógica exclusivamente intraestatal e abstraindo o fenômeno da globalização”.

Por tal razão é que se pode “perceber que o promotor de justiça passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como órgão agente em favor dos interesses sociais. Nesse sentido, tornou-se uma es-

pécie de *ombudsman* não eleito da sociedade brasileira” (MACEDO JÚNIOR, 1997, p. 52).

Deste modo, o artigo 127 da atual Constituição Federal revela um novo perfil político-institucional e assim dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

O Ministério Público, então, passa a ter uma nova missão, uma grandiosa missão, para a qual era necessária (e continua sendo) uma mudança no seu paradigma de atuação. Pela norma constitucional, o perfil e missão anteriores não mais serviriam. Agora, com uma missão muito mais ampla, que transcende a sua anterior natureza demandista, processual, necessário se faz um Ministério Público que entenda os direitos da sociedade, a sua realidade, e que perceba que é indispensável perseguir os objetivos nacionais e contribuir para sua concretização e, a partir daí, buscar soluções para questões por meio de outras ações que não somente as judiciais.

Ao Ministério Público cabe, agora, buscar o consenso emancipador, o que pode e deve fazer utilizando instrumentos legais à sua disposição, a exemplo de recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas entre outros meios.

É, em outras palavras, a migração de um Ministério Público de perfil demandista para outro, de perfil resolutivo, muito mais ágil e contemporâneo na solução dos problemas que afligem a sociedade.

Essa breve apresentação do Ministério Público atual, tem por objetivo firmar a missão da Instituição ao longo da história e sobretudo nos tempos pós-Constituição de 1988, bem como demonstrar que ela precisa se organizar para poder cumprir o mandato constitucional que lhe foi outorgado. Essa nova missão exige o reconhecimento de que há uma crise social e que o Ministério Público, como órgão de Estado, também é afetado por essa crise. Portanto, imprescindível que a Instituição adote uma postura crítica interna, busque modificar sua estrutura e admitir mudanças em sua forma de atuar, sob pena de não conseguir cumprir o objetivo nacional estabelecido na Constituição, que se confunde, ao fim e ao cabo, com o dever de ação do Ministério Público.

São vários os casos e as situações nas quais o Ministério Público pode e deve atuar. De um campo anterior basicamente restrito à atuação penal e processual penal, a Instituição, ao longo de sua evolução, aumentou o

leque de suas atribuições consideravelmente, em um processo evolutivo, que é contínuo e permanente. A cada lei criada, se há interesse social e individual indisponível, atua o Ministério Público, até porque também lhe incumbe, como já consignado, a defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

### 3 CONSIDERAÇÕES SOBRE MINISTÉRIO PÚBLICO, DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS

A palavra democracia apareceu na Antiguidade Clássica, na Grécia, e teve sua primeira significação como a “forma de governo que caracterizava a administração política dos interesses coletivos dos que habitam as cidades-estados” (CANCIAN, 2007).

Ao longo da história o termo teve diversos significados, sendo de se registrar que, hodiernamente (e aqui se dá gigante salto temporal da história mundial), foi em Abraham Lincoln que se encontrou uma das melhores definições do que vem a ser essa forma de governo.

Para Lincoln, a democracia é o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, uma materialização da gênese grega dos termos: *demos*=povo + *kratos*=poder.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 declara, logo no seu preâmbulo, que a Assembleia Nacional Constituinte se reúne para:

[...] instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL, 2018).

Logo no artigo 1º, a Constituição Federal reafirma a declaração do preâmbulo e estabelece a República Federativa do Brasil, como lembra Gomes (2017, p. 8), como um “Estado democrático de Direito, fundamentando-se na soberania, cidadania, dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político”, consignando, também, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição Federal traz, claramente, uma mensagem eloquente e mais que isso, uma orientação, isto é, a de que vivemos em uma democracia, a de que há subsunção às normas vigentes, inclusive do próprio Estado (GOMES, 2017, p. 8) e que os valores supremos de nossa sociedade rumam no sentido de uma cidadania plena, na qual são valorizados os direitos humanos e fundamentais. Um conjunto de direitos e liberdades básicas para garantir uma vida digna às pessoas. Uma bússola que aponta na direção de um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, ideal esse engravado logo no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos ao prever que *“todos os homens nascem livres e iguais, em dignidade e direitos [...]”*.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, recebeu esse epíteto exatamente por avançar no reconhecimento da necessidade de se perceber que um país só evolui na concretização dos direitos humanos. Nesse particular, já no preâmbulo, apontou o horizonte a ser seguido, traçando também a forma de governo apta à concretização dos objetivos declarados da República, isto é, a democracia, estabelecida como meio a se atingir o que se projetou como vontade política transformadora, consoante o seu artigo 3º, já aludido.

Para tanto, a Constituição consagrou direitos e garantias fundamentais e instrumentalizou o Estado com órgãos capazes de fazer cumprir, ou mesmo catalisar, o processo de concretização dos objetivos da República, sendo um deles o Ministério Público, ao qual se atribuiu o dever de guardião da democracia e da lei; guardião dos direitos individuais e coletivos; guardião das leis e dos direitos; promotor e conscientizador da cidadania, e, vocalizador e canalizador das demandas sociais.

Como bem lembra o Subprocurador-Geral da República e Procurador Federal dos Direitos do Cidadão, Dr. Wagner Gonçalves, no artigo “O Papel do Ministério Público na Proteção dos Direitos Humanos”:

Se abriremos a Constituição e a Lei Orgânica, por exemplo, do Ministério Público Federal, veremos que os direitos humanos, na sua plenitude, são objetivos inerentes à própria existência da Instituição. Entre suas funções, avultam: defesa da democracia, do regime jurídico, dos serviços de relevância pública, da independência e harmonia entre os Poderes; defesa de direitos e interesses coletivos, preservação do meio ambiente, defesa do patrimônio público e

social; defesa dos serviços de saúde e educação, entre outros, além, é claro, da clássica função de promotor da ação penal (GONÇALVES, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal elenca o direito à vida, à privacidade, à igualdade, à liberdade, entre inúmeros outros, como direitos fundamentais. Não foi à toa, como afirmado, que a atual Constituição foi apelidada de a “Constituição Cidadã”.

O Promotor de Justiça Maurício José Nardini, do Ministério Público de Goiás, afirma que:

[...] o Brasil é rico em leis. Possui uma estrutura legal que dá inveja a muito país dito desenvolvido. O grande problema é fazer com nossas leis sejam cumpridas, porque leis existem para promover direitos humanos no Brasil. O Judiciário (e aqui podemos colocar também o Ministério Público) possui algumas deficiências que impedem a efetiva aplicação das leis brasileiras. Afinal, não é do interesse das classes dominantes fazer com que as leis sejam cumpridas (NARDINI, 1997).

As assertivas do citado colega, ainda que feitas no ano de 1997, continuam atuais. As deficiências do Judiciário e do Ministério Público constituem fato inequívoco, como também o é o interesse das classes dominantes em dificultar o cumprimento das leis. O que se nota de há muito é uma covarde tentativa de apequenar o Ministério Público e o Judiciário, cortando-lhes fundo na carne, nas suas estruturas (ainda insuficientes) e também nas suas atribuições e competências.

É preciso lembrar que o Ministério Público adquiriu um novo perfil a partir de 1988 (hoje não mais tão novo), quando foi alçado na Constituição como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A vida com dignidade, a saúde, a educação, a segurança, o meio ambiente saudável, o trabalho, são exemplos de direitos que o Ministério Público brasileiro recebeu a missão constitucional de defender.

A atuação diária da Instituição nada mais é do que lidar com essa gama de atribuições, visando concretizar esses direitos em nosso País, em

nosso Estado ou mesmo na mais longínqua e carente cidade de nossa nação. Ao Ministério Público, portanto, cabe servir a um dos fins mais nobres e permanentes do Estado, que é o de manter a ordem e a paz social.

A matriz normativa que orienta a Instituição revela que tem ela um compromisso inseparável com o aprimoramento da democracia, essencial ao alcance da plena cidadania. O Procurador de Justiça no Estado do Maranhão, Dr. Raimundo Nonato de Carvalho Filho, em discurso de posse de seu último mandato como Procurador-Geral de Justiça (biênio 2002-2004), afirmou que:

[...] a efetiva construção da cidadania é um processo histórico gradativo e sensível, cercado de ameaças de retrocessos e retornos cíclicos a padrões autoritários de conduta, hoje simbolizados não pela supressão das palavras, mas pela sua manipulação; não pela censura à informação, mas pela distorção dos fatos; não pela agressividade dos fuzis e baionetas, mas pelo controle dos números e pelo eventual ‘mau humor’ das bolsas e mercados.

Já se vão quase duas décadas e esse discurso continua atual, pois, nesse instável contexto social, pode-se inferir que o maior dever dos membros do Ministério Público é o de resgatar valores e preservá-los, buscar a garantia dos direitos e princípios, enfim, agir incessantemente na luta pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, até porque esse é também o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, como já mencionado, e para o qual o Ministério Público precisa se organizar, se planejar estrategicamente, sendo de se afirmar que dentre os órgãos que constituem a Instituição, interessa, aqui, um recorte sobre a Corregedoria Geral e sua indispensável contribuição na eficácia, eficiência e efetividade da atuação institucional, inclusive sua indispensabilidade na execução do planejamento estratégico.

#### **4 A CORREGEDORIA GERAL**

Corregedoria, segundo Santos e Souza (2009), é:

O órgão de controle interno de instituições públicas a quem cabe proceder inspeções administrativas,

realizar *correições* programadas e extraordinárias, verificando o regular atendimento por parte dos gestores ao ordenamento jurídico pátrio e às normas internas das instituições, orientando e prestando consultoria, quando for o caso, bem como promovendo a apuração formal das possíveis irregularidades e transgressões praticadas por servidores, aplicando as penalidades cabíveis.

Por sua vez, Santiago (2013) diz:

[...] recebe o nome de corregedoria o órgão presente dentro uma organização destinado a orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos seus membros por meio de inspeções e emissão de relatórios reservados. As corregedorias realizam atividades internas, sem contato com o público externo da organização. Desde a sua origem, a correição foi criada com o objetivo de realizar uma perfeita e adequada prestação dos serviços públicos jurisdicionais. Acabou adotado pelas corregedorias do poder executivo, com o intuito de resguardar os servidores públicos de possíveis erros, excessos, equívocos ou mesmo atos abusivos e arbitrários.

Afirma o autor que se atribui a origem do instituto da Correição ao século XVIII a.C, na Babilônia, no Código de Hamurábi, o qual trazia um dispositivo que orientava a aproximação ao cidadão, de modo a ouvi-lo e assim direcionar o andamento da justiça. Assim como em relação à origem do Ministério Público, em relação à origem das Corregedorias a história também não é pacífica.

No Brasil, o órgão Corregedoria surgiu por meio do Regulamento nº 737, datado de 25 e novembro de 1850, que aprovou o Código de Processo Comercial. A partir de então a palavra saiu do restrito conceito no Poder Judiciário, passando a se estender também aos atos administrativos do Legislativo e Executivo, informa Santiago.

Ensina Araújo (2005) que sob o aspecto etimológico, *corregere* é “termo antigo que significa literalmente eliminar erros, emendar. Na linguagem jurídica, quer dizer o seguinte: ‘realizar correição, ou seja, realizar exame ou vistoria nos expedientes e documentos de certo órgão, a fim



de verificar se os serviços estão sendo desempenhados com eficiência e lisura”.

Como se nota, a atividade correcional existe em todos os Poderes e em diversos órgãos e instituições do Estado. Está sempre ligada à fiscalização, orientação e *adoção de providências no sentido de fazer com que os serviços sejam prestados da forma como devem*, ainda que medidas disciplinares devam ser adotadas. Assim o é também no Ministério Público.

O Ministério Público no Brasil, como dispõe a Constituição Federal em seu artigo 128, já citado, abrange o Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. E as leis complementares da União e dos Estados é que estabelecem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Como não poderia deixar de ser, o Ministério Público também possui sua *Corregedoria*, inclusive a maior de todas, a Corregedoria Nacional, a exemplo do que existe no Judiciário.

No Ministério Público do Estado do Maranhão, a mencionada *Lei Complementar nº 013*, de 25 de outubro de 1991, dispõe que a *Corregedoria Geral* é órgão da Administração Superior do Ministério Público, conforme seu *artigo 5º, inciso IV*.

Colhe-se no site [www.mppma.mp.br](http://www.mppma.mp.br), quanto à Corregedoria Geral, o seguinte:

Componente da Administração Superior, a Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições, realizar correições e inspeções nas Promotorias de Justiça, bem assim inspeções nas Procuradorias de Justiça, além de propor ao Conselho Superior do Ministério Público, a confirmação ou não de órgão de execução; instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis.

A *Lei Complementar nº 013/91*, dispõe assim:

Art. 16 – A Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades

funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

I – realizar correições e inspeções nas Promotorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Conselho Superior consignando:

a atuação do membro do Ministério Público sob o aspecto moral e intelectual;

a dedicação ao cargo, capacidade de trabalho e eficiência no serviço, inclusive quanto à residência na comarca e comparecimento ao expediente normal do Fórum.

II – realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores;

III – propor ao Conselho Superior do Ministério Público, na forma da Lei, a confirmação ou não de membro do Ministério Público na carreira;

IV – fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução;

V – instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro do Ministério Público, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, assegurada ampla defesa;

VI – encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que incumba a este decidir;

VII – manter prontuário atualizado dos membros da Instituição;

VIII – remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições;

IX – apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior;

X – elaborar a escala de férias dos Promotores de Justiça e das respectivas substituições, submetendo-a ao Procurador-Geral de Justiça até o dia 30 de outubro (MARANHÃO, 2018).

Observa-se que compete à Corregedoria Geral do Ministério Público no Estado do Maranhão, entre outras atribuições, adotar medidas de orientação e prevenção, de modo que a missão constitucional do Ministério Público seja cumprida com excelência. Cabe-lhe zelar pelo compromisso ético e funcional de seus membros, priorizando a orientação, a fiscalização, a revisão de rotinas administrativas, de modo a potencializar os resultados práticos e assim obter maior eficiência e eficácia do trabalho institucional.

Segundo Garcia (2008, p. 224), a Corregedoria Geral é considerada órgão da Administração Superior do Ministério Público pelo *art. 5º, IV, da Lei nº 8.625/1993* (na nossa Lei Orgânica, isto é, a *Lei Complementar nº 013/91*, a previsão está contida igualmente no *artigo 5º, inciso IV*)<sup>2</sup>, e tem:

[...] a sua atividade finalística voltada à orientação e à fiscalização dos Procuradores e Promotores de Justiça. Trata-se de órgão de controle interno que deve velar pelo aperfeiçoamento da atividade desenvolvida pelos referidos agentes e pelos respectivos órgãos administrativos que integram: as Procuradoria e as Promotorias de Justiça (art. 6º). Além disso, é responsável pelo desenvolvimento da atividade persecutória no âmbito disciplinar, devendo recepcionar notícias de irregularidade nos órgãos de execução e apurar aquelas que possuam alguma idoneidade. Para alcançar tais objetivos, deve colher informações junto aos órgãos fiscalizados com a realização de correções e inspeções [...].

Assim, o trabalho correcional ganha dimensão de indispensabilidade, à medida que, por força constitucional, a Administração Pública, direta ou indireta, tem que obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* (art. 37, CF/88). Da mesma forma, pode-se falar dos órgãos independentes da Administração Pública, como o *Ministério Público*, seja o da União, seja o dos Estados.

Obedecer a tais princípios é, em verdade, objetivo maior de toda e qualquer instituição pública e, principalmente, missão de suas Correge-

<sup>2</sup> Art. 5º – São órgãos da Administração Superior do Ministério Público: I – a Procuradoria Geral de Justiça; II – o Colégio de Procuradores de Justiça; III – o Conselho Superior do Ministério Público; IV – a Corregedoria Geral do Ministério Público.

dorias, às quais cabe, como afirmado, fiscalizar e orientar a atividade dos membros da Instituição.

## 5 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO PÚBLICA

A gestão pública “é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando ao bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço” (SANTOS, 2014).

O planejamento, por sua vez, uma ferramenta de gestão, é:

[...] ferramenta administrativa que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, o trâmite adequado e reavaliar todo o processo a que o acoplamento se destina. Sendo, portanto, o lado racional da ação. Tratando-se de um processo de deliberação abstrato e explícito que escolhe e organiza ações, antecipando os resultados esperados. Esta deliberação busca alcançar, da melhor forma possível, alguns objetivos pré-definidos (PLANEJAMENTO, [2019?]).

No Maranhão passou-se a adotar o planejamento estratégico no início dos anos 2000, mesma época em que o MP de outros Estados igualmente passaram a fazer planejamentos estratégicos. Esse planejamento inicial foi pensado como algo de vanguarda, que possibilitaria organizar as ações institucionais, conferindo-lhes mais efetividade. Desta maneira, de dentro para fora, isto é, do Ministério Público para a sociedade, foram escolhidas áreas de atuação e a partir delas estratégias de ataque, tudo com o objetivo de fazer cumprir a grande responsabilidade retratada nos mencionados artigos 127 e 3º da Constituição Federal.

Não obstante a elaboração do planejamento tenha sido um grande passo institucional, pois a partir dele foi bem perceptível o crescimento quanto à estrutura interna do Ministério Público do Estado do Maranhão, bem como a articulação da Instituição para a defesa de direitos fundamentais, que resultaram na deflagração dos mais variados tipos de ações extrajudiciais e judiciais, há de se registrar que o planejamento obedeceu ao *sistema tradicional*, que, segundo Brie (2014), é “rígido e estrutural,

com poucas possibilidades de adaptação às mudanças e que representa, geralmente, a visão dos autores do plano”.

Em outras palavras, o planejamento feito inicialmente foi fruto daquilo que o próprio Ministério Público do Estado do Maranhão entendeu como prioridade, “carregado de uma enorme pretensão de capacidade de predição” (ALVES, 2011). Não levou em consideração o que, na visão do Promotor de Justiça José Márcio Alves, são os nossos “clientes”.

Como ponderou Alves (2011), esse tipo de planejamento é “muito bom, motivacional” e de “grande valia para apontar trilhas para o aprimoramento da atividade-meio (carência de servidores, assessores técnico-científicos, estrutura física, tecnologia da informação etc) e no máximo para estabelecer uma visão unilateral do problema, mas não alcança o ‘outro’ ”.

Não se limitando à ponderação, José Márcio Alves indica o que entende melhor para o perfil da instituição: o *Planejamento Estratégico Situacional – PES*.

O PES foi pensado e desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, no início da década de 1970. Sua principal diferença do Planejamento Tradicional é que enquanto este repousa na capacidade de predição, aquele “é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo” (PLANEJAMENTO, [2019?]).

O Planejamento Estratégico Situacional é uma ferramenta de gestão importante para quem quer alcançar melhores resultados, com mais assertividade. Diferentemente do planejamento tradicional, que na visão de Matus é determinista, não foge da estaticidade dos problemas e mutila a realidade, o PES tem a flexibilidade como palavra-chave.

Como ensina Santos (2014), “o planejamento tradicional baseia-se em diagnósticos do ambiente e na construção de modelos, e um modelo é sempre uma representação simplificada da realidade”. Toffler (1985, p. 200), em lição que se pode buscar, afirma que: “os métodos lineares funcionam melhor em períodos de estabilidade relativa; entram em colapso em períodos de convulsão, como o que passamos agora. Isso sugere a necessidade de desenvolvimento de melhores métodos de planejamento não lineares”.

É exatamente por tal razão que o PES ganha corpo na Administração Pública, dele devendo se valer o Ministério Público. É que a Constituição Federal reconheceu que vivemos na era da eficiência, conforme se infere do artigo 37, era essa que Motta (1986, p. 13) chamava de “transição

da teoria da administração para a teoria das organizações, isto é, a tentativa de estudar o sistema social em que a administração se exerce, com vistas à sua maior eficiência, face às determinações estruturais e comportamentais. A preocupação com a eficiência do sistema”.

No Ministério Público essa preocupação tem sido a tônica. Não é sem razão que o Conselho Nacional do Ministério Público tem expedido recomendações, demonstrando a instituição que queremos ser. Assim como a Constituição Federal traz a sua vontade política transformadora no artigo 3º, o CNMP aponta os rumos institucionais e o faz por meio de Recomendações<sup>3</sup>. Destaque nesse sentido é a Carta de Brasília, de setembro de 2016, na qual, como pontuam Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, Patrícia de Amorim Rêgo e Antônia Francisca de Oliveira, integrantes do MP do Acre, se afirma a necessidade de:

[...] criação de uma nova teoria ministerial e aponta o Promotor de Justiça como um agente político e, por sua natureza institucional, um verdadeiro indutor da transformação da realidade social em seu local de atuação. Para essa nova teoria, tem-se que adotar novas práticas e, nesse sentido, o planejamento estratégico aparece como uma ferramenta inovadora para fomentar as mudanças institucionais necessárias, capazes de viabilizar e consolidar essa nova teoria ministerial no Brasil (LIMA NETO; RÊGO; OLIVEIRA, 2017).

Alves (2011) pondera que o Ministério Público existe para processar problemas. Problemas dos outros, relembre-se. Assim, sendo instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, ao qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis, tem-se que o Ministério Público dos dias de hoje deve estar ciente de sua necessidade de compreender e enfrentar os desafios da atualidade, a fim de que seja capaz de protagonizar as mudanças sociais, de modo efetivo, em prol da cidadania.

Nesse cenário é que se observa a importância do PES, pois dada a complexidade dos problemas sociais caros ao Ministério Público, o méto-

---

<sup>3</sup> Vide Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN Nº 02, de 21 de junho de 2016 e Recomendação Nº 54, de 28 de março de 2017.

do tradicional poderia ser falho e não efetivo em resolvê-los. Segundo Se-  
caf (2019), “quando se considera uma estratégia situacional, a ideia é que  
os planos que você elabora possam (e devam) ser adaptados ou reformu-  
lados de acordo com variáveis das situações”. Em outras palavras, leva-se  
em consideração o que realmente está acontecendo, a situação estrutural  
da Instituição que elaborou o planejamento, sem deixar de considerar as  
mudanças que podem ocorrer dentro e fora do cenário. No dizer de Itiro  
Lida (1997 apud PEREIRA; LIMA; COSTA, 2013), “é conceber um plano  
de ação para cada problema, e atuar sobre a realidade cambiante, na mes-  
ma velocidade desta transformação”.

Atualmente o planejamento estratégico adotado no Maranhão  
ainda é o tradicional. Esse modelo não parece ser o mais adequado para a  
realidade da nossa Instituição, pela sua superada e imprecisa capacidade  
de predição e por ter como efeito colateral a pouca participação de todos  
quantos deveriam estar envolvidos, isto é, público interno (membros e  
servidores) e externo (a sociedade para a qual destinamos as nossas ações).

Outra consequência é que a falta de participação impossibilita a  
aferição da efetividade das ações e inviabiliza uma atuação padronizada,  
organizada e que esteja capacitada a se adaptar às constantes mudanças  
do jogo social.

O PES tem como uma de suas características o estímulo a solu-  
ções extrajudiciais, que são, em geral, mais ágeis, resolutivas, transparentes  
e para as quais o MP possui ampla legitimidade, já que “no exercício de  
seu múnus, restou incumbido de cobrar efetividade quanto aos princípios  
e promessas formais constantes na Constituição” (SALGADO, 2011, p. 10).

Noutro passo, o PES possui fases bem definidas. A primeira,  
em que são elencados os problemas, considerando-se as circunstâncias  
reais, isto é, ouvindo o outro para quem destinamos nossa atuação. A  
segunda, na qual se estabelecem as normas, momento em que se analisa  
o que aconteceria com o plano de ação se tudo corresse como esperado.  
A terceira – estratégica – em que são consideradas as adversidades e, por  
fim, a quarta, a tático operacional, quando se executa o plano de ação,  
tendo como premissa uma avaliação contínua para problemas não está-  
ticos e passíveis de mudanças imprevisíveis, considerando as variáveis e  
as reações externas.

Diferentemente do planejamento baseado em situações estáticas,  
o PES apresenta métodos e técnicas adequadas para descrever e interpre-  
tar situações complexas do tecido social, de forma que o planejamento

igualmente seja contínuo e ocorra durante todo o período de execução do projeto.

### 5.1. Corregedoria e o planejamento estratégico

O Planejamento Estratégico é o meio pelo qual o Ministério Público busca cumprir a sua missão constitucional. É uma das maneiras de implementar suas “ações de modernização administrativa, buscando ampliar o atendimento das demandas da sociedade e oferecer resultados efetivos, em consonância com o art. 37 da Constituição Federal, que consagrou a eficiência como um dos princípios reitores da Administração Pública”<sup>4</sup>.

A elaboração, portanto, de um Planejamento Estratégico obedece não apenas a princípios constitucionais, mas também a uma diretriz nacional do CNMP, e mais que isso, materializa os meios pelos quais o Ministério Público deve cumprir sua missão. Como bem lembra a Dra. Cláudia Maria de Freitas Chagas, Conselheira do CNMP e Presidente da Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo, ao se referir ao planejamento estratégico do CNMP, em fala que pode também ser aplicada aos planejamentos dos Ministérios Públicos dos Estados, trata-se de um desafio grande, significa “buscar a unidade e a integração sem desprezo à autonomia e independência. Encontrar uma agenda comum, sem desprezar a realidade de cada um e as diferenças regionais”<sup>5</sup>.

A Corregedoria Geral, diante da gama de atribuições do Ministério Público, tem papel importantíssimo e indispensável nesse processo, pois a ela cabe fiscalizar, orientar, e, com isso, possibilitar a melhora na execução dos serviços ministeriais. O papel que se destina, então, às Corregedorias, de certa forma, é orientar para que os membros façam corretamente as coisas a seu cargo, privilegiando a *eficiência*. Também é seu papel orientar e fiscalizar para que façam as coisas certas, privilegiando a *eficácia*, de maneira que se faça o que tem que ser feito, da forma certa, atingindo os objetivos traçados e utilizando os recursos disponíveis da melhor forma possível, privilegiando, também, a *efetividade*.

---

<sup>4</sup> Mensagem da ex-Procuradora-Geral de Justiça Regina Lúcia de Almeida Rocha. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/eventos/gestao-estrategica/>. Acesso em: 7 jan. 2020.

<sup>5</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). *Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público 2011-2015*. Disponível em: [https://www.cncmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento\\_estrategico/PGR\\_Cartilaha\\_CNMP\\_Miolo.pdf](https://www.cncmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf). Acesso em: 7 jan. 2020.



A Corregedoria Geral, então, age por diversas formas. Orienta e fiscaliza e isto pode ser feito por inspeções e correições, entre outras medidas, como recomendações, grupos de estudo, audiências, etc.

O Promotor de Justiça Márcio Berclaz afirma que o Ministério Público precisa:

[...] exercer suas funções com mínima coordenação e organização, de forma articulada, regionalizada e sistêmica, estabelecida a premissa de que a construção de planejamentos estratégicos institucionais integra medida necessária para emprestar eficiência (artigo 37, “caput”, da Constituição da República) e controle de resultados na atuação de transformação social necessária ao *Parquet* enquanto instituição do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, “caput”, da CR) (BERCLAZ, 2009).

Trata-se de uma constatação verdadeira, porquanto, como já afirmado, forte foi o impacto que a Constituição Federal de 1988 teve na missão e identidade da Instituição.

A orientação e fiscalização frequentes dos serviços, e também as medidas imediatamente adotadas em decorrência disto, proporcionam grande efetividade nas ações de incumbência da Instituição, não apenas porque determinadas situações dão causa a eventuais sanções, como porque a ação orientadora proporciona um agir com maior segurança do membro do Ministério Público.

A conclusão a que se chega é que o alinhamento entre as ações da Corregedoria e o Planejamento Estratégico é algo indispensável e necessário, tendo em vista que essa harmonia facilita a identificação de eventuais necessidades institucionais e contribui para que se tenha uma gestão mais ágil e operacional, que possibilite o Ministério Público cumprir, da melhor forma possível, toda a gama de atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade atual passa por transformações cada vez mais rápidas, portanto, o Ministério Público contemporâneo deve estar ciente

de seu dever de acompanhar esse processo veloz de mudanças. A Monja Coen, que é fundadora da Comunidade Zen Budista no Brasil, afirma que “nada é fixo, nada é permanente. A vida é isso, essa transitoriedade”. O pensamento de Coen, que aqui se busca como fundamento, não pode passar despercebido por quem tem o dever de proteger a sociedade e seus valores mais caros.

Como afirmam Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, Patrícia de Amorim Rêgo e Antônia Francisca de Oliveira, integrantes do MP do Acre:

O Ministério Público contemporâneo é aquele que compreende os desafios de seu tempo e atua no espaço local da necessidade humana, protagonizando mudanças sociais profundas e efetivas em favor da promoção da cidadania. O planejamento estratégico aparece, nesse cenário, como ferramenta indispensável à inovação, na medida em que se traduz em métodos e metodologias eficazes, eficientes de aproximação do Parquet com a realidade social e com o cidadão que mais precisa; produz os benefícios e permite medir os impactos sobre a realidade impactada (LIMA NETO; RÊGO; OLIVEIRA, 2017).

Assim, tratando de buscar a eficácia e a eficiência de suas ações, e a melhor resolutividade, importante que os caminhos já traçados pela Constituição e pelas leis dela decorrentes, aliados às recomendações e orientações das instâncias internas e externas próprias, de que o Ministério Público já dispõe, sejam fatores a impulsionar a Instituição no caminho da excelência, aumentando, no dizer de Salgado (2011, p. 15):

[...] a sintonia entre a verdadeira necessidade da coletividade, com as providências adotadas na atividade-fim. Para tanto se faz necessário um sistema de trabalho que permita unir e somar qualidades, compreendendo o real significado da atuação em equipe, com início, meio e fim coordenado ou harmônico, através do qual se poderá agregar valor, credibilidade e efetividade ao serviço realizado.

Uma forma de bem se desincumbir das inúmeras missões institucionais, mormente as novas (as sociais – decorrentes do comando

constitucional), é perseguir uma gestão eficiente, planejada, que otimize a utilização dos recursos físicos e de pessoal à disposição da Instituição, principalmente em um país marcado por constantes crises econômicas que limitam orçamentos.

O Ministério Público há de exercer as suas atribuições, como afirmado, de forma planejada, coordenada e organizada, razão pela qual a Corregedoria Geral se torna um órgão indispensável ao exercer seu papel orientador e fiscalizador das atividades institucionais, sobretudo no que se refere à adequada execução do planejamento estratégico, contribuindo para a solidificação da identidade constitucional da Instituição e que seja capaz de induzir a uma prática extrajudicial mais forte, de forma que a missão trazida pelo *vento democrático da Constituição* (BERCLAZ, 2009) seja cumprida adequadamente pelos integrantes do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Uma matriz situacional para o Ministério Público do Maranhão*. Disponível em: <https://blogjosemarcio.wordpress.com/2011/05/10>. Acesso em: 16 set. 2019.

ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria: órgão disciplinar ou correicional?* 2005. Disponível em: [www.netsaber.com.br](http://www.netsaber.com.br). Acesso em: 27 dez. 2019.

BERCLAZ, Márcio Soares. *A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional*. 2009. Disponível em: <http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/teses09/marcioberclaz.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a orga-

nização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 4 fev. 2019.

BRIE, Santiago. *Análise: Planejamento Situacional versus Planejamento Tradicional*. 2014. Disponível em: <https://blogs.funiber.org/pt/arquitetura-e-desenho/2014/02/28/planejamento-situacional-versus-planejamento-tradicional>. Acesso em: 18 set. 2019.

CANCIAN, Renato. *Democracia: as formas que esse sistema tomou ao longo da história*. 2007. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/sociologia/democracia-1-as-formas-que-esse-sistema-tomou-aolongoda-historia.htm>. Acesso em: 27 dez. 2019.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES, Carrel Ypiranga. *Ministério Público como direito fundamental*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GONÇALVES, Wagner. O papel do Ministério Público na proteção dos direitos humanos. 2000. In: A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL: Workshop. 1999. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/view/3507/3629>. Acesso em: 3 jan. 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

LIMA NETO, Oswaldo D'Albuquerque; RÊGO, Patrícia de Amorim; OLIVEIRA, Antônia Francisca de. *O planejamento estratégico como ferramenta de inovação para o ministério público contemporâneo*. 2017. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/O-PLANEJAMENTO-ESTRATEGICO-COMO-FERRAMENTA-DE-INOVAÇÃO-PARA-O-MINISTÉRIO-PÚBLICO-CONTEMPORÂNEO.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (co-

ord.). *Ministério Público*: instituição e processo. São Paulo: Atlas, 1997. Cap. 2. MARANHÃO. *Lei Complementar Estadual nº 013, de 25 de outubro de 1991*. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís: Ministério Público do Estado do Maranhão, [2018]. Disponível em: <https://mpma.mp.br/index.php/nova-legislacao-interna/66-biblioteca/paginas-estaticas/6257-leis-institucional-biblioteca-2>. Acesso em: 18 set. 2019.

MARQUES, Ednarg Fernandes. Ministério Público – Evolução histórica e Órgãos: Corregedoria como instrumento de efetivação de direitos. In: TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; APOLIANO JÚNIOR, Ariston Chagas; LIMA, Marcelo de Carvalho. *Direitos humanos e sistema de justiça*: estudos em homenagem ao Professor Agostinho Ramalho Marques Neto. São Luís: EDUFMA; ESMAM, 2019. v. 1, p. 99-100.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

MOTTA, Fernando C. P. *Teoria das organizações*: evolução e crítica. São Paulo: Pioneira, 1986.

NARDINI, Maurício José. Papel do Ministério Público na promoção dos direitos humanos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 2, n. 19, set. 1997. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/172>. Acesso em: 19 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 15 dez. 2019.

PEREIRA, Cássia Ricardina; LIMA, Jean Marcel Cunto; COSTA, Júlio César de Queiroz. *Experiência do Processo Estratégico no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/EXPERIÊNCIA-DO-PROCESSO-ESTRATÉGICO-NO-MINISTÉRIO-PÚBLICO-DO-ESTADO-DO-RIO-GRANDE-DO-NORTE3.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

PLANEJAMENTO. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [2019?]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Planejamento>. Acesso em: 15 set. 2019.

SALGADO, Luiz Roberto Saraiva. *Demolindo mitos e construindo pontes: Ministério Público Nova Arquitetura da Unidade*. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2011. p. 9.

SANTIAGO, Emerson. *Corregedorias*. 2013. Disponível em: [www.infoescola.com/direito/corregedorias](http://www.infoescola.com/direito/corregedorias). Acesso em: 4 fev. 2019.

SANTOS, Carlos Frederico; SOUZA, Muricy. *Corregedoria*. 2009. Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/corregedoria/>. Acesso em: 16 dez. 2019.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SECAF, Vera Maria Stuart. *O que é planejamento estratégico situacional e como se diferencia do modelo tradicional*. 2019. Disponível em: <https://www.setting.com.br/blog/estrategia/o-que-e-planejamento-estrategico-situacional/>. Acesso em: 12 dez. 2019.

TOFFLER, Alvin. *A empresa flexível*. Rio de Janeiro: Record, 1985.



# O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO ALÉM DO JURÍDICO: O MEMORIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO COMO AÇÃO DE SALVAGUARDA DE SUA HISTÓRIA

## THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO STATE BEYOND LEGAL: THE MEMORIAL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF MARANHÃO STATE AS A SAFEGUARD ACTION OF ITS HISTORY

*Giovana Canavieira Furtado<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo analisa a representação da memória institucional constituída no âmbito do Ministério Público do Maranhão, através do seu Programa de Memória Institucional do Ministério Público do Estado do Maranhão, cuja principal ação está materializada na forma de um memorial. Trata-se de um texto dissertativo com observações marcadas pela interseção dos saberes ligados ao campo da história, memória e do patrimônio, com as áreas da gestão cultural, da museologia, da arquivologia e, ainda, do direito, com ênfase testemunhal através de observações captadas na experiência vivida neste programa e nesta instituição. A partir disso, se objetiva entender a apresentação deste projeto, *per se* e para a sociedade, explorando suas características, representações e intuítos, assim como seu alcance tanto no âmbito interno – a instituição, como no externo – a comunidade.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Memória institucional. Memorial. Projeto institucional.

**Abstract:** This article analyzes the representation of institutional memory constituted within the scope of Maranhão State Public Prosecutor's Office, through its Institutional Memory Program of Maranhão State Public Prosecutor's Office, whose main action is materialized in the form of a memorial. It is a dissertation text with observations marked by the intersection of knowledge linked to the field of history, memory and heritage, with the areas of cultural management, museology, archiving and, also, law, with a testimonial emphasis through observations captured in the experience lived in this program and in

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduada em História-Licenciatura Plena. Email: giovana@mpma.mp.br.



this institution. From this, the objective is to understand the presentation of this project, per se and for society, exploring its characteristics, representations and intentions, as well as its scope both internally – the institution, as well as externally – the community.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Institutional memory. Memorial. Institutional project.

## 1 INTRODUÇÃO

O passado sempre desperta fascínio em seus múltiplos aspectos: social, cultural, econômico, político; em suas diversas apresentações: documentos, manuscritos, gravações, filmes, objetos, jornais, fotos; em seus lugares mais evidentes: bibliotecas, arquivos, museus, sítios arqueológicos. O interesse por ele nasce, antes de tudo, da consciência que o resgata da memória da humanidade e amplia a compreensão, transformação, até mesmo da preservação da condição humana. Por este motivo, a relevância de conhecer o passado pois na compreensão do encadeamento dos acontecimentos reside o entendimento da humanidade e de suas manifestações.

Levados por semelhantes pensamentos nasceu no âmbito do Ministério Público do Maranhão um projeto denominado Programa Memória Institucional do Ministério Público do Maranhão que foi pensado sob várias linhas de atuação, sendo a principal ação o Memorial do Ministério Público do Estado do Maranhão, espaço físico que possui um acervo que trata da história dos membros e das ações do Ministério Público do Maranhão. Nele se encontram peças como: objetos, documentos e fotografias de parte da história do órgão ministerial; parte do acervo destaca a figura do antigo promotor público Celso da Cunha Magalhães, que se notabilizou no famoso Processo-crime da Baronesa do Grajaú, nos anos de 1876 e 1877, pela acusação contra a Sra. Anna Rosa Vianna Ribeiro, Baronesa do Grajaú, que foi acusada de matar um escravinho de sua propriedade.

A figura de Celso Magalhães, tomada como ícone da salvaguarda da memória da instituição, é emblemática no que tange à própria significação do que seriam os comportamentos e referenciais a serem alcançados pelos que ali trabalham e também pela própria sociedade diante deste exemplo que o membro ministerial deva seguir, ser, admitir ser, principalmente pela ação mais notória daquele: a coragem de levar a

juízo uma nobre em plena sociedade escravocrata no século XIX, revelando o porquê da escolha desse patrono para o Ministério Público estadual.

Todo processo de escolha demanda uma seleção do que e por que mostrar. A própria formação do memorial significa, num primeiro momento, a necessidade de legitimação de uma identidade a ser celebrada como necessária, como parte histórica da vida dessa sociedade. E, em sendo um memorial nos moldes do que já se tem estabelecido desde o fim da Revolução Francesa lá no século XVIII, existe um desejo de expandir suas ações para além da temática específica da memória da própria instituição, alcançando assim parcela da população para além dos seus pares.

O memorial, dentro da lógica do programa, se constitui como um campo de diálogo entre a memória e a História, por isso recorreu às ferramentas metodológicas da História, agregando pesquisadores na sua composição para garantir a credibilidade da produção, bem como ao poder explicativo dessa disciplina, para que suas ações conquistassem legitimidade social e projeção cultural. A concepção original deste programa anunciava uma busca por um entendimento sobre a instituição e seu papel social, sua relevância, seu caráter histórico e trajetória, assim como das potencialidades museológicas e de sua interação com a sociedade – que é o seu “fim”.

Falar sobre instituições e suas relações com os aspectos intangíveis do homem não é uma tarefa simples. As teias estruturais que a tudo tentam abarcar, inserem, ao mesmo tempo, o indivíduo numa lógica produtiva existencial contraditória, dialética, complexa. Por que o Ministério Público se predispôs a criar um expressivo acervo celebrador de seus ícones identitários e de memória social? Qual o sentido de uma institucionalização dos atos e celebração destes sob a forma de um memorial? Que categorias conceituais poderiam estar presentes nessa discussão?

Inicialmente, destaca-se a compreensão do *moderno*, haja vista que só se pensa em guardar algo que seja valioso ou que pode vir a perder-se gerando-se aí uma dicotomia entre um novo e velho, antigo e moderno, digno ou não de ser guardado. Não à toa, Hobsbawm (1995) afirmava que o século XX foi aquele em que a modernidade atingiu sua plenitude. A modernidade e todos os seus elementos culturais próprios, cujos símbolos mais expressivos seriam aqueles ligados à noção de progresso, na mecanização da indústria, no cinema como arte, no avião como símbolo do domínio da ciência sobre a crença, na psicanálise como elemento de

percepção humana pela mente, dentre outros, todos eles responsáveis pelas mais profundas transformações que a humanidade já conheceu.

Experimentando todas essas “novidades”, a nossa sociedade ao passar pelo processo de modificação das suas estruturas também se modificou: *ao afetar as formas de sentir e operar a realidade*, impondo modelos e formas de pensar e de se apropriar não apenas do que se vivia no presente, mas também do passado e das formas de olhar para o futuro. Essa modernidade justifica a ascensão, enquanto classe, da burguesia, que passa a ser a representação desse “novo”, de novos valores que precisavam vir à tona com as transformações que se processavam desde o final do século XVIII — especificamente nas Revoluções Francesa e Industrial.

Ao ascender enquanto classe, a burguesia também carrega consigo uma ideologia particular, na qual a modernidade se revela sendo a própria ruptura com os modelos anteriores, isto é, a chamada tradição — que significa aquilo que precisa ser ultrapassado em nome do “novo”, do “moderno”. Uma face dessa sociedade moderna transforma e cria padrões e modelos de sentir e operar a realidade, o que implica a resignificação dos bens que se configuram como testemunhas da mudança e da história dessa mesma sociedade.

Paralelamente ocorre um processo oposto, no qual essa mesma sociedade passa a se organizar e passa a questionar e temer a perda desses elementos (bens, valores, costumes) configurados como seus referenciais identitários, lugares em que a sua perpetuidade possa ser garantida como símbolo de sua existência e de sua natureza social ao longo do tempo, para perpetuar-se como tal é preciso fazer durar, preservar, manter. Embora uma classe possa ascender em detrimento de outra, não se pode negar que esse mecanismo de ação entre elas não ocorra de forma estritamente objetiva, mas o que se vê são relações de sociabilidade que vão sendo tecidas paulatinamente em codependência, nas teias dessas relações dialéticas. Ao negar uma, busca-se afirmar outra.

Esse jogo de afirmação e negação seria o próprio cerne do questionamento presente: por que a instituição do Ministério Público do Maranhão buscou instrumentalizar os elementos da memória social? Por que busca conduzir o processo de salvaguarda de bens identitários ou bens dignos de serem percebidos como referenciais da memória social? Qual tipo de memória se quis preservar? Por que a instituição decidiu chamar para si a necessidade de criação de um centro de memória de perfil arqui-

vístico e celebratório tomando por moldes um modelo tradicional museológico de exibição de uma história institucional?

*A priori*, essas questões são parte da problematização considerada essencial para a compreensão de que a presente análise é apenas uma posição interpretativa de um cenário a trazer inquietações através da percepção de que as categorias históricas não ficam somente na leitura do passado, mas sim no perceber o hoje a partir de construções que vêm se delineando em teias de construtos sociais.

Inicialmente, pensa-se necessário discutir as categorias e conceitos e, adotando um perfil mais teórico, tratar de modernidade, cultura, memória social e patrimônio cultural para, então, abordar o termo e instituição memorial, apontando seus conceitos, características e peculiaridades; e por fim, falar do Memorial do Ministério Público do Maranhão apontando questionamentos para suas ações presentes e para seu futuro.

Bauman (1999. p. 95-96) diz que

[...] a cultura é inútil, ou, pelo menos, assim parece, enquanto os supervisores (autonomeados) tiverem o monopólio do estabelecimento das linhas de fronteira entre utilidade e inutilidade. A cultura representa interesses e demandas das pressões particulares em oposição às pressões homogeneizantes do geral e assume posição inarredavelmente crítica em relação ao atual estado de coisas e suas instituições.

Nesse sentido, questiona-se sobre o memorial: o pensar e o agir, o como e até quando, o de quem e para quem; ou seja, buscam-se seus sentidos além dos da estrutura, estética, padrões e formalizações.

Estas reflexões sobre o surgimento de um projeto de memória institucional, materializado num memorial, buscam algumas características, intencionalidades e alcance tanto no âmbito interno – da própria instituição, como no externo – a própria comunidade. Elas vão além das questões materiais: também dizem respeito à busca incansável de saber quem se é. Através do Memorial do Ministério Público do Maranhão se busca compreender esta instituição além do viés jurídico, assim como alguns referenciais que a identificam e personificam nesse processo de sociabilidade que faz de nós humanos, sociais, culturais.

## 2 LUGAR(ES) DA MEMÓRIA



Fachada do Memorial - MPMA. Fonte: [www.mpma.mp.br](http://www.mpma.mp.br).

Vive-se um tempo em que tudo se transforma ou é transformado e ressignificado a partir da acelerada transformação tecnológica, econômica vivenciada pela sociedade ocidental europeia desde o fim do século XVIII, que tem se reinventado dentro do que se convencionou discutir como modernidade<sup>2</sup>. Uma quantidade de bens, artefatos, objetos, imagens, sons, túmulos, depoimentos, modos de vidas são armazenados, classificados, refuncionalizados para serem reencenados e até reprogramados. Muitas vezes sob a forma de espetáculo e projeção, como se as várias temporalidades – presente, passado, futuro – pudessem ser imaginadas e vividas em simultaneidade.

Em Memórias do social, o sociólogo francês Jeudy (1990) fala sobre a natureza da sociedade de que tais concepções são expressões das sociedades industriais. Mas como? Por quê? Em que sentido? Como se constitui essa museomania em que tudo se deseja classificar, conservar, exibir?

---

<sup>2</sup> David Harvey (1992), em seu *A Condição Pós-Moderna*, reflete sobre as questões evolutivas culturais referentes à modernidade e à pós-modernidade; como o transitório, o contingente, essa sensação de que tudo é efêmero, cujas experiências de tempo e espaço envolvem uma implacável ruptura com o “velho”. A pós-modernidade aqui é entendida como a capacidade desse fenômeno modernidade de auto ressignificar-se, auto refazer-se.

Rodrigues (1992), estudioso do tema, demonstra que esse processo pelo qual atravessamos pode ser uma contrapartida em que a nossa sociedade passa a se enxergar em constante mudança, daí a necessidade de alguns grupos perceberem que alguns privilégios ou afirmações dos seus modos de ser, viver e relacionar-se devam ser mantidas ou questionadas. Assim, requisito estrutural, a sociedade que não para ou não pode cessar sua mudança se vê obrigada a conservar.

Falar de memória institucional é também falar em patrimônio histórico, no qual o campo de produção simbólico é constituído como um microcosmo da luta simbólica entre as classes. Bourdieu (2007, p. 10-12) nos faz perceber que nesse jogo os símbolos, entendidos como patrimônio cultural, se constituem como os instrumentos da integração social de conhecimento e de comunicação, tornando possível um consenso, um sentido de mundo social e contribuindo para a reprodução de uma determinada ordem social.

Diz-se que o patrimônio de um povo são os bens que assumem uma dada condição valorativa para os diferentes grupos que compõem a sociedade. Sendo assim, os diferentes grupos têm sentimentos distintos diante daquilo que pode ou não contar sua trajetória/história.

Trabalhando com essa perspectiva de Bourdieu (1996), entende-se que na formação do memorial ou do programa que o engloba, essas relações podem estar visíveis nas formas de coexistência, de sociabilidade, ou ainda nas formas mais estruturais que o organizam. Ou seja, esse patrimônio como um espaço em torno das lutas disposicionais que o constituem como detentor do adjetivo “cultural”; a partir do que é eleito, selecionado como símbolo da memória social e identidade, campo com suas próprias regras, princípios e hierarquias. É definido a partir de conflitos e tensões no que diz respeito à sua própria delimitação e conceituação e constituído por redes de relações ou de oposições entre os atores sociais que são seus membros.

Uma das preocupações de Bourdieu (1996) seria analisar o que legitima social e culturalmente o investimento de uma determinada época em arte e como a dominação econômica e social de uma classe se manifesta culturalmente. Neste caso, é percebido como aquilo que a instituição está chamando de contribuição valorosa a ser preservada e celebrada para nosso estado: itens e/ou conjuntos “preservados” por séculos tomados como símbolos de uma herança e de uma identidade local, formas de operar, padrões de conduta que dele se depreendem, tudo isso tem seu significado nessa seletividade institucional.

Os centros de memória como ícones dessa institucionalização até hoje são pautados pela mesma lógica museológica da França a partir da Revolução Francesa. Ainda hoje, a concepção que se tem acerca do que são esses centros de memória, no sentido de proteção da memória social, está diretamente atrelada às noções técnico-jurídicas, políticas, ideológicas gestadas lá no século XVIII.

Tais lugares de memória<sup>3</sup> com característica material, funcional e simbólica são indicadores empíricos da memória coletiva oficial. Como bem fala Thompson (1992): “*Toda lembrança significativa é um processo socialmente condicionado de reconstrução que se apoia na estrutura social de relíquias culturais e de rituais de comunicação de um dado grupo no presente*”.

Os centros de preservação, os projetos de restauro, os discursos museológicos podem ser entendidos como reflexos dessa ótica, delineada pelo próprio Bourdieu em *As regras da arte*, assim como aquilo que foi eleito como memória social pelo Ministério Público no seu memorial. Qual a razão de ser e quais os investimentos recaem sobre a escolha de um dado bem cultural? Qual o sentido e quais os objetivos estão por trás de uma determinada lógica de preservação e de uma determinada época?

Em *A ordem do discurso*, Foucault (2007) diz que a visão de verdade e o poder estão indissociavelmente interligados através de práticas contextualmente específicas, que por sua vez estão intimamente ligadas à produção do discurso, que é regulado, selecionado, organizado e redistribuído, reunindo poderes e perigos em qualquer sociedade. O que está subjacente, portanto, a essa luta em torno dessas classificações, desse processo que elege e seleciona o que será lembrado ou não, senão o próprio dizer a sua identidade ao outro?

Para Foucault (2007), o poder é a fonte de onde surge o visível (aquilo que vê enquanto objeto construído) e o dizível (aquilo que se diz do objeto construído). Assim, a criação de um acervo digno de ser celebrado é um exemplo de como esses ícones identitários e marcos de memória e celebração de um dado grupo demarcam também uma posição de poder. Não basta selecionar, é preciso eleger e fazer reconhecer. Não basta oficializar é preciso tornar legítimo. O discurso do patrimônio e da me-

---

<sup>3</sup> [...] museus, arquivos, cemitérios e coleções, festas, aniversários, tratados, processos verbais, monumentos, santuários, associações [...]. Os lugares de memória nascem e vivem do sentimento que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, que é preciso manter aniversários, organizar celebrações, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque essas operações não são naturais [...] (NORA, 1993, p. 15).

mória social não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo pelo qual e com o qual se luta.

É possível pensar que os objetos de uma memória social moldada como tal se constituem enquanto construções culturais dotadas não apenas de características singulares, estéticas, históricas, artísticas singulares, mas também compostas por discursos que simbolizam essas lutas e relações de força na busca por uma legitimação de um grupo.

### 3 O MEMORIAL



Linha do Tempo - parte interna do Memorial - MPMA.

Fonte: [www.mpma.mp.br](http://www.mpma.mp.br).

Para falar de memorial é anteriormente necessário entender categorias conceituais que fazem parte de sua significação. O primeiro termo que se busca quando se pensa em memorial seria um espaço museológico, celebratório de ícones identitários que se pretende salvaguardar.

Contemporaneamente denomina-se museu como um espaço concebido para a compreensão e difusão dos valores culturais que envolvem o reconhecimento de indivíduos ou de coletividades. É na comunidade que nos identificamos pelo pertencimento, tanto na comunidade de bairro, como na de migrantes, ou ex-alunos, pelo simples fato de se compartilhar uma memória comum.

A definição mais corrente é a adotada na 18ª Assembleia Geral, ocorrida na Noruega, em 1995: “uma instituição permanente”, sem fina-



lidade essencialmente lucrativa, ao serviço da sociedade e do seu desenvolvimento, aberta ao público e que realiza investigações que dizem respeito aos testemunhos materiais do homem e do seu meio ambiente, adquire-os, conserva-os, transmite-os e expõe-nos especialmente com intenções de estudo, de educação e de deleite.

O movimento humano, entendido como um processo histórico permanente no planeta, se impõe como uma das principais consequências do fenómeno da modernidade, que na abertura deste trabalho já se havia apontado. Sendo histórico é, portanto, um fenómeno social, global e cotidianamente construído.

Levando-se em conta a trajetória da afirmação do Ministério Público enquanto instituição, braço do Estado, aparelhado para fins de fiscalização e justiça, é preciso buscar essa compreensão do que, em si e para si, se deve ser objeto de celebração ou mesmo de promoção de identificação coletiva identitária. A escolha por um memorial ou um museu deve-se a quais elementos? Qual seria, nesse sentido, a diferença básica entre Museu, Centro de Memória e Memorial? Memorial seria um novo gênero de museu?

Os memoriais, em princípio, seriam constituídos como espaço à memória onde a cultura material seria meio e não fim. Foram, *a priori*, concebidos para estudar, reunir coleções e objetos testemunhos, divulgar e salvaguardar a memória. No caso da instituição do Ministério Público do Estado do Maranhão, um ato celebratório do seu papel, com ênfase na missão e do que seus representantes simbolizam.

Eles existem no mundo todo, porém, não há consenso sobre a etimologia do termo, e sua existência por si só não responde aos questionamentos. O que se sabe é que geralmente são estabelecidos em sítios históricos originais, refletem políticas públicas estratégicas de direitos humanos no âmbito da Justiça e das Relações Internacionais, envolvem principalmente as questões relacionadas à memória que se pretende celebrar e valorizar. No caso dos inúmeros memoriais de guerra, estes foram e são erigidos no sentido de reparações ou como espaços de reflexão objetivando a paz.

No entanto, basta que a entidade trabalhe no sentido de preservação com testemunhos materiais para que seja vista como um museu. Mesmo um memorial que só trabalhe com testemunhos “imateriais” (registros de práticas, entrevistas, gravações audiovisuais, etc.) pode ser visto como um museu, já que os registros em si (as transcrições, fitas, CDs, etc.,) enquanto bens materiais formam os bens materiais que transformam o memorial em um museu. Daí a sutileza da existência de ambos.

“As práticas culturais mais do que outras instâncias ensinam e contribuem para a organização dos interesses coletivos. Políticas culturais devem ser interpretadas como vetores visando à construção de valores coletivos” (VELOSO, 2008). Esta autora, numa visão mais contemporânea, diz que a memória deve ser entendida como fonte, inspiração e provocação da própria história, numa relação permanente de diálogo e crítica através de múltiplas conexões que buscam recriá-la, organizá-la e elevá-la à condição de conhecimento.

No jogo dos interesses institucionais, hoje a memória pode ser vista como uma *ferramenta de suporte à gestão* que permite agregar “valor” ao “negócio” e às marcas de empresas e instituições, na medida em que recupera os processos que marcaram a trajetória do empreendimento, da família, da gestão ou, neste caso, da instituição.

As formas de gestão da memória institucional e o desenvolvimento de produtos da informação promovem entre os seus membros representantes a noção de pertencimento a essa ou aquela coletividade. Dessa forma, a implantação de programas de memória pautados a partir da gestão do patrimônio documental e informativo de valor histórico produzido ou acumulado pela organização desde suas origens até a atualidade seria o objetivo maior dos centros de memória, com o intuito de valorização da própria instituição e seus membros.

Desse modo, pesquisadores, historiadores, arquivistas e administradores de centros de memória se deparam com atribuições cotidianas que exigem permanentemente a adoção de procedimentos padrões, conforme as autoras enumeram: encaminhar a captação e o tratamento técnico sistemático de diferentes tipos de documentos e informações; disponibilizar acervos aos gestores e públicos de relacionamento, mediante adoção prévia de critérios específicos; propor e validar políticas de gestão da memória da organização, por meio do desenvolvimento de um programa permanente de preservação, organização e divulgação de documentos e informações relativos à trajetória da empresa, para o público interno e/ou externo; dar suporte aos gestores no desenvolvimento de projetos relacionados à memória (não necessariamente referentes ao passado remoto); fornecer subsídios para o desenvolvimento de produtos da informação e canais de disseminação (portais, publicações, exposições, bases de dados, entre outros); propor e desenvolver produtos da informação e de divulgação (BORREGO; MODENESI, 2013, p. 214).

A necessidade de registrar essa sequência de operações ou ações, reproduzidas regularmente para atender à realização de todas essas tarefas torna-se parte do que um centro de memória se constitui. É do conhecimento produzido diariamente na execução das tarefas ou da repetição do processo de trabalho que se nutrem os “clientes” dos centros de memória – entendendo clientes como todos aqueles que se beneficiam das informações produzidas, colhidas, gerenciadas, expostas etc. (BORREGO; MODENESI, 2013, p. 215).

No caso brasileiro, foi só a partir dos anos 1980, na conjuntura de redemocratização do país, que começaram a surgir, em estreita relação com organizações públicas ou privadas, os centros de memória que passaram a interessar clubes esportivos, universidades, escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos e inúmeras outras entidades como as empresas. O Memorial do Ministério Público do Maranhão, fundado em 2004, foi criado à época seguindo a influência nacional que tinha como expoente o Memorial de São Paulo.

O Memorial-MPMA é um espaço físico cujo acervo resgata a história dos membros e das ações do Ministério Público do Maranhão. Nele pode-se encontrar peças como: objetos, publicações e fotografias que contam parte da história do Ministério Público Estadual; documentos históricos como os autos do Processo-crime da Baronesa do Grajaú (1876-1877); uma réplica do gabinete do procurador-geral do Estado, em 1935; e as vestes talaras dos seus membros, Procuradores e Promotores de Justiça.



Inauguração da sede atual do Memorial - MPMA.

Fonte: [www.mpma.mp.br](http://www.mpma.mp.br).

Sua primeira sede foi instalada na Rua do Giz, Centro Histórico de São Luís, no dia 14 de dezembro de 2004. No dia 09 de agosto de 2013, foi transferida para Rua Newton Prado, também no Centro Histórico. Após reforma e modernização, no dia 14 de dezembro de 2018 o Memorial foi reinaugurado e está instalado na sede do Centro Cultural do Ministério Público do Maranhão.

O Memorial integra o Programa Memória Institucional do Ministério Público do Maranhão, funcionando como principal vitrine do programa. As linhas de atuação desse programa são: – o Memorial do Ministério Público do Maranhão; – o Concurso Celso Magalhães de Monografia; – o Plano Editorial Promotor Público Filipe Franco de Sá; – a Política de Conservação e Preservação da Documentação.

O memorial está aberto ao público sendo possível, inclusive, o agendamento para visitas guiadas com explicações sobre o acervo individualmente ou para grupos. Nele também são promovidas palestras proferidas por integrantes da instituição e encontros com outros órgãos e entidades culturais.

Parte do acervo do memorial destaca a figura do patrono do Ministério Público do Maranhão, o promotor Celso da Cunha Magalhães, que se notabilizou no famoso Processo-crime da Baronesa do Grajaú, nos anos de 1876 e 1877, pela acusação contra a Sra. Anna Rosa Vianna Ribeiro, Baronesa do Grajaú, que foi acusada de matar um escravinho de sua propriedade, o menino Inocência.

Morreu sem ver o resultado da sua luta, mas foram de grande valia seu trabalho e suas reivindicações como folclorista, poeta e jurista. Um século depois, em reconhecimento à sua atuação no Caso da Baronesa, Celso da Cunha Magalhães foi consagrado Patrono do Ministério Público do Maranhão, dada sua atitude de defesa do escravo, numa época em que o sistema convergia ao aprisionamento daquele e onde as funções ministeriais não eram bem definidas, sendo o feito desse promotor contra aquela importante aristocrata do Maranhão oitocentista justificativa para sua consagração ao posto de patrono do *parquet* maranhense, servindo como exemplo de coragem, enfrentamento e probidade para os membros desta instituição.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público possui a missão de defesa dos interesses sociais, o que inclui a proteção do patrimônio histórico e cultural, portanto

preservar o patrimônio cultural brasileiro é uma obrigação constitucionalmente imposta. Significa que, independentemente da atuação de outros órgãos e poderes responsáveis pela proteção ao patrimônio cultural, ele deve promover as medidas que estiverem à sua disposição para cumprir sua função institucional.

Para tanto, também é importante que receba a identificação/colaboração da comunidade. Se a preservação do patrimônio histórico-cultural possui garantia constitucional expressa, e é um bem de interesse da coletividade, deve-se reconhecer que a comunidade tem o direito à proteção e o dever de protegê-lo.

Portanto, um projeto de memória pode voltar-se também para fora das fronteiras institucionais, dialogando com a comunidade que o cerca. Tem-se aqui a chance de se estabelecer um elo sobre o sentido social da identidade institucional, para além de um palco de homenagens. Para que a função histórico-cultural do memorial se expanda além de suas paredes deve-se ter o cuidado de buscar conexão com a memória, História e com o patrimônio da comunidade.

A iniciativa de se manter um lugar de preservação da memória institucional é de alta relevância e demonstra preocupação de seus integrantes com sua própria história, porém, memoriais não podem se resumir a paredes forradas por retratos enfileirados, por uma sala com expositores e objetos, ocupados por servidores, por vezes ociosos, e pequenas exposições permanentes, pois isso gera o desperdício de tempo e de recursos. O memorial precisa prestar um serviço não somente à instituição que o organiza, mas, também, à comunidade; começando justamente pelo debate em torno dos aspectos identitários da instituição e de sua relação com a sociedade na qual se inscreve.

Após passados 16 anos desde sua concepção, os questionamentos que ficam são: – haverá mudanças ou mesmo manutenção do programa com as gestões administrativas futuras? – como o restante do corpo de integrantes do Ministério Público enxerga o programa, levando em consideração que este apresenta e representa, na maioria, a história dos membros da Administração Superior? – como a comunidade local recebe um memorial de uma instituição que, por alguns, ainda é sentida como elitista e inacessível? – como os próprios gestores percebem o programa (palco de homenagens ou local de preservação da história?) e a si próprios (futuros homenageados em galerias ou responsáveis pela preservação da memória institucional e estadual?).

Todas as ações do Programa Memória-MPMA se integram e podem oferecer contribuições à sociedade: desde a ação do Concurso de Monografias que incentiva a leitura e a pesquisa, ou mesmo na publicação de livros formados por documentos históricos, o que resgata a história da instituição e da própria sociedade, e principalmente, na ação do memorial que ao promover visitas e palestras forma uma agenda cultural e mostra à sociedade que o patrimônio não é entrave, nem sua preservação inútil, nem seus objetos quinquilharias, mas sim saída que agrega valores, capta retornos e mantém vivo o passado que é de todos nós.

É preciso que se desenvolvam projetos e práticas culturais, como forma de democratizar o acesso à arte, à história e à cultura. É necessário ainda, que sejam promovidos constantes encontros com outros órgãos e entidades culturais para se criar uma rede de troca de ideias e experiências e para aproximar e fortalecer os espaços culturais de todo o estado, além de firmar o Memorial-MPMA como espaço consolidado no roteiro histórico-turístico-cultural do Maranhão.

Um espaço de memória que expanda suas ações para além da função específica de “guardar sua história” cumprirá plenamente sua missão. Afinal, nas palavras do escritor José Saramago, “*A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembrança, em narrativa. O fim de uma viagem é apenas o começo doutra. É preciso ver o que não foi visto, ver outra vez o que se viu já. É preciso recomeçar a viagem. Sempre.*”

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *A globalização e suas consequências*. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1999.

BORREGO, Maria Cristina Santos; MODENESI, Simone. Centros de Memória Institucionais: métodos, procedimentos, ferramentas e tecnologia. *Cadernos de História*, Belo Horizonte, v. 14, n. 20, p. 212-219, 2013.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BOURDIEU, Pierre. *As regras da arte*. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

CANTANHEDE, Washington Luiz Maciel. *Celso Magalhães: um perfil biográfico*. São Luís: AMPEM, 2001.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 15. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola. 1992.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. 2 ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

JEUDY, Henri-Pierre. *Memórias do social*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MARANHÃO. Ministério Público. *Resolução nº 04/2004-CPMP/MA*. Cria o Programa Memória Institucional do Ministério Público do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/1586\\_4.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/legislacao/resolucoes/colégio/1586_4.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Revista do Programa Memória*. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/memorial/publicacoes/caderno-mp-memoria/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

NORA, Pierre. Entre memória e História: a problemática dos lugares. *Projeto História*, São Paulo, n. 10, dez. 1993.

RODRIGUES, J. C. *Ensaios em Antropologia do Poder*. São Paulo: Terra-nova, 1992.

SARAMAGO, José. *Outros cadernos de Saramago*. Disponível em: [cader-no.josesaramago.org](http://www.josesaramago.org). Acesso em: 13 jan.2020.

THOMPSON, P. *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

VELOSO. Mariza. *O poder da cultura na integração sul-americana*. 2008. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/>. Acesso em: 13 jan. 2020.

# MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: UM PARADIGMA EM CONSTRUÇÃO NA PERSPECTIVA REGIONAL MARANHENSE

## RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: A PARADIGM UNDER CONSTRUCTION FROM THE REGIONAL PERSPECTIVE OF MARANHÃO

*Paulo Gonçalves Arrais<sup>1</sup>*

**Resumo:** O desenvolvimento de ações estratégicas que possam garantir uma maior efetividade, agilidade, eficiência e proatividade na defesa dos interesses públicos e sociais é uma das características da nova identidade do Ministério Público. É diante desse cenário que o presente estudo busca compreender o modo como se desenvolve o caráter resolutivo do *parquet* na perspectiva maranhense, fazendo alusão aos programas e às ações desenvolvidas pelo Ministério Público do Maranhão na tentativa de trazer uma melhor celeridade nas relações entre a instituição e a sociedade. Utilizando-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, fazendo ainda uma revisão integrativa dos projetos desenvolvidos pela instituição, vê-se que a adoção de medidas resolutivas tem trazido um novo modelo de gestão do Ministério Público do Maranhão, baseado na publicidade, agilidade e extrajudicialidade de resolução dos conflitos, seja com o desenvolvimento de um novo arranjo organizacional em defesa das demandas sociais, como também a necessidade de fazer com que a população possa compreender e identificar a relevância do órgão dentro das relações sociais.

**Palavras-chave:** Interesses públicos. Sociedade. Integração. Maranhão.

**Abstract:** The development of strategic actions that can guarantee greater effectiveness, agility, efficiency and proactivity in the defense of public and social interests is one of the characteristics of the new identity of the Public Prosecutor's Office. It is in view of this scenario that the present study seeks to understand how the resolute character of the *parquet* develops in Maranhão's perspective, referring to the programs and actions developed by the Public Prosecutor's Office of Maranhão State in an attempt to bring about a better speed in the relations between the institution and society. Using bibliographic research

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduado em Administração pela Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: pauloarrais@mpma.mp.br.



as a methodology, also making an integrative review of the projects developed by the institution, it can be seen that the adoption of resolute measures has brought a new management model of the Public Prosecutor's Office of Maranhão State, based on publicity, agility and extrajudiciality of conflict resolution, either with the development of a new organizational arrangement in defense of social demands, or with the need to make the population understand and identify the institution's relevance within social relations.

**Keywords:** Public interests. Society. Integration. Maranhão.

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia do Ministério Público resolutivo na perspectiva maranhense trouxe consigo a noção de desburocratização da Justiça e a proximidade desta com o cidadão, proporcionando a este maior resolutividade nos conflitos e nos interesses públicos e sociais, além de refutar a tese da lentidão da justiça e o entendimento de que esta é somente para aqueles privilegiados do sistema.

É fato que, por ser um fenômeno recente na perspectiva nacional, o Ministério Público do Maranhão - MPMA tem buscado se consolidar nesse novo modelo de gestão funcional e resolutivo. Isso começou com a reestruturação organizacional, que foi desde a dinâmica interna, com a adoção de metodologias estratégicas de melhorias nos recursos humanos e materiais, até o âmbito externo, passando para a sociedade uma maior celeridade e transparência no desenvolvimento do conceito de justiça social.

Partindo dessa análise, o presente estudo tem como objetivo compreender o desenvolvimento do Ministério Público resolutivo na esfera maranhense. Por meio de uma breve revisão e comparação das ações, programas e projetos desenvolvidos no Estado pelo *parquet*.

Pretende-se, portanto, desenvolver tal compreensão por meio da metodologia de pesquisa bibliográfica que, segundo Gerhardt e Silveira (2009), trata-se de um âmbito de estudos no qual se utiliza de noções e conceitos preestabelecidos e mediante teorias já referendadas sobre determinado objeto de estudo. Ressalta-se, ainda, que a revisão integrativa parte da análise dos conceitos e características de diferentes pesquisadores sobre determinado objeto de estudo, neste caso, o Ministério Público resolutivo.

Para fins de discussão, o desenvolvimento da pesquisa divide-se em três partes, sendo que na primeira se faz uma abordagem sobre os conceitos e características do Ministério Público resolutivo, trazendo um breve relato de como tal metodologia institucional tem adentrado nas Promotorias de Justiça. Na segunda parte faz-se referência aos entraves e desafios para implantação desse novo modelo de atuação ministerial. E por fim, o panorama maranhense à luz desse novo modelo de Ministério Público.

## **2 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS**

O Ministério Público resolutivo, segundo Barcelos (2009), é aquele que trabalha na resolução de conflitos sociais e em conjunto com a sociedade, com o fim de resolver as demandas sociais no âmbito do próprio órgão, ou seja, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Assim, a dogmática institucional presente na organização e gestão do Ministério Público de hoje exige uma ampla rede de tarefas para atuar no acompanhamento, assessoramento e promoção dos interesses sociais. A resolução de conflitos, por exemplo, é um dos principais objetivos das Promotorias de Justiça que buscam desenvolver diretrizes e parâmetros que possam cada vez mais beneficiar as diversas camadas da sociedade, auxiliando na diminuição da desigualdade, na concretização da justiça e na transformação da realidade social.

É com essa finalidade que o Ministério Público resolutivo tem se tornado um eficaz instrumento na gestão e eficiência dos resultados e no dinamismo de suas atribuições enquanto órgão representativo da sociedade, com o fim de promover a justiça social.

Subentende-se que esse perfil resolutivo do Ministério Público subjaz a uma questão pragmática que vai além de uma mera visão jurisdicional. Dessa forma, vale destacar que a presença de uma práxis política se torna importante para a construção da identidade da promotoria. Tal ideia é favorecida por Marcelo Goulart, em entrevista para a Carta Forense, ao afirmar que:

Portanto, a atividade prática do Ministério Público tem como objeto a realidade social e como fim a transformação dessa realidade, por isso caracteriza-

-se como práxis política. Essa atividade deve apresentar como resultado a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social. O fim a cumprir é o ponto de partida norteador da atividade, apresentando-se, de início, como resultado ideal, projetado, a ser alcançado. Em outras palavras, o fim prefigura idealmente o que ainda não está posto: nega a realidade existente e afirma uma realidade que ainda não existe. (GOULART, 2016).

Nota-se que essa postura configura uma transformação da realidade posta por uma que ainda não existe. Isso acaba por trazer vantagens, tais como a formação de novas identidades e a adoção de metodologias diversas para a implementação e concretização das políticas programáticas. Por outro lado, também introduz uma seara de relações e ações que se tornam incertas, como, por exemplo, entender quais as consequências que essa práxis política pode trazer para a instituição, uma vez que esta assume um duplo papel, o de intermediador da sociedade com o poder público e o de fiscal deste.

Rodrigues (2015) argumenta que existe uma dúbia relação de sentidos que devem ser observados ao caracterizar a historicidade do Ministério Público: a primeira traz consigo um caráter demandista, com enfoque na via judicial, já a segunda, resolutivo, onde os conflitos sociais são trabalhados no âmbito do próprio órgão.

A partir do momento em que se concebe o Ministério Público como demandista, subentende-se que a característica principal do Promotor de Justiça é daquele trabalha basicamente no âmbito do Judiciário. Enquanto no sistema resolutivo a promotoria passa a atuar com enfoque no extrajudicial, auxiliando no desenvolvimento de programas e ações públicas que possam ser definidas através de uma aplicação interdisciplinar, fora do ambiente jurídico, mas que tenha um papel importante na transformação da realidade social brasileira.

Ao se levar em consideração as características do Ministério Público resolutivo, observa-se que estas possuem conformidade com o processo de transformação das políticas públicas sociais, voltadas para a maximização da democracia e da manutenção de um viés idealista e progressista dos atos públicos.

Ainda nessa perspectiva, Rodrigues (2015) delinea que são sete os principais atributos que compõem tal mudança institucional, sendo

eles: a proatividade; o dinamismo; a intersetorialidade; a relação interna dialogal; o planejamento; a inovação e gestão de resultados.

Desse modo, observa-se que a proatividade diz respeito ao modo como o MP deve reagir às mudanças sociais de tal forma que este também se adeque aos novos parâmetros globais. Assim, não pode se ocupar em apenas promover ações potencializadas por demandas judiciais, mas também buscar pela extrajudicialidade e por formas mais eficazes e relevantes, em cada caso específico, para a resolução dos conflitos.

Nessa mesma linha, Machado (2019) coloca que as incertezas da pós-modernidade trouxeram diversos desafios para profissionais de várias áreas, principalmente para aqueles do ramo jurídico. O autor destaca que a incerteza do *zeitgeist* – termo alemão que significa Espírito da Época – é a marca da contemporaneidade.

Machado pontua que vivemos em uma sociedade em constante mudança e que as instituições sociais, como o Ministério Público, também devem ser adaptáveis, com o fim de atender aos anseios e interesses dessa sociedade, sob pena de ficarem no esquecimento; no entanto, para o autor:

Essa adaptabilidade não implica dizer, entretanto, que o Ministério Público deve pautar sua atuação pelos aparentes anseios imediatos da sociedade, uma vez que não existem interesses de caráter eleitoral. Isto implica dizer que, para se lastrear a atuação ministerial, os representantes do órgão devem participar efetivamente da sociedade, realizando com esta trocas informacionais, coexistindo socialmente, sem a falsa sensação de segurança dos gabinetes. Trata-se, por conseguinte da consecução da denominada vontade geral, e não de uma ditadura da maioria (MACHADO, 2019, p. 17).

Partindo dessa perspectiva, Daher (2019, p. 14) explicita que o papel resolutivo do Ministério Público pauta-se principalmente no modo como se dá o tratamento dos litígios estruturais com enfoque na “obtenção de consensos para a solução extrajudicial dos litígios estruturais, mas deve orientar sua atuação resolutiva por parâmetros, extraídos da conformação constitucional da instituição”.

Como coparticipante das políticas públicas, o Ministério Público resolutivo contribui para a construção de agendas em que as pautas

possam auxiliar no desenvolvimento social, na promoção da justiça e no enfrentamento de problemas que, por vezes, na ótica jurisdicional, se prolongam por períodos maiores que o necessário. Pois sabe-se que a via judicial, por diversos fatores, traz, em muitos casos, apenas uma resposta imediata para a sociedade, sem qualquer resolução do mérito, tornando-se uma ação ineficaz.

Esse modelo de Ministério Público demandista resta ultrapassado, uma vez que a interação e a integração com a sociedade, advindas do modelo resolutivo, proporcionam ações mais concretas, que trazem, assim, um viés de assertividade das políticas públicas, garantindo, portanto, a tutela dos interesses e flexibilizando o gerenciamento dos conflitos.

Goulart (2016) demonstra, de forma simplificada, quais características uma promotoria resolutive deve ter, colocando como atributos principais a proatividade, o caráter reflexivo e resolutive da instituição, a qual deve focar no resultado e não no mero dever institucional.

Entende-se como proatividade, no âmbito do Ministério Público resolutive, o sair da zona de conforto, em que o Promotor de Justiça deve aproximar-se da sociedade e estabelecer relações de confiança, com o fim de resolver as demandas, utilizando-se de diferentes meios para obtenção dos resultados.

Nessa linha, Rodrigues (2015) aponta que os interesses sociais e individuais da sociedade são indisponíveis, e a defesa dos direitos e da defesa pública são elementares funcionais da instituição. O órgão deve assim postular novas interpretações, trabalhando para solucionar problemas diversos, sendo que a promotoria necessita se manter atualizada e deter os diversos recursos para a resolução dos conflitos.

Em se tratando do caráter reflexivo da promotoria resolutive, entende-se que este se consolida com a adoção de uma postura ética flexível e eficiente, promovendo agilidade e garantindo uma intervenção transformadora. O espaço reflexivo é ainda interdisciplinar, sendo este gerido não somente pelos membros do Ministério Público, mas com a comunidade, em especial a científica, por equipes técnicas capazes de produzir pesquisas que possibilitam uma melhoria dos planos e programas estabelecidos pelo órgão.

Por sua vez, a extensão do caráter resolutive, tal como deliberado na formação etiológica do novo perfil, notabiliza-se em alinhar uma nova postura institucional que possa trazer mais efetividade na promoção dos objetivos do órgão. Essa intervenção passa então a ser qualificada,

mantendo uma linha de prognósticos adequados e especializados em cada plano de ação, o que viabiliza a resolutividade, agregando a reflexão e a proatividade neste processo.

### **3 ENTRAVES E DESAFIOS NA ADOÇÃO DAS METODOLOGIAS ESTRATÉGICAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO**

Goulart (2019) afirma que existem alguns entraves que devem ser levados em consideração no processo de formulação e desenvolvimento das estratégias mantidas pelo perfil resolutivo do Ministério Público, mas que estes obstáculos não exigem, necessariamente, reformas legislativas, basta apenas uma reinterpretação contextualizada das normas constitucionais e legais, colocando assim o Ministério Público na contemporaneidade.

Para o autor, algumas mudanças na estrutura e cultura organizacional, bem como a revisão e redefinição das atribuições dos Promotores de Justiça e dos objetivos do órgão, são extremamente importantes para a construção dessa nova identidade institucional.

Tem-se ainda alguns desafios na área meio, uma vez que esse perfil resolutivo exige um suporte técnico e estrutural às Promotorias de Justiça, bem como um planejamento estratégico e operacional para suprir as demandas geradas pelo Ministério Público resolutivo.

Isso se torna necessário tendo em vista que para a implantação desse novo conceito de gestão, exige-se uma transformação nos padrões e comportamentos internos e externos, que vão desde a adaptação e qualificação de membros e servidores até as relações com a sociedade civil organizada e os gestores públicos.

Essas mudanças são fundamentais para o estabelecimento do novo Ministério Público, principalmente a capacitação e qualificação de membros e servidores para a nova realidade.

Para o desenvolvimento das características do Ministério Público resolutivo, de acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2018), o aperfeiçoamento profissional e o fomento de ações de atualização dos funcionários, com treinamentos e qualificações são capazes de estabelecer um método avaliativo das próprias competências de cada membro, conforme o seguinte quadro de competências:

1 – a valorização da atividade finalística do Ministério Público; 2 – a valorização da proatividade e do engajamento do membro em projetos, atuações e ações estratégicas e voltadas à obtenção de resultados sociais efetivos; 3 – a valorização da qualificação acadêmica enquanto elemento potencializador e de interesse ao desempenho das atividades finalísticas do Ministério Público e 4 – a definição parâmetros aptos a evitar margens de subjetivismo que impliquem insegurança jurídica e/ou riscos de distorções significativas na congruência entre os axiomas normativos estabelecidos e os resultados dos julgamentos em casos concretos (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2018, p. 7).

Observa-se que entre as quatro competências elementares que ajustam o aperfeiçoamento profissional, as duas primeiras caracterizam-se por fazer com que os membros das unidades possam conhecer e estabelecer relação de sentido no caráter resolutivo do Ministério Público. Isso se torna importante pois não basta que determinado indivíduo passe a trabalhar de acordo com um novo perfil profissional sem que se tenha conhecimento das implicações estruturais de tal programa.

Por sua vez, as competências posteriores deliberam uma análise mais prática do plano de estruturação de recursos humanos das unidades institucionais, uma vez que a qualificação dos membros se converte em um elemento importante para a vinculação material do plano resolutivo das promotorias. Isso se torna evidente quando se adotam parâmetros para o estabelecimento do contingenciamento de pessoas que irão participar do plano piloto de promoção do novo perfil nas instituições, uma vez que se deve haver uma progressiva substituição das políticas estabelecidas pelos novos moldes, o que habilita ainda a ajustar os critérios de merecimento dos profissionais, auxiliando na uniformidade gradual da instituição.

Entretanto, além do plano operacional-profissional, tem-se o estabelecimento de um padrão material que necessita ser adequado para a construção da identidade resolutiva do Ministério Público. Nesse sentido, a gestão compartilhada se torna um expoente na elaboração de novas políticas organizacionais, sem que se tenha uma integral renovação da estrutura das unidades, posto que possibilita ainda a extensão e complementação da resolução de conflitos e interesses públicos gerais.

Deve-se elencar que a gestão compartilhada entre as promotorias acaba por trazer uma série de benefícios para o desenvolvimento do caráter resolutivo do Ministério Público. O fomento e a troca de informações, por meio de diálogos estratégicos, encaminhamentos e deliberações dos indivíduos, possibilitam um menor desgaste na formulação de novos parâmetros organizacionais que poderiam trazer inclusive potenciais rupturas no planejamento orçamentário das unidades, com a promoção de uma nova logística sistemática na implementação das políticas e programas institucionais (BRASIL, 2014).

Tal estrutura do Ministério Público necessita, em cada campo institucional, ter diretrizes operacionais ao encontro dos principais planos de lineamento regional, ou seja, deve-se fazer um estudo prévio em que se avaliem quais os projetos e programas que serão aderidos para a consolidação da perspectiva resolutiva no contexto regional. Essa avaliação deve ser contínua e permanente, de tal forma que possa ser ofertado para os serviços especializados de atenção básica e avançada para as diferentes ações de interesse público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Consoante essa análise, tanto no plano de gestão profissional, quanto material, o Ministério Público resolutivo necessita de uma constante avaliação para validação das normas aplicadas, com o intuito de garantir que se tenham resultados eficazes na promoção desse novo arranjo institucional.

Pontua-se ainda que, com a adoção de tais medidas, o beneficiamento interno deve também trazer consequências no plano externo. Ou seja, a partir do momento em que se colocam novas metodologias estratégicas de organização e políticas de resolução dos interesses sociais, os resultados desse remanejamento devem ser sentidos por aqueles que se direcionam os objetivos vinculantes das promotorias: a comunidade.

#### **4 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO MARANHÃO: UMA REALIDADE EM CONSTRUÇÃO**

No Estado do Maranhão, a ideia de um Ministério Público resolutivo vem sendo implantada paulatinamente, com maior destaque para os últimos quatro anos. Cumpre salientar que o novo modelo de Ministério Público destaca-se em todo o país e ultrapassa a barreira de um simples



agente de vinculação judicial, tornando-se uma instituição que problematiza os seus valores institucionais.

Apesar do modelo ainda estar em fase de desenvolvimento no Maranhão, nota-se que o pouco que já foi concretizado proporcionou para a sociedade maranhense uma proximidade suficiente com as Promotorias de Justiça e uma maior agilidade e resolutividade das demandas, além da otimização dos recursos utilizados.

#### **4. 1 Programas e ações desenvolvidas**

Ao longo dos últimos dez anos o Ministério Público do Maranhão vem desenvolvendo uma série de programas, projetos e ações voltadas tanto para seu público interno, membros e servidores, quanto para o externo, a população maranhense.

E como resultados destaca-se os constantes programas de treinamento e formação, desenvolvidos pela Escola Superior do Maranhão, em todo Estado e em diversas áreas como: família, educação, atendimento ao público, segurança institucional, entre outros, contribuindo para que as promotorias possam compreender e identificar as melhores estratégias de construção do novo modelo da entidade do Ministério Público do Maranhão.

Além disso, a Escola Superior foi pioneira ao desenvolver o primeiro programa de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público (2019), que proporcionou aos membros e servidores da instituição uma identidade e mudança de cultura organizacional, cabendo aos contemplados propagar essa nova cultura de Ministério Público em todo o Estado.

Quanto às ações desenvolvidas para o público externo, segundo o próprio Ministério Público do Maranhão (2011), em sua análise institucional, a própria conjuntura atual de globalização e, ao mesmo tempo, transformação das relações sociais, se mostram como aspectos importantes que devem ser levados em conta no que diz respeito aos novos moldes do *parquet*.

Vale lembrar ainda que, no ano de 2011, a necessidade de readequar os parâmetros e diretrizes internas do órgão fez com que fosse desenvolvida uma cartilha que contém as principais demandas relacionadas ao controle institucional, a gestão de resultados e a eficiência na defesa dos interesses sociais. Essa visão, atrelada à ideia de construção do Ministério

Público resolutivo, tinha ainda como enfoque desenvolver um calendário de implantação de uma gestão e planejamento estratégico, utilizando-se, para tanto, da promoção da comunicação, da análise de desempenho e da gestão estratégica de recursos (MARANHÃO, 2011).

No ano de 2012, o projeto “Ministério Público Positivando o Desenvolvimento Humano” foi indicado ao Prêmio Innovare. O projeto foi realizado em catorze municípios do Estado, e teve como objetivo aproximar a instituição da comunidade, em especial das mais afastadas das regiões metropolitanas nas quais o órgão possui matriz ou filiais.

De acordo com os promotores envolvidos no projeto, procurou-se por fazer um projeto social no qual o Ministério Público pudesse resolver, de forma administrativa, as demandas que atendessem aos interesses da sociedade, com a adoção de medidas apropriadas para que a população fosse ouvida. A iniciativa possibilitou uma maior interação entre o *parquet* e os cidadãos, de tal forma que estes últimos puderam expressar os seus anseios principalmente em torno da ideia de justiça e melhoria da qualidade de vida.

Destaca-se que a metodologia utilizada em tal situação, de acordo com o projeto, foi fazer uma avaliação de quais eram as demandas mais urgentes e necessárias da população e de que forma o Ministério Público poderia ter uma maior agilidade e efetividade em tais diligências.

E com o fim de proporcionar uma maior transparência e resolutividade na implementação de políticas públicas, descobriu-se a gestão de resultados, o controle interno e o realinhamento das atribuições para cada função específica dentro do Ministério Público, alinhados com reuniões executivas com diversos membros da instituição, foi o caminho acertado para tal objetivo.

E com isso, o Ministério Público do Maranhão tem se destacado quando o assunto é resolutividade, desde a elaboração e implantação do Plano Estratégico do MPMA 2016-2021, o *parquet* passou a ganhar visibilidade tanto no cenário local, quanto na conjuntura nacional. O desenvolvimento de projetos pelas Promotorias de Justiça, bem como as iniciativas e inovações trazidas pela Administração Superior na área de gestão pública, proporcionou inúmeros ganhos para a sociedade maranhense, assim como para corpo de servidores e membros do órgão, em meio a um cenário de crise vivido pelo Estado e o país.

Dentre os projetos desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça, pode-se citar “A cidade não pode parar: pela transparência na transição

municipal”. Coordenado pela Secretaria para Assuntos Institucionais, a proposta ficou em primeiro lugar, no Prêmio CNMP (2019), na categoria Redução da Corrupção.

A iniciativa originou-se para evitar que, com a troca da gestão municipal ao final de cada eleição, houvesse o desaparecimento da máquina pública, garantido, assim, que os recursos depositados nas contas municipais tivessem a devida destinação, além de evitar a descontinuidade dos serviços públicos.

Idealizado no ano de 2016, o projeto teve como resultado:

[...] o bloqueio de mais de 27 milhões de reais; a aprovação da PEC da Transparência; a aprovação de 25 projetos de leis municipais; a adesão de 70% dos municípios; a decisão inédita do TCU, proibindo a União de antecipar os repasses dos valores da repatriação, evitando a dilapidação de bilhões de reais, já que a decisão valeu para todo o país (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019, p. 25).

Interessante destacar que tal projeto fez com que a transparência se tornasse não somente algo que deveria ser de conhecimento dos cidadãos, mas que pudessem saber a importância de se ter a discricionariedade de onde está sendo aplicado o dinheiro público, atuando como um agente de fiscalização e controle do erário público.

Entende-se, portanto, que o Ministério Público do Maranhão tem consolidado nos últimos anos diversos programas e projetos sociais que reconhecem a relevância da adoção do caráter resolutivo como um porta-voz de um programa institucional voltado para a nova realidade da sociedade.

Pautado na resolutividade, o órgão vem trabalhando em diversos projetos e programas tais como: Família Acolhedora; O dinheiro do FUNDEF é da Educação, Pau de arara nunca mais; O MP na Defesa do Transporte Escolar de Qualidade; Ler, Escrever e Pensar: Conscientizar para Transformar; Viva a vida, não julgue; Portal da Transparência, entre tantos outros projeto e programas desenvolvidos pela instituição e acessíveis ao público externo através do portal da transparência da instituição.

Com isso, o Ministério Público do Maranhão, em meio a um sistema cada vez mais globalizado, busca fazer com que a rapidez na efetividade de suas ações seja alcançada através de uma proatividade atrelada ao

desenvolvimento humano, e assim colocar o *parquet* nesse novo cenário e seguir na defesa dos interesses públicos e sociais.

#### 4.2 Perspectivas e desafios

Convém pontuar que a manifestação do Ministério Público resolutivo no Maranhão ainda necessita de ferramentas que possam auxiliar no reconhecimento de que tal vertente é necessária e deve ser incorporada nas promotorias, e com isso romper o pensamento de que o órgão é demandista.

Essa nova identidade, marcada pela resignificação do Ministério Público, mostra que a postura proativa e resolutiva por tais meios tende a favorecer a regulação de direitos sociais, principalmente os de caráter programático, podendo, inclusive, ser utilizados na área penal, a exemplo da Bahia, que tem adotado a constelação familiar no âmbito penal.

Para isso, o órgão ainda precisa estabelecer um canal de intenso diálogo entre a Administração Superior e os Promotores de Justiça, principalmente com aqueles que estão na base, com o fim de concretizar essa nova realidade, tendo em vista que é a base que estabelece maior contato com a sociedade e está mais próxima da realidade social do Estado.

Além disso, essa nova estrutura exige também do Promotor de Justiça uma mudança de comportamento, com enfoque na proativada, no diálogo, no estabelecimento de estratégias e metas e na ação comunicativa, de forma a estreitar os laços com a sociedade e a estabelecer uma relação de proximidade desta com o poder público.

Para mais, deve-se estender o diálogo com a população maranhense para que essa possa não apenas conhecer, mas participar desse processo evolutivo, uma vez que ela é a principal interessada, e assim poder identificar quais pontos necessitam ser interiorizados pelo *parquet* para uma maior transparência daquilo que está sendo introduzido no âmbito da instituição.

E quando se fala em diálogo com a sociedade, deve-se ter cuidado com a linguagem a ser utilizada, pois a atuação extrajudicial do Ministério Público do Maranhão deve romper a ideia de que a justiça é entendida apenas por aqueles que se encontram no meio jurídico.

Nesse sentido, a promoção de um intensivo sistema de qualificação dos servidores e membros do Ministério Público do Maranhão, por meio da Escola Superior, por exemplo, tende a ter reflexos significativos

na elaboração de estratégias para o desenvolvimento da nova dinâmica de trabalho das promotorias.

Além disso, o aparelhamento técnico e operacional das Promotorias de Justiça torna indispensável para essa nova realidade, uma vez que o Promotor de Justiça necessitará de tal suporte para desenvolver as ações propostas por este e pela instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público resolutivo tornou-se ao longo dos últimos anos não somente um ponto de partida para a maior aproximação da promotoria com a sociedade, mas como uma via de escape para que o alto fluxo de demandas judiciais pudesse ser resolvido de forma administrativa e extrajudicialmente, auxiliando na promoção da proatividade, eficiência, agilidade e melhoria na resolução dos conflitos sociais.

No território maranhense, tal perfil do *parquet* tem demonstrado grande relevância para a ampliação de uma identidade autônoma, administrativa e independente do MP de produzir efeitos em interação com programas e ações sociais sem que se tenha a presença da via judicial como meio finalístico.

Com isso, o trabalho tem como objetivo analisar e compreender o modo como se desenvolve o Ministério Público resolutivo na perspectiva maranhense. Nota-se que, nos últimos dez anos, têm-se desenvolvido diversos projetos e programas que acabam por se tornar característicos desse novo modelo de gestão de resultados. O que proporcionou não somente a agilidade na resolução das demandas, mas também trouxe uma confiança maior da população no reconhecimento da função social que o Ministério Público possui.

É necessário ainda ressaltar que o presente estudo se torna um importante meio de elencar a importância do Ministério Público resolutivo como uma estratégia do *parquet* maranhense de desenvolver uma maior efetividade nas suas relações extrajudiciais. No entanto, alguns objetivos e estratégias ainda precisam ser alcançados, tais como o reconhecimento e incorporação dessa nova identidade cultural por todos os membros e servidores, o estruturamento de todas as Promotorias de Justiça com servidores efetivos para apoio técnico e operacional e espaços próprios e adequados em todas as comarcas do Estado.

Com isso, esse trabalho auxiliou na promoção de novos debates em torno das características e desenvolvimento do Ministério Público resolutivo no Maranhão, sendo um divisor de águas pessoal para o entendimento da importância desse novo ciclo na construção de um ideal de justiça social mais eficiente e próxima da população. Assim, novos estudos se tornam importantes para análises posteriores a fim de estreitar abordagens mais precisas sobre a evolução do novo modelo do *parquet* na esfera maranhense.

## REFERÊNCIAS

BARCELOS, Alice de Almeida Freire. *Ministério Público resolutivo*. 2009. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTkvMTRfMzhfNTJfODg1X01pbmlzdFw1MD-BLOXJpb19QXHUwMGZhYmxpY29fcmVzb2x1dGI2by5wZGYiXV0/Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20resolutivo.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Gestão compartilhada: membros e servidores unidos na condução do MPDFT*. Brasília, DF: Departamento de Tecnologia e Informação do MPDFT, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Correição nos órgãos de controle disciplinar das unidades do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria nº 299, de 07 de abril de 2015*. Estabelece a Gestão Compartilhada das Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal. Brasília, DF: MPF, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Prêmio CNMP 2019: Ministério Público, um projeto, muitas conquistas*. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/agosto/20-08-v03\\_CartilhaA4-CNMP-ProjetosPremiados.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/agosto/20-08-v03_CartilhaA4-CNMP-ProjetosPremiados.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público resolutivo).

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público resolutivo. Entrevista. *Carta Forense*, São Paulo, 2 set. 2016. Disponível em: [www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918](http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918). Acesso em: 14 jan. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público resolutivo).

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público resolutivo).

MARANHÃO. Ministério Público. Escola Superior. Edital nº 9, de 19 de fevereiro de 2019. Processo seletivo 2019 para preenchimento das vagas do Curso de Especialização em Gestão e Governança em Ministério Público. *Diário Eletrônico do Ministério Público do Maranhão*, São Luís, n. 36/2019, p. 11-16, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://cdn-0.mpma.mp.br/diario/0362019-21022019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Planejamento Estratégico 2012-2016*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2011.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015.

# A COMPATIBILIDADE DO REGIME DE TELETRABALHO COM AS ATRIBUIÇÕES DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO: MUDANÇA DE PARADIGMA NA ATIVIDADE MINISTERIAL

## THE COMPATIBILITY OF THE TELE-WORK REGIME WITH THE ASSIGNMENTS OF THE PUBLIC PROSECUTORS OF MARANHÃO STATE: A PARADIGM CHANGE IN THE ACTIVITY OF THE PUBLIC PROSECUTORS

*Ricardo Augusto de Oliveira Mendes<sup>1</sup>*

**Resumo:** São várias as funções que os promotores de justiça secundam nos procedimentos judiciais e extrajudiciais, promovendo a defesa de (novos) direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos ou no desempenho da atividade-meio, quando se encontram inseridos no contexto da Administração Superior. Para tanto, a fim de que possam dar efetividade às suas atribuições, necessário se faz que lhes sejam destinados novos instrumentos, de modo a concretizarem as transformações sociais expostas, culminando, dessa forma, em uma nova postura ministerial (resolutiva). É dizer, o presente trabalho, fruto de pesquisa bibliográfica (descritiva e exploratória) da análise do Acórdão nº 2.636/2019 – TCU, da experiência do teletrabalho na Procuradoria Federal da República (Prêmio *Innovare* – Edição X – 2013) e da Consulta realizada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), tenta demonstrar, objetivamente, que as mudanças no sistema de justiça não podem ser dissociadas das importantes implicações que atingiram e ainda atingem o mundo jurídico, sem que o Ministério Público maranhense não possa acompanhá-las, pois, com o advento da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe), oportunizou-se ao *parquet*, também, a utilização de sistemas que operam pela rede mundial de computadores. Assim, o regime de teletrabalho (trabalho remoto) para os promotores de justiça

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduado em Direito Público com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade Damásio. Pós-graduado em Administração Pública pelo Instituto Universitário Atlântico – Fundação Sôsândrade. Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Politécnico da Guarda – Fundação Sôsândrade. E-mail: ricaaugustomendes@gmail.com.



– objeto deste artigo –, ainda que de forma parcial, torna-se plenamente viável e materialmente possível, concluindo que se deve compatibilizar a estrutura institucional com o planejamento estratégico, os reclamos de eficiência na prestação do serviço público e a necessidade de se fomentar o bem-estar contínuo e permanente dos seus membros.

**Palavras-chave:** Efetividade. Ministério Público. Teletrabalho.

**Abstract:** There are several functions that public prosecutors support in judicial and extrajudicial procedures, promoting the defense of homogeneous, collective and diffuse (new) individual rights and interests or in the performance of the middle activity, when they are inserted in the context of Higher Administration. Therefore, in order for them to be able to give effectiveness to their attributions, it is necessary that new instruments are assigned to them, in order to materialize the exposed social transformations, culminating, in this way, in a new prosecutor's posture (resolutive). That is to say, the present work, the result of bibliographical research (descriptive and exploratory) of the analysis of Judgment no. 2,636/2019 – TCU, the experience of teleworking in the Federal Attorney's Office (Innovare Award – Edition X – 2013) and the Consultation carried out by Association of Magistrates of Brazil (AMB), tries to demonstrate, objectively, that the changes in the justice system cannot be dissociated from the important implications that have reached and still affect the legal world, without the Public Prosecutor's Office of Maranhão State being unable to accompany them, because, with the advent of the Electronic Judicial Process (Pje), the parquet was also given the opportunity to use systems that operate on the world wide web. Thus, the teleworking (remote work) regime for public prosecutors – the object of this article –, although partially, becomes fully viable and materially possible, concluding that the institutional structure must be compatible with strategic planning, the efficiency demands in the provision of public service and the need to promote the continuous and permanent well-being of its members.

**Keywords:** Effectiveness. Public Prosecutor's Office. Teleworking.

## 1 INTRODUÇÃO

De início, calha anotar que o presente artigo foi desenvolvido por possibilitar a compreensão de aspectos subjetivos inerentes à viabilidade técnica prévia a um futuro projeto de implantação do teletrabalho no MPMA, desta feita, voltado para os promotores de justiça, buscando-se

colocar em evidência a justificativa do problema apresentado, haja vista os benefícios proporcionados por essa modalidade laboral estarem, vastamente, disseminados na Administração Pública, principalmente, em relação ao aumento da qualidade de vida dos servidores públicos e a redução de custos administrativos.

Por esse motivo, a fundamentação teórica e crítica parte de uma extensa pesquisa bibliográfica, permitindo o necessário aprofundamento sobre a produção atual do tema estudado, fornecendo o embasamento necessário para melhor percepção do problema, elaboração da pesquisa e análise dos resultados.

Logo, não se propõe a discutir, com riqueza de detalhes, as modalidades, as vantagens e as desvantagens do regime de teletrabalho, as suas nuances, tampouco o seu atual cenário nas instituições públicas brasileiras, mas, destina-se a revelar elementos que dão sustentação à viabilidade de sua implantação no Ministério Público, na 1ª instância, situação que se prefigura na iminência de ocorrer, inclusive, ser regulamentada, diante da exigência da sociedade de uma resposta rápida e eficiente das lides processuais.

[...] A cultura de uma organização não é estática e permanente, sofrendo alterações ao longo do tempo, de acordo com suas condições internas e externas. Podemos apontar como fatores externos aqueles que vêm do ambiente, como as novas tecnologias ou mudanças de valores da sociedade. Já valores internos podem advir da tensão organizacional como, por exemplo, tensão das atividades, interações ou resultados de desempenho no trabalho.

No caso da organização virtual, a mudança cultural à qual assistimos é uma combinação de fatores externos e internos, pois a mudança tecnológica que viabiliza essa organização é um fator externo, enquanto a decisão de implantar o teletrabalho na organização é uma decisão interna (TROPE, 1999).

Nesse sentido, as novas tecnologias de informação e de comunicação se apresentam modificando não só o modo de trabalho dos membros nos seus misteres, mas, também, o Poder Judiciário brasileiro, pois

tornam mais dinâmicas as atividades jurisdicionais, permitindo, por consequência, uma elevada flexibilidade de horário e de local de trabalho, concomitantemente, com o aumento da produtividade laboral.

Ora, somente com um novo modelo de estruturação institucional, com mudança de paradigma, que se destina ao alcance dos objetivos, das metas e dos resultados, pautados, principalmente, em planejamentos e programas estratégicos, será possível evidenciar a atuação proativa dos promotores de justiça, no compasso dos macrodesafios do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Ministério Público brasileiro, otimizando a atuação ministerial, aperfeiçoando o clima organizacional e a qualidade de vida dos seus membros.

A proposição (teletrabalho) está alinhada aos macrodesafios do Poder Judiciário, conforme o teor da Resolução CNJ n. 198, que compreende a necessidade de motivar e comprometer as pessoas, em como buscar o aperfeiçoamento do clima organizacional e da qualidade de vida dos servidores”, explica o ex-conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias, relator da resolução do CNJ (ANDRADE, 2018).

Além do mais, com a inserção do Processo Judicial Eletrônico (PJe), lançado em 2011 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no ordenamento jurídico brasileiro (Lei nº 11.419/2006) – ferramenta de modernização tecnológica do processo judicial, que permite o trabalho fora das dependências do local de trabalho – a atuação ministerial se tornou mais ágil e efetiva (princípio da celeridade processual), eis que se disponibilizou aos membros a informatização operacional dos atos judiciais, resultando na redução de custo de operacionalização do sistema de justiça.

Pois bem. Calha concluir, então, que se não há vedação legal para o exercício funcional dos promotores de justiça fora do local de trabalho, utilizando o sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJe), por que, então, inseri-los na modalidade de trabalho traria qualquer violação aos preceitos que regulam as suas funções?

Aliás, as condições do trabalho remoto para esses membros do Ministério Público se mostram, ainda, mais favoráveis quando se constata que eles já dispõem de quase todo o aparato tecnológico para as suas inserções nessa modalidade laboral, entre os quais se destacam: linha telefônica e aparelhos celulares exclusivos; notebooks com placa *modem*,

que podem ser levados nas audiências, aqui englobando equipamentos de *hardware*, internet e *softwares* que permitam a realização das atividades, fiscalizações, inspeções e diligências investigatórias, visitas/vistorias; *e-mail* e sistema de comunicação institucional.

Ao lado disso, o elevado custo dos imóveis comerciais, instalações e manutenção, também impactam diretamente na decisão favorável por adotar essa nova modalidade, visto que no teletrabalho há uma considerável redução da necessidade de dispor de infraestrutura predial e tecnológica para alocar os promotores de justiça nas suas comarcas.

Neste contexto, estas tecnologias têm-se tornado acessíveis pelo barateamento e menor dificuldade de aquisição, levando as empresas a considerar a flexibilização do trabalho como uma alternativa coerente com sua capacidade de investimento e gestão (GREEN *et al.*, 2012).

De sorte que, mesmo que seja regulamentada essa modalidade laboral (parcialmente), ainda assim, persistirão o atendimento ao público, as audiências, as fiscalizações, as inspeções e as diligências investigatórias, as visitas/vistorias, entre outras situações que exigem a presença física do promotor de justiça no local de atuação, pois são excepcionalidades que não podem ser transportadas para dentro dessa modalidade, sob pena de violar o seu exercício funcional.

A toda evidência, não há nenhum privilégio laboral do teletrabalho para os promotores de justiça, mas, sim, que essa nova modalidade de trabalho lhes seja disponível, de forma, objetivamente, regulamentada, uma vez tratar-se de inovação que avançará nos resultados da gestão organizacional, economizando tempo e reduzindo custos com bens e serviços disponibilizados na instituição, além do que ampliará a eficiência nos serviços prestados à sociedade, sem perder de vista a qualidade de vida desses membros.

## **2 A MODALIDADE PARCIAL DO TELETRABALHO: GESTÃO DE NATUREZA FLEXIBILIZADA**

Na última década, verificou-se a crescente aceitação e disposição do Poder Judiciário e de vários Ministérios Públicos em regulamentar essa

modalidade laboral para os seus servidores, na vanguarda de muitas instituições públicas, entendendo que é preciso avançar a cultura organizacional, incrementando novas tecnologias e oportunizando alternativas do exercício da função pública no mundo moderno.

Nos últimos anos, a legislação processual passou por várias reformas a fim de mitigar o problema crônico da morosidade no processo, responsável, entre outros males, por prejuízos econômicos ao país e pela corrosão da imagem do Judiciário (SILVA, 2012).

Nesse cenário, encontra-se o trabalho remoto ou teletrabalho que, apesar de ainda não regulamentado para o *parquet*, traz consigo modificações significativas, em vários aspectos, nas instituições públicas, merecendo uma investigação que possibilite uma percepção mais clara e ativa das mudanças que ocorrem no Ministério Público brasileiro, posto que, ressaltada a matéria a ser analisada no caso concreto, há situações que não prescindem da presença dos promotores de justiça no local de trabalho. Não é o caso de o membro trabalhar à distância, simplesmente, em sua residência, mas exercer sua função institucional de forma remota.

A esse respeito, o termo teletrabalho está associado ao trabalho realizado remotamente, por meio de TIC, possibilitando a obtenção dos resultados do trabalho em um local diferente daquele ocupado pela pessoa que o realiza (ROSENFELD; ALVES, 2011).

E nessa construção, torna-se contraproducente regulamentar essa modalidade de trabalho para os servidores do Ministério Público, excluindo os órgãos de execução, os quais representam e exercem a efetivação do provimento jurisdicional, visto que, o Ministério Público, na sua totalidade, não pode desvencilhar-se de novos métodos de trabalho e novas formas de organização, sob pena penalizar a própria integração da gestão e da governança ministerial.

Não por menos, é possível perceber que, com as inovações surgindo no serviço público, deixar de olhar para essa questão, sob a simples alegação de que as legislações voltadas para o Ministério Público não contemplam o trabalho remoto para os promotores de justiça é omitir-se da própria dinâmica institucional, do cenário vivenciado por cada membro nas comarcas (suas dificuldades, seus isolamentos, falta de infraestrutura das cidades etc.), que permanece, cada vez mais, arraigado ao sistema tradicional: demandista.

No planejamento por cenários, o planejador valoriza a sua visão acerca dos problemas a serem enfrentados, mas não ignora [ao contrário, superestima] a forma que os outros atores, parceiros ou inimigos casuais, veem os mesmos fatos (ALVES, 2011).

Registre-se que toda a estrutura organizacional do trabalho remoto para os promotores de justiça dar-se-ia de forma objetiva e parcial, com respaldo institucional da Administração Superior (Conselho Superior), levando-se em consideração as pautas de audiências e os atendimentos ao público em geral de cada órgão de execução (caso a caso), sem, no entanto, perder de vista o controle regimental exercido sobre os membros nas suas atividades ministeriais, a permanecer através da Corregedoria Geral do Ministério Público.

Logo, o que desautoriza os promotores de justiça trabalharem remotamente em um dado processo, sem que, para tanto, estejam presentes na comarca? Ou que determinada audiência possa ocorrer por videoconferência? Seria, tão somente, a falta de regulamentação?

Nesse descortino, se não há impedimentos do teletrabalho para os promotores de justiça, é possível a sua utilização, ainda que de forma parcial, pois essa modalidade laboral poderia ser exercida nos dias em que, por exemplo, não houvesse audiências designadas (pautas de audiências), dando-se publicidade prévia do horário do expediente dos membros em trabalho à distância, de modo a não prejudicar eventuais atendimentos de partes, de advogados e, principalmente, da população local.

Todavia, convém lembrar que o teletrabalho para esses membros não se amolda, simplesmente, a um contrato laboral albergado na legislação trabalhista, até porque o tema ainda não está inserido nos normativos internos e nas leis complementares do Ministério Público, tampouco na Constituição Federal, mas, ao incremento de um novo paradigma organizacional (*resolutividade*) na relação entre os promotores de justiça, com uma gestão flexibilizada, redefinindo os seus papéis perante o sistema de justiça e a sociedade, concomitantemente, com uma possibilidade de organização das suas vidas pessoais.

Noutras palavras, a presença física dos promotores de justiça nas comarcas, nos fóruns e na própria instituição, é, em alguns casos, dispensável, haja vista que em certos momentos as atividades ministeriais (elaboração de peças, recursos, denúncias, pareceres etc.) já são realizadas,

virtualmente, à distância, uma vez que os promotores de justiça já atuam nos processos judiciais eletrônicos fora das comarcas, com a utilização de ferramentas de informática para o desempenho de suas funções, como já mencionado o PJe, o que leva a concluir ser possível inseri-los nessa modalidade de trabalho, ainda que parcialmente, nem por isso havendo prejuízos para a prestação jurisdicional.

Enfim, a mudança na organização deve ocorrer com ênfase em gestão de pessoas mais moderna e efetiva, alterando o paradigma comportamental burocratizado da organização, conforme ressalta Russo (2009):

Em geral, os membros das organizações resistem às mudanças, porquanto estas tendem a contrariar interesses, alterando cargos, posições hierárquicas, acabando com privilégios, descartando métodos e técnicas de trabalho superados, revelando incompetências. Diante destes e de outros fatores, seja pela acomodação dos que temem a inovação ou dos que não querem arcar com o esforço exigido pelas mudanças, seja pelo entendimento de alguns de que o sistema está bom e não necessita de transformação, as organizações públicas seguem, em sua maioria, arraigadas ao conservadorismo e às tradições. Em razão disso, grande número de instituições públicas permanecem presas a padrões profissionais ultrapassados.

### **3 O ACÓRDÃO Nº 2.636/2019 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)**

Sem pretensões outras que não a de colaborar para o debate acerca dessa nova modalidade para os membros do Ministério Público do Estado do Maranhão em primeira instância, não se poderia deixar de mencionar neste artigo o Acórdão nº 2.636/2019 (Processo nº TC 012.967/2019-0), exarado na Sessão Plenária do dia 30.10.2019, do Tribunal de Contas da União – TCU, cujo tema decidido foi pela incompatibilidade do regime de teletrabalho para a Defensoria Pública da União (DPU), haja vista o regime jurídico dos defensores públicos não permitir inseri-los nessa modalidade, da lavra do e. Ministro-Relator Bruno Dantas.

O acórdão *suso* se limita a destacar a impossibilidade do teletrabalho para os Defensores Públicos da União, posto não ser possível conce-

ber os objetivos da Defensoria Pública, mediante a prestação do trabalho remoto, por seu membro, utilizando ferramentas de videoconferência, de WhatsApp e de Skype.

Assim, a fim de demonstrar a viabilidade do trabalho à distância para os promotores de justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão, destacam-se as suas bases constitucionais (arts. 127, §1º e 128, §5º) e os dispositivos insertos na Lei Complementar Federal nº 13, de 25 de outubro de 1991 (arts. 26, incisos IV, “a”, “b”, “c” e “d”, VI, VII e seus incisos, entre outros), dispendo acerca das suas funções institucionais.

De fato, a supremacia da Constituição Federal e da Lei Complementar Estadual é conducente em determinar a obrigatoriedade do órgão de execução em fóruns, promotorias de justiça, justiça eleitoral, órgãos públicos, na própria Administração Superior e em outros locais de atuação ministerial, quando assim for necessário ou a norma legal exigir, porém, pensar que os promotores de justiça somente personifiquem a própria instituição que representam quando atuem de forma direta é, *concessa máxima vênia*, não conferir concretude à própria evolução virtual vigente, a qual vem ao encontro das mudanças organizacionais com reflexos na própria sociedade, a exemplo da era do Processo Judicial Eletrônico (PJe).

Em tempo, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, *caput*, traz a previsão de que cabe à Administração Pública, direta ou indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deixar margem para o exercício ministerial à distância, não estando fisicamente, ressaltando, tão somente, a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Então, dadas as devidas vedações, no âmbito do Ministério Público do Maranhão em primeira instância, parece ser plenamente viável o trabalho remoto, até porque o promotor de justiça, como agente político, embora haja divergência doutrinária dessa definição, não possui vínculo contratual com o Estado; a sua relação jurídica (direitos e deveres) com a sociedade decorre de leis específicas e da Constituição Federal. Logo, ainda que não estejam presentes, diretamente, nas comarcas, esses membros exercem sua missão institucional, de forma proativa, porquanto, na defesa dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos.

Segundo Meirelles (2008), agente político “é aquele que atua com independência funcional e cuja atividade está prevista na Constituição Federal”.



Dizer o contrário seria conspirar o exercício da função ministerial, o qual deve ser realizado com liberdade e insindicável independência (política e/ou jurídica), sem qualquer subordinação hierárquica no desempenho de suas atividades funcionais (critério rígido regulamentado ou carga horária estabelecida).

A melhor doutrina assim, também, entende:

Além da autonomia funcional, a Constituição assegura aos agentes do Ministério Público a independência funcional. Os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da própria instituição, no que diga respeito ao que devam ou não fazer. Estamos a referir-nos aqui à plena liberdade no exercício da atividade-fim (se, p. ex., é caso de dar ou não denúncia, se é caso de pedir condenação ou absolvição, ou de recorrer ou não): nesse ponto é irrestrita a liberdade funcional [...] (MAZZILLI, 2014).

E mais!

O Ministério Público, com o advento da Constituição Federal, precisa superar o modelo demandista, baseado no mero agente processual, que tem como único horizonte a atuação perante o Poder Judiciário. Na linha de evolução institucional, propõe-se “um Ministério Público resolutivo, que leve às últimas consequências o princípio da autonomia funcional” (GOULART, 2000, p. 36), protótipo no qual se espera que o Promotor de Justiça seja realizador de positivas transformações sociais, não apenas um asséptico burocrata capaz de contentar-se com mera atuação processual. É tal postura que merece predominar em todos os campos de atuação (MOURA; BERCLAZ, 2008).

De toda sorte, o teletrabalho para o Ministério Público do Estado do Maranhão não deve merecer reproche ante à falta de sua regulamentação para os promotores de justiça, a exemplo do Acórdão em apreço, eis que essa modalidade, ainda que de forma parcial, não lhes subtrai as suas prerrogativas, haja vista que a maioria dos processos que tramitam no Poder Judiciário pode ser gerenciada e movimentada por sistemas informáticos, de modo que boa parte das suas atividades pode ser executada fora das dependências das comarcas ou dos tribunais em que prestam seu exercício funcional. O comparecimento aos fóruns, às audiências e ao atendimento, dar-se-ia, somente, quando a lei ou qualquer outro normativo assim o exigisse.

Aliás, paralelamente, ao que ocorre nos normativos internos destinando o trabalho remoto para os servidores públicos, especificamente, a Resolução nº 157, de 31 de janeiro de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que regulamentou o teletrabalho no âmbito do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, haveria para os promotores de justiça algumas vedações, também, ligadas a essa modalidade laboral, por exemplo, não lhes sendo permitida a ausência em atendimentos públicos e em audiências.

Soma-se a isso que, conforme já vastamente destacado, o Processo Judicial Eletrônico (PJe), como inovação tecnológica, tem modificado a realidade do sistema de justiça, além de oferecer avanços que podem mudar a realidade social.

Sobre o procedimento eletrônico no sistema judiciário brasileiro, espraiando seus efeitos para o campo jurídico, a cibernética se torna poderosa aliada de solução dos problemas e resposta eficiente aos litígios individuais ou de natureza coletiva (ABRÃO, 2011).

É dizer, vive-se uma era em que as ferramentas tecnológicas, cada vez mais sofisticadas, vêm promovendo revoluções nas culturas organizacionais, sendo de vital importância que o Ministério Público maranhense considere essas inovações, suas implicações e os efeitos legais no sistema de justiça, como uma alternativa moderna de gestão e governança institucional, flexibilizando a atuação ministerial, e, por conseguinte, tornando-a mais produtiva e dinâmica.

#### 4 O TELETRABALHO NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: REALIDADE PREMIADA

Diferentemente do Acórdão nº 2.636/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU), que se ateve, tão somente, a manifestar-se pela impossibilidade do teletrabalho na DPU sob a alegação de que essa modalidade afastaria a presença dos Defensores Públicos do atendimento ao público e a participação em audiências, entre outras situações, a experiência do trabalho remoto no Ministério Público Federal, especificamente, parece já ganhar contornos de viabilidade, como bem se verifica no Prêmio *Innovare* - Edição X – 2013, cujo tema: Processo Eletrônico, Teletrabalho e Qualificação Acadêmica, dos autores Humberto Jacques de Medeiros e Sílvia Regina Milioli de Amorim, foi vencedor.

Tal mérito foi alcançado em razão de um membro do Ministério Público Federal, de forma pioneira, durante 12 (doze) meses, ter realizado, após aprovação do Conselho Superior do Ministério Público Federal, estudos de Doutorado em Direito na Itália, morando em Roma, sem afastar-se de seus feitos judiciais e dando expediente diário de trabalho remoto junto à Procuradoria Regional da República na 4ª Região, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, com a mesma carga de trabalho que seus colegas procuradores.

Ao reverso, na situação premiada, o Procurador da República da 4ª Região da Justiça Federal, Porto Alegre – RS não se desvencilhou das suas atribuições, mas organizou o seu espaço físico (computadores, estabilizadores e hard disks, bem como contratados serviços de internet doméstica com banda larga, de internet por telefonia celular, de telefonia VOIP, de videoconferência pela internet e linhas de números telefônicos exclusivos locais, em Porto Alegre e Brasília, que uma vez discados no Brasil transferiam diretamente as ligações a linhas telefônicas domésticas e celulares em seu *home office* romano na Itália), de modo que pudesse conjugar os seus estudos acadêmicos com os processos judiciais.

A propósito, esse membro do *parquet* produziu, durante esse período de conclusão do seu doutorado (12 meses), 3.509 peças processuais, em 3.472 processos eletrônicos, em 1 (um) ano de trabalho remoto, sem perda de qualquer prazo, provando que se pode ser eficiente e produtivo no seu mister, ainda que à distância, superando paradigmas rígidos do senso comum organizacional sobre espaço e tempo de trabalho judicial.

Ressalte-se que, nesse contexto de avanços tecnológicos no Poder Judiciário, atento à maximização da produtividade e à racionalização dos recursos, possui o administrador público, como leciona Carvalho Filho (2012), o dever de

[...] recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (*public management*), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa.

Portanto, essa modalidade de trabalho não alterou a dinâmica produtividade dos atos ministeriais da instituição, pelo contrário, vinculou-o à efetividade da boa prestação do provimento jurisdicional diante dos conflitos postos, principalmente, porque rompeu com a estrutura do Ministério Público pouco reflexivo, alheio às mudanças da nova gestão pública.

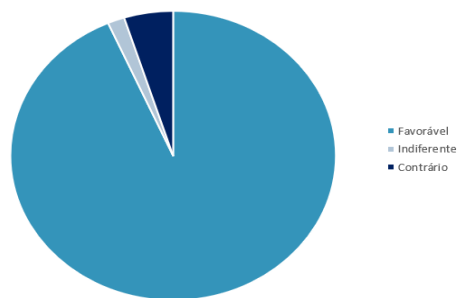
A moderna gestão de pessoas concebe o homem como ser dotado de idiossincrasia e personalidade própria, como ativadores dos recursos organizacionais, como parceiros da organização e talentos fornecedores de competências (PINTO, 2013).

## **5 A REGULAMENTAÇÃO DO TELETRABALHO POR MAGISTRADOS**

O tema acerca do teletrabalho continua a ganhar adeptos, inclusive entre os magistrados do Brasil. Para tanto, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), em Consulta realizada com seus associados (1.253 participações), de 20 a 30 de setembro de 2019, sobre a proposta de regu-

lamentação de teletrabalho por magistrados, a partir de demanda do conselheiro do CNJ Valtérico de Oliveira, no Procedimento de Competência de Comissão 0006711-84.2019.2.00.0000, já encampou o entendimento da viabilidade dessa modalidade laboral para os magistrados, destacando, dentre outros aspectos, que, com a modernização dos meios produtivos, fortemente impactados pelo avanço tecnológico, muitas das tarefas e atividades em que se fazia necessária a presença física das pessoas deixaram de o exigir.

Conforme abaixo descrito, a maioria dos magistrados se mostra favorável à implantação dessa modalidade de trabalho, haja vista garantir-lhes maior produtividade, compatibilidade com o processo eletrônico, economia no tempo de deslocamento aos fóruns e tribunais, ou, por vezes, de comarcas longínquas, melhoria de qualidade de vida com sua família, com redução do tempo perdido com atividades extras e maior foco na atividade-fim, entre outras vantagens.

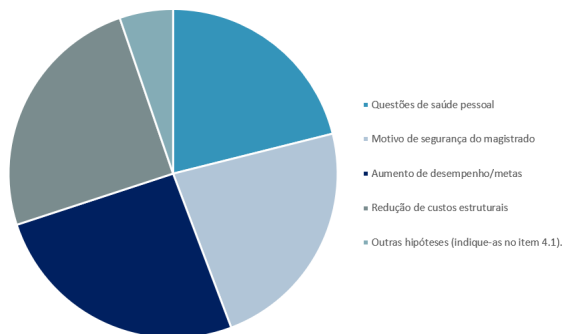


Fonte: Consulta da Associação dos Magistrados do Brasil – AMB (2019)

Favorável	1171	93%
<b>Contrário</b>	61	4,90%
<b>Indiferente</b>	21	1,70%

E não por outra razão, os magistrados, assim como os promotores de justiça, já vêm utilizando o sistema do Pje nas suas atividades funcionais, o que revela, portanto, a introdução definitiva da revolução tecnológica no Poder Judiciário, evoluindo, pouco a pouco, em outras instituições públicas.

Outro aspecto interessante nessa Consulta foi o resultado obtido, no universo de 4.932 magistrados, das hipóteses que justificariam a implantação dessa modalidade, uma vez regulamentado para magistrados, pelo CNJ.



Fonte: Consulta da Associação dos Magistrados do Brasil – AMB (2019)

<b>Questões familiares, a exemplo de magistrados com filhos com deficiência</b>	<b>846</b>
<b>Questões de saúde pessoal</b>	<b>862</b>
<b>Motivo de segurança do magistrado</b>	<b>946</b>
<b>Aumento de desempenho-metas</b>	<b>1051</b>
<b>Redução de custos estruturais</b>	<b>1012</b>
<b>Outras hipóteses</b>	<b>215</b>

Decerto, diante desse cenário, mostra-se imperativa a necessidade de mudança de paradigma no Poder Judiciário, haja vista não só o anseio dos magistrados em permitir a redefinição da sua atividade jurisdicional, na busca por maior agilidade, rapidez, melhor uso do tempo, qualidade de vida, produtividade, maximizando os resultados organizacionais, mas, sobretudo, como forma de evitar os seus isolamentos funcionais (contato com a instituição, colegas magistrados), exaustivamente, mencionado na Consulta, além, claro da rigidez do seu horário de trabalho.

Resta, por óbvio, que uma gestão que objetive a maximização dos resultados na prestação do serviço público deve propiciar a motivação dos seus agentes, vez que “só um funcionário motivado pode se comprometer com um bom desempenho das suas funções, resultando num aumento de produtividade” (TEIXEIRA FILHO, 2009).

Gize-se que é preciso compreender as mudanças do mundo moderno e as suas consequências, principalmente, em se tratando de altera-

ções no sistema de justiça, que possam impactar a vida das pessoas e do cotidiano, pois a recalcitrância em aceitá-las poderá aquinhoar a própria prestação jurisdicional, além de engessar as mudanças tecnológicas do sistema de justiça

A mudança é a coisa mais certa no instável mundo das relações organizacionais. Principalmente em um início de século em que estão presentes transformações rápidas, irreversíveis e surpreendentes, envolvendo praticamente todos os campos do conhecimento humano. [...] Nesse sentido, as transformações de mentalidade e de comportamento passam a ser paradigmas obrigatórios para que as pessoas e instituições procurem se adaptar às profundas alterações por que passa a sociedade em geral (NASCIMENTO; CARVALHO, 2006).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É forçoso concluir que, apesar de ter nascido na iniciativa privada e, inclusive, ter sido amparado recentemente pela Reforma Trabalhista, o trabalho remoto, tem migrado, também, para a esfera pública, onde ganha adeptos a cada dia, representando, acima de tudo, confluência dos objetivos traçados no plano estratégico e metas, melhoria dos resultados decorrentes de maior produtividade, além fortalecer o bem-estar dos promotores de justiça, motivando-os e proporcionando-lhes um clima organizacional mais saudável.

Entretanto, apesar de, ainda, dividir opiniões no Judiciário brasileiro e ser alvo de muitas resistências, o trabalho remoto precisa ser regulamentado pelo Conselho Nacional do Ministério (CNMP) e todo o Ministério Público brasileiro, eis que as experiências dessa modalidade estão surgindo nas instituições ministeriais, servindo para uma ruptura ao modelo de gestão pública tradicional (reativo), culminando, certamente, para uma melhor qualidade de vida dos membros do Ministério Público aliada à maximização da produtividade, celeridade processual, com redução de custos operacionais.

Devido à importância do tema, torna-se imprescindível a realização de estudos voltados para a inserção dos promotores de justiça no teletrabalho,

haja vista já atuarem no sistema processual judicial eletrônico, possibilitando-lhes, muitas vezes, exercerem suas atividades à distância, sem a necessidade de estarem presentes fisicamente no ambiente laboral. É um processo advindo da evolução tecnológica, da globalização e da interconectividade.

Diante dessa realidade, o atual desenvolvimento tecnológico da informática no sistema de justiça proporciona uma nova possibilidade de paradigma para o Ministério Público maranhense, além do que, faz surgir as condições inovadoras para as estruturas da organização, inaugurando desse modo uma forma de atuação que visa a transformar e a acentuar o papel dos promotores de justiça como atores resolutivos dentro da sociedade e do Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. *Processo eletrônico*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ALVES, José Márcio Maia. *Uma matriz situacional para o Ministério Público do Maranhão*. São Luís, 10 maio 2011. Disponível em: <https://blogjosemarcio.wordpress.com/2011/05/10/uma-matriz-situacional-para-o-ministerio-publico-do-maranhao/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ANDRADE, Paula. *Tribunais: o teletrabalho aumenta produtividade do Judiciário*. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tribunais-o-teletrabalho-aumenta-produtividade-do-judiciario/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.



GOULART, Marcelo Pedroso. Missão institucional do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco*, Recife, v. 3, 2000.

GREEN, K. A. *et al. Telecommuting as a True Workplace Alternative*. University of Florida. 2012. Disponível em: <http://edis.ifas.ufl.edu/hr021>. Acesso em: 14 jan. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOURA, Millen Castro Medeiros de; BERCLAZ, Márcio Soares. *Para onde caminha o Ministério Público*. 2008. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI60018,31047-Para+onde+caminha+o+Ministerio+Publico>. Acesso em: 14 jan. 2020.

NASCIMENTO, Paulo do; CARVALHO, Antônio Vieira de. *Gestão estratégica de pessoas: sistema, remuneração e planejamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006, p. 23.

PINTO, Artur Emílio de Carvalho. *Teletrabalho no Poder Judiciário: uma proposta de regulamentação na Justiça Federal*. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27892/1/2013\\_tcc\\_aecpinto.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/27892/1/2013_tcc_aecpinto.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

ROSENFELD, C. L.; ALVES, D. A. Autonomia e trabalho informacional: o teletrabalho. *Dados* [online], v. 54, n. 1, p. 207-233, 2011.

RUSSO, Andréa Rezende. *Uma moderna gestão de pessoas no Poder Judiciário*. Porto Alegre, 2009.

SILVA, P. A. M. Breves anotações sobre o teletrabalho no direito do trabalho brasileiro. *Suplemento Trabalhista*, São Paulo, v. 65, p. 317-320, 2012.

TEIXEIRA FILHO, Arthur Napoleão. O Juiz Federal Líder: o juiz federal enquanto líder dos servidores de uma Vara Federal - aspectos motivacionais. *Revista ESMAFE*, Recife. v. 2, n. 19, p. 67, 2009.

TROPE, A. *Organização virtual: impactos do teletrabalho nas organizações*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999. 104 p.



# CENTROS DE MEDIAÇÕES COMUNITÁRIOS: UMA PROPOSTA DE PARCERIA ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE

## COMMUNITY MEDIATION CENTERS: A PROPOSAL FOR A PARTNERSHIP BETWEEN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND SOCIETY

*Sara Ravena Camelo Coelho*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente trabalho centraliza-se na proposta de criação de centros comunitários de mediação de conflitos, por intermédio do Ministério Público, voltados às demandas de natureza disponíveis cuja atuação ministerial faz-se presente em decorrência da inexistência de órgãos prestadores de assistência judiciária em determinadas comarcas. Objetiva-se, assim, analisar tal projeto de emancipação social na tentativa de identificar quais seriam os direitos originalmente tutelados pelo Ministério Público e quais seriam tratados nesses locais. Outro ponto, além de destacar as repercussões que esse núcleo pode oferecer à instituição, a qual pode se doar na atividade meio e fim, enfatiza-se como o planejamento estratégico alinha-se ao projeto social e institucional dos centros comunitários. Aplicando-se uma metodologia de abordagem indutiva e dialética com prevalência de pesquisa bibliográfica e documental, a análise de conteúdo fundamenta-se em Karl Marx e Pierre Bourdieu. Ao final, infere-se que a criação dos centros comunitários de mediação de conflitos implementa a autonomia social, desafoga os meios convencionais de tratamento das lides individuais e sociais, e ainda exige do Ministério Público implementação de estratégias, a partir do planejamento institucional, voltadas ao empoderamento social e transformação da realidade local.

**Palavras-chave:** Centros Comunitários. Ministério Público. Resolução extrajudicial.

**Abstract:** This work focuses on the proposal to create community centers for conflict mediation, through the Public Prosecutor's Office, geared to the available nature demands whose prosecution activity is present due to the lack of legal

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Maranhão. Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Processo Penal e Contemporaneidade (NEPP/UEMA). E-mail: saravena@mpma.mp.br.

aid agencies in certain counties. Thus, the objective is to analyze such a project of social emancipation in an attempt to identify which rights were originally protected by the Public Prosecutor's Office and which would be treated in these places. Another point, in addition to highlighting the repercussions that this center can offer to the institution, in the middle and end activities, it emphasizes how strategic planning is aligned with the social and institutional project of community centers. Applying a methodology of inductive and dialectical approach with prevalence of bibliographic and documentary research, the content analysis is based on Karl Marx and Pierre Bordieu. In the end, it appears that the creation of community conflict mediation centers implements social autonomy, relieves the conventional means of dealing with individual and social disputes, and still requires the Public Prosecutor's Office to implement strategies, based on institutional planning, aimed at social empowerment and the transformation of local reality.

**Keywords:** Community Centers. Public Prosecutor's Office. Extrajudicial resolution.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988). Contudo, dada extensiva interpretação do mister ministerial somada à realidade social onde atuam os membros da instituição, notadamente Promotores de Justiça, vê-se a ampliação de demandas originalmente diversas da natureza dos direitos tutelados.

Na lei institucional do Ministério Público do Maranhão (Lei Complementar 13/91), o artigo 34, inciso V, prevê, entre outras atribuições dos Promotores de Justiça, prestar assistência judiciária aos necessitados, onde inexistir serviço organizado para esse fim. Em outras palavras, o Ministério Público, em tese, atuará no que cabe à Defensoria Pública ou órgãos de apoio aos vulneráveis (MARANHÃO, 1991).

A partir disso, nestes órgãos ministeriais onde atuam os Promotores de Justiça, geralmente Comarcas pequenas do interior, tem-se um dilema no que se refere à demasiada e crescente procura por direitos individuais disponíveis em detrimento das ações e problemas inerentes à resolução por parte do *parquet*.

Diante desse quadro, a recorrente busca por soluções de interesse pessoal do cidadão desperta a necessidade de criação de centros de mediações comunitários nos quais atuariam pessoas comprometidas a ajudar na resolução dos conflitos alheios, bem como no firmamento de uma parceria com o Ministério Público para tal empoderamento social e, por consequência, na recuperação da atuação primacial de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A análise de uma proposta como essa exige utilização de fundamentações metodológicas voltadas aos teóricos Karl Marx e Pierre Bourdieu, uma vez que aquele trabalha categorias metodológicas complexas, sob visão da totalidade e as visões aqui são inúmeras com complexidades e contradições, já este auxilia a estruturação simbólica da proposta de intervenção social, bem como na tentativa de comparações relacionais dos espaços e discursos existentes.

Na abordagem, prioriza-se o método indutivo porque partiu-se de fenômeno local com possibilidade de premissas generalizantes. Por outro lado, os estudos exigem método dialético à medida que os processos questionados são complexos e detêm reciprocidade de sujeitos e avaliação qualitativa.

No que se refere ao tipo de pesquisa, o presente estudo encaixa-se em bibliográfica, documental, diagnóstica, aplicada e qualitativa. As técnicas, em preponderância, foram revisão bibliográfica e documental, as quais evidenciam a prévia existência de dados e informações para reflexão e análise do objeto em foco.

Assim, o objeto geral deste artigo centraliza-se em analisar a proposta de criação de centros comunitários de mediações comandados pela sociedade civil para resolução de direitos essencialmente disponíveis em comarcas onde o Ministério Público presta assistência judiciária.

Para tanto, necessita-se: identificar os direitos tutelados pelo Ministério Público e as demandas cabíveis para mediação nos centros comunitários; destacar as repercussões da criação dos centros comunitários de resolução de conflitos para atuação da atividade meio e fim do Ministério Público e enfatizar a necessidade de práticas e projetos, alinhados ao planejamento estratégico institucional, que valorizem a emancipação social e a resolutividade extrajudicial.

## 2 OS DIREITOS TUTELADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO VERSUS AS DEMANDAS EXISTENTES

A instituição Ministério Público, na forma pensada pela Carta Magna de 1988, configurou o gigantismo do órgão tutelar dos direitos indisponíveis, isto é, categoria especial de direitos cujo interesse na proteção os torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis pelos seus titulares (FERRAJOLI, 2001, apud VENTURI, 2016).

Partindo das lições acadêmicas de Vieira (1993), com a sensação de pertencimento e identificação de certos direitos comuns pelos indivíduos, as categorias começaram a se abrir para direitos coletivos, individuais homogêneos, individuais disponíveis.

Sobre esse último, Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery (2003) conceituam como direitos cujo titular, ao contrário dos indisponíveis, podem ser identificáveis, e seu objeto é divisível e cindível. Com a chegada do Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, pode-se perceber que aquilo tratado individualmente começou a ser enxergado de forma coletiva.

A partir desses conceitos abertos, a jurisprudência e a doutrina vêm debatendo sobre o quanto os interesses e direitos difusos, indisponíveis, disponíveis homogêneos e disponíveis individuais têm se agregado a ponto de legitimar o Ministério Público na defesa e salvaguarda de todas as questões.

Sobre essa questão, Carvalho Filho (2004, p. 141) critica que “o Ministério Público atuar em defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis, estará agindo em desconformidade com o quadro normativo vigente e, como a atuação está fora de suas atribuições, será ela inconstitucional”<sup>2</sup>.

Discussão à parte, o que se tem a concluir é que, em regras de hermenêuticas aplicadas no ordenamento jurídico, somado ao poder que foi dado ao Ministério Público, instituição suscetível de atuação quando nenhuma outra houver, não há o que se falar em desvirtuamento de funções institucionais ao se estender área de ação para interesses até disponíveis (SILVA JUNIOR, 2005)<sup>2</sup>.

É preciso pontuar que, no contexto sociocultural onde as demandas – sejam elas disponíveis ou indisponíveis – estão, a existência da

---

<sup>2</sup> Interessa acrescentar a chamada textura aberta da linguagem constitucional realizada principalmente pelos juristas das Cortes brasileiras, as quais, dependendo do momento histórico, justifica a atuação do Ministério Público, ampliando competências, atribuições e funções institucionais (FIGUEIREDO, 1997)

Defensoria Pública para defesa dos cidadãos necessitados não significa a exclusividade desse canal de efetivação de direitos. Logo, Mazzilli (1989) aponta que a prestação de assistência judiciária pelo Ministério Público, seja qual for a situação, equivale a um sistema alternativo e complementar.

Ainda que continue atuando em favor das causas particulares dos menos favorecidos, é de se analisar a realidade na qual o membro ministerial “comarcano” do interior está inserido. As pessoas consideram, na verdade, a expressão “promotor público” mais adequada porque veem a imagem do Ministério Público como órgão de proteção aos fracos (SILVA, 2001)<sup>3</sup>.

As causas que surgem para o Promotor de Justiça atravessam interesses metaindividuais, mas isso não significa que durante a atuação ele não poderá, desfazendo-se do perfil “promotor de gabinete”, utilizar medidas extrajudiciais que possam ser sentidas como fonte de poder para transformação da sociedade (SILVA, 2001). Ele alerta ainda que os interesses que permeiam os pedidos perante o Promotor de Justiça são atingidos pela realidade percebida e fronteira imprecisa de conotação política e jurídica, exigindo sempre mais do que se devia fazer<sup>4</sup>.

Logo, ainda que o Ministério Público seja legitimado para tutela de direitos difusos, individuais indisponíveis e coletivos, na prática observa-se, na sua maioria, demandas que vão exigir do Promotor de Justiça alternativas de atuação que fortaleçam os próprios cidadãos, em vez de titular-se de direitos alheios.

Uma vez fortalecido o cidadão, o Ministério Público passará de representante primário para colaborador social. Daí os centros comunitários de mediação serão para lidar com demandas essencialmente disponíveis e, até mesmo, reunir e encaminhar questões de interesses indisponíveis e coletivas.

---

<sup>3</sup> O Promotor de Justiça que atua em demandas no interior precisa valer-se, muitas vezes, de composição amigável no conflito das partes. Como relembra Grinover (1988, p. 289), ao afirmar que “[...] a pouca fortuna e a deturpação das funções do juiz de paz brasileiro não significavam indiferença da nação às vias conciliativas. Muito pelo contrário. Estas sempre foram bastante utilizadas pelos meios informais representados pelos membros do Ministério Público, sobretudo no interior do País.”

<sup>4</sup> Essa mesma autora Silva (2001) entende que houve uma convicção maior de que os interesses, seja de qualquer natureza, são mais defendidos por parte do Ministério Público, representado pelo Promotor de Justiça, uma vez que o tempo mostrou que os políticos defendem seus próprios interesses e a sociedade, frágil e desorganizada, vê no órgão ministerial a forma de preencher o “vazio” que sentem ao procurá-lo para resolver qualquer demanda.



### 3 A CRIAÇÃO DE CENTROS COMUNITÁRIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS E A PARCERIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público racional elege prioridades. Em vez de atuar no lugar do cidadão que o procura para geralmente representá-lo em uma demanda de direito disponível, é preciso que o *Parquet* defina o “lugar” e o “espaço” onde cada um pode ocupar, pois articulações com entidades e pessoas envolvidas são passíveis para que resolvam a situação, sejam elas judiciais ou não, privadas ou públicas (DIAS, 2015).

No presente caso em análise, a formação de centros comunitários acolhedores dos cidadãos possui total harmonia com a atuação ministerial, pois, segundo Matos (2017), a atuação ministerial efetiva deve desafogar vias que sejam demandistas e priorizar o enfrentamento de demandas extrajudicialmente, como se propõe nesses locais, só que com participação indireta do Ministério Público.

Outro benefício para a implantação da cultura mediadora nesses locais é a questão das técnicas possíveis na fluidez e diálogos que possam existir<sup>5</sup>. Quando a mediação está influenciada por vários saberes de quem conhece a realidade, torna-se multidisciplinar e bem mais transformadora a ponto de divergências familiares se transformarem em soluções criativas e satisfatórias aos envolvidos. É bem mais convidativo compartilhar com quem se conhece da realidade e poderá agir validamente para os sentimentos e interesses ali expostos (MENDES; TOMAZ, 2018).

Então, a colocação de representantes sociais que possam mediar demandas essencialmente disponíveis significa a implantação de nova cultura social preocupada em ter o Ministério Público por perto na condição de participante dessa revolução social<sup>6</sup>. Os centros comunitários de mediação seriam verdadeiros pontos de atuação social sem que prevale-

<sup>5</sup> Quando estamos diante de uma separação matrimonial, por exemplo, o desgaste e o sofrimento podem se transformar em relações ou significar mudanças para novas possibilidades. Basta que essa questão seja colocada durante a mediação de conflitos e o método de solução seja de controvérsias que trabalha na perspectiva de que o conflito ou a crise possui um potencial transformativo (Müller, 2005).

<sup>6</sup> Essa atuação volta-se ao que Alves (2017) afirma sobre o papel interagente do Ministério Público, o qual possui potencial para ser mediador e coordenador dos trabalhos dessa esfera pública deliberativa. Logo, tem a ver com deixar de ser ator principal no processo para ser coadjuvante onde as pessoas são livres e sabem onde vão chegar.

çam vontades políticas ou econômicas, com reflexões diretas na atuação ministerial que seria fiscalizatória e cooperativa durante a implantação dessa iniciativa<sup>7</sup>.

Neste sentido, ao se voltar para uma implantação como essa, deve-se compreender como a própria sociedade civil se organiza e articula na defesa de seus interesses e se há necessidade ou não do Ministério Público para tanto, quando se trata especialmente de direitos disponíveis, os quais o Ministério Público, muitas vezes substitui, e não apenas representa judicialmente os interesses (ROS, 2009).

O Ministério Público, na sua atividade-fim, restará bem mais focado na tutela de direitos sociais e individuais indisponíveis a partir da implementação de centros comunitários de resolução de conflitos. Contudo, para que se chegue no funcionamento deles, a atividade-meio do Ministério Público pode torná-lo parceiro deste projeto, principalmente quando está se falando da possibilidade de um Ministério Público resolutivo, exigindo para o futuro o desafio de implantar uma política institucional que enfrente problemas sociais através de novos mecanismos de controle e solução de conflitos (SADEK, 2008).

A ideia da ampliação na capacitação pela escola institucional e no acompanhamento pelos Centros de Apoio Operacional seria válido na medida em que são órgãos direcionados ao aperfeiçoamento e cooperação no desempenho das funções que cabem ao Ministério Público<sup>8</sup>. Maciel (2001) enfatiza que os membros do Ministério Público podem combinar entre si como deverão funcionar as “Promotorias de Justiça da Comunidade”, outro nome aos centros comunitários, os quais orientarão no atendimento de questões individuais (separações, divórcios, pensões, etc.), podendo encaminhar as de interesse coletivo aos órgãos competentes.

---

<sup>7</sup> Gohn (2004) fala sobre ‘empoderamento’ da comunidade. Este sentimento é de protagonismo social, pois as pessoas são capazes de gerar processos, apresentam-se novos educadores sociais e, o melhor, os processos ocorrem sem predominância de partidos políticos ou sindicatos.

<sup>8</sup> O apoio aos centros comunitários será uma exigência dos próprios envolvidos na causa. São plausíveis as justificativas para tanto, pois se eles comandarão uma iniciativa de implementar novo mecanismo de solução de conflitos sabem exatamente do que a comunidade precisa. O uso das ferramentas próprias do Ministério Público, através de uma capacitação ou disponibilização de operacionalização, é positivamente vista, além de um ato de confiança e responsabilidade ao encorajar pessoas da comunidade a administração de interesses de outrem (CLARO, 2002).

A escola do Ministério Público, utilizando-se do quadro de profissionais especializados na área de mediação de conflitos, pode intervir nesse projeto capacitando as pessoas que estarão envolvidas na resolução das demandas, prestando uma formação continuada a fim de preservar a regularidade e eficiência da proposta.

Já os centros de apoio que prestam assistência ao Ministério Público também valem fazer uso dos instrumentos técnicos que facilitem na transmissão dos conhecimentos e divulgação dos trabalhos ofertados, pois a parceria institucional mostra-se fortalecida pelos meios oficiais de propagação dos projetos. Além disso, a sistematização das atividades pode ser orientada e colocada em prática a partir de uma ligação entre Ministério Público, nas suas atividades meio e fim, e sociedade organizada reunida para a solução extrajudicial dos conflitos.

A verdade é que a atuação coligada do Ministério Público com os centros comunitários de mediação de conflitos só será possível se o alinhamento do programa institucional definir questões a serem discutidas com os envolvidos (FERRAZ; GUIMARÃES, 1997; VIEGAS, 2001 apud SAMPAIO, 2017), pois *“o processo de definição das prioridades institucionais não pode prescindir da participação da sociedade. O Ministério Público deve consultá-la antes de estabelecer metas prioritárias”* (RODRIGUES, 2012).

#### **4 O PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E OS PROJETOS SOCIAIS VOLTADOS A NOVOS MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

A gestão do Ministério Público deve se integrar com os pilares da sociedade civil. Goulart (1998) pontua que o Ministério Público precisa participar do processo democrático a fim de que haja concretização de direitos capazes de resgatar a cidadania por meio de novas práticas transformadoras as quais constroem uma nova ordem e nova hegemonia.

Chamar para si a concretização de um projeto social de implantação de centros comunitários de mediação de conflitos repercute significativamente nos objetivos institucionais<sup>9</sup>. No planejamento

---

<sup>9</sup> Kerche (2014) ressalta sobre avaliação do trabalho desenvolvido por um Promotor de Justiça em uma comarca nas questões cíveis que parece mais ser resultado do acaso do que de incentivos gerados por mecanismos institucionais.

estratégico 2016-2021 do Ministério Público do Maranhão, os valores da celeridade, eficiência, eficácia e efetividade, além da ampliação das parcerias institucionais com outros órgãos nas diversas áreas de atuação e, principalmente, o fortalecimento da atuação extrajudicial e a mediação comunitária unem-se para o propósito de levar a concretização dos centros comunitários de mediação de conflitos (MARANHÃO, 2016).

É preciso que se avalie se os indicadores de soluções extrajudiciais de conflitos como Termos de Ajustamento de Condutas, recomendações, audiências públicas e Promotorias itinerantes estão sendo suficientes para cumprir a tarefa constitucional do Ministério Público. Caso negativo, deve-se avançar com um planejamento funcional mais próximo da realidade com estratégias de atuação que substituam a atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público em transformação social alinhada ao planejamento estratégico em condições naturais de operação extrajurisdicional (ALMEIDA, 2013).

A realidade, para reflexão, é que o atual contexto do Ministério Público leva à necessidade de reformular, a partir de um pensamento diferente, os caminhos futuros da instituição, sendo valorizados os interesses coletivos e individuais disponíveis, tornando a sociedade capaz de transformar sua própria realidade social (SILVA, 2012).

É sabido que, para que haja uma democracia transparente dos órgãos de controle, a gestão institucional precisa incluir a comunidade nesse meio, possibilitando sua expressão de ideias e discussão coletiva de projetos. Tudo parte da comunicação, o que pode ser feito no aprimoramento dos canais de comunicação do Ministério Público e consequente filtragem do que se poderá levar em consideração para novos caminhos a percorrer através de projetos realizadores (NASCIMENTO, 2010).

A noção que se tem da função mediadora apresenta-se clara e objetiva de modo a se perceber também a visão de mundo, dada a percepção das pessoas envolvidas. Logo, a partir de uma conduta mediadora que entenda a percepção das pessoas, o Ministério Público restará firmando forte vínculo comunitário, uma abertura para o diálogo e uma reflexão sobre as possibilidades de ação em cada situação concreta<sup>10</sup> (STOTZ; DAVID; BORNSTEIN, 2009).

---

<sup>10</sup> É preciso que se entenda a pacificação nessas ações, pois em uma mediação de conflitos a cooperação entre os envolvidos transmite segurança e tranquilidade, situação esta em que a raiva, o ódio, a inveja, o ciúme e todos os sentimentos ali presentes sejam minimizados (SALES; CHAVES, 2014, p. 263)

Há quem possa achar desnecessária a intervenção da sociedade durante a elaboração do planejamento estratégico para o Ministério Público, por ser trabalhoso se valer de dados locais para montagem e implementação de projetos sociais e institucionais. Contudo, Warat (2001) fala justamente que a mediação só ocorrerá legitimamente se for possível se chegar à raiz dos conflitos. Então, ir a fundo em busca do nascimento do problema poupa até a permanência de casos semelhantes e traz as estratégias para se utilizar durante a mediação.

O ganho maior para a instituição como Ministério Público poderá não ser visto imediatamente. Todavia, quando se propõem ações que possam implementar centros de mediação de conflitos, requer-se exatamente um espaço de transformação (e toda transformação gera surpresa) com a reintegração da ordem e revolução de espírito social até então pouco democrático e autônomo (SPENGLER, 2014).

Então, se o Ministério Público está disposto a reformular suas estratégias<sup>11</sup> de atuação para a solução de conflitos extrajudiciais, precisa aperfeiçoar as ações planejadas e pensadas junto à sociedade de modo a entregar para os cidadãos a possibilidade de resolução dos problemas, especialmente os disponíveis, colocando-os em patamar de superioridade no qual se é possível enxergar para mudar a realidade.

Berclaz e Moura (2007), em uma perspectiva de regionalização, apresentam um planejamento estratégico-institucional consolidado que permitiria a cada centro ministerial construir democraticamente seu plano regional de metas. Assim, provavelmente, estaria mais fácil a implantação do centro comunitário de resolução de conflitos, se cada Promotor de Justiça, junto com sua equipe de apoio, auxiliado ainda pela escola institucional e os centros de apoio operacional, levantasse a bandeira da implantação do projeto. Os autores afirmam, ainda, que isso se aproxima da realidade e o diagnóstico apresenta-se mais fidedigno, pois haveria a legitimação da atuação ministerial perante o destinatário final: a sociedade.

---

<sup>11</sup> A reformulação de estratégia primeiramente passa por um sistema de planejamento no qual a institucional se organiza e avalia sistematicamente as forças e fraquezas. Em seguida, formula um conjunto de estratégias que pretende seguir no futuro. Essas estratégias logo são transformadas em programas, ou projetos específicos (MINTZBERG, 2006). Trazendo para a realidade do presente estudo, exige-se uma análise do atual planejamento e, para formulação de outro, uma avaliação do que se tem de positivo ou negativo envolvendo essas demandas que são tratadas pelo Promotor de Justiça na assistência aos necessitados, para que, só então, se pense como tratá-las indicando ações que possam ser implementadas em programas ou projetos. O centro comunitário de mediação de conflitos já seria um fruto disso tudo.

A propósito, quando se fala de futuro institucional para o Ministério Público, cabe trazer as palavras de Figueiredo Dias citado por Cluny (2007) sobre o que se apresenta como democracia e quais são os elementos envolvidos. Ele diz que os países democráticos devem rever a posição dos princípios de autonomia e responsabilidade comunitária, de modo a deixar o Ministério Público menos dependente da maioria parlamentar, e o povo, deles. Em outras palavras, o Ministério Público precisa deixar de, utilizando-se da autonomia e responsabilidade comunitária, fazer o papel atinente à própria sociedade que compõe uma democracia.

Portanto, de nada adianta lutar por uma sociedade forte, a qual só restará com tal qualidade se beneficiária de projetos sociais, com o apoio dos órgãos públicos, especificamente o Ministério Público com ideias de implementação e fortalecimento da solução extrajudicial dos conflitos através dos próprios atores sociais.

Essa proposta, não surreal, apresenta-se mais próxima do possível se estiver no planejamento dos órgão envolvidos, exigindo do Ministério Público atuação estratégica que envolva atividades meio e fim e que se possam enxergar métodos e elementos de concretização sem esquecer do protagonismo social responsável por ditar as regras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao Ministério Público cabe a defesa de direitos difusos, individuais indisponíveis. Entretanto, nas pequenas comarcas onde atuam os Promotores de Justiça, observa-se a ampliação das ações ministeriais em decorrência da inexistência de órgãos especializados e próprios para assistência judiciária e demasia de demandas individuais, sem que se avaliem novos métodos para resolução dos conflitos.

Os cidadãos apostam no membro ministerial independentemente de como ele se propõe a resolver sua questão. Ocorre que se deve pensar, emergencialmente, as formas de se outorgar tal responsabilidade aos próprios envolvidos e, para tanto, faz-se necessária a criação de centros comunitários de mediação de conflitos, onde se preza pela resolutividade extrajudicial e acompanhamento dos órgãos como Ministério Público.

Nesse contexto, os centros comunitários de mediação de conflitos funcionam para resgatar a autonomia social, bem como mostrar a possi-

bilidade do Ministério Público atuar como parceiro, em vez de titular e representante dos direitos ali tutelados. Não se pode exigir a transformação social, sem dar o poder a quem pertence. Isso não significa descontrole ou caos nas atividades concebidas, pois a ligação do Ministério Público pode se dar na coordenação primária e orientação ou acompanhamento dos trabalhos com ações estratégicas que passem a ser objetivos institucionais de concretização.

Se por esse caminho deve trilhar o Ministério Público, é necessário que se antecipe, por meio do planejamento, uma vez que os programas e projetos resultam do diagnóstico, da avaliação e da estipulação de ideias, objetivos e possíveis resultados. Assim, o que deve entender sobre a criação de um centro comunitário de resolução de conflitos em determinada comarca onde não existe serviço de assistência judiciária gratuita é o alcance de ação transformadora da realidade a partir da própria sociedade e alinhada à missão, à visão e aos objetivos do planejamento estratégico do Ministério Público.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 4. ed. Salvador: Juspodium, 2013.

ALVES, José Márcio Maia. *Ação comunicativa e participação popular na formação e aperfeiçoamento de políticas públicas de interesses sociais: uma proposta para a efetividade da participação popular, a partir da atuação do Ministério Público*. 2017. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistemas de Justiça) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. *Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional*. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/para\\_onde\\_caminha\\_o\\_mp1.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/para_onde_caminha_o_mp1.pdf). Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. 4 ed. rev., ampl. e atual. Rio Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CLARO, Itamar Bento. *Gestão comunitária: estudo de uma nova articulação estado/sociedade civil no parque proletário de Vigário Geral*. 2002. Dissertação. (Mestrado em Políticas Públicas e Saúde) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/5369>. Acesso em: 18 jan. 2020.

CLUNY, António Francisco de Araújo. O Ministério Público na Hora da Globalização: o presente e o futuro. *Justitia*, São Paulo, 64 (197), p. 409-426, jul./dez., 2007.

DIAS, João Paulo. O papel de interface do Ministério Público em Portugal: da relevância à institucionalização de “novas” funções. *Cronos: R. Pós-Grad. Ci. Soc. UFRN*, Natal, v. 16, n.1, p. 2-17 jan./jun. 2015.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação civil pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 208, p. 35-53, abr. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46984/46155>. Acesso em: 08 jan. 2020.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

GRINOVER, Ada P. *et al.* (org.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1988.



KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, p. 113-120, mar./abr./maio 2014.

MACIEL, Débora Alves. Conflito social, meio ambiente e sistema de justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa dos interesses difusos. *Plural: Sociologia*, USP, São Paulo, v. 8, p. 5-27, 2º sem. 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/75747/79236>. Acesso em: 18 jan. 2020.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 13 de 25 de outubro de 1991. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luís, 31 out. 1991. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/legislacao-interna/66-biblioteca/paginas-estaticas/6257-leis-institucional-biblioteca-2>. Acesso em: 28 dez. 2019.

MARANHÃO, Ministério Público. *Planejamento estratégico 2016-2021*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2016. 102 p. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/5465\\_plano\\_estrategico\\_do\\_mpma\\_2016\\_2021.pdf](https://www.mpma.mp.br/5465_plano_estrategico_do_mpma_2016_2021.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

MATOS, Thyego de Oliveira. Ministério Público resolutivo, negociação e mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 22., 2017, Belo Horizonte. *[Anais]*. Belo Horizonte: AMMP, 2017. Disponível em: <https://congressonacional2017.ammp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à Justiça e o Ministério Público*. Porto Alegre, 1989. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

MENDES, Juliana Sales e; TOMAZ, Patrícia Rodrigues. A Mediação de conflitos familiares sob a ótica do melhor interesse da criança e do adolescente. *Revista da ESMAM*, São Luís, v. 12, n. 13, p. 143-151, jan./jun. 2018.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MÜLLER, F. G. *Competências profissionais do mediador de conflitos familiares*. 2005. Dissertação. (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

NASCIMENTO, Vanessa do Carmo. Mediação comunitária como meio de efetivação da democracia participativa. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, ano 13, n. 83, dez. 2010. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/miguel%20reale%203.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de processo civil comentado e legislação extravagante*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

RODRIGUES, João Gaspar Rodrigues. *Ministério Público resolutivo: a atual missão institucional*. 2012. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/noticias-mpam/3493-artigo-promotor-de-justica-joao-gaspar-rodrigues-discorre-sobre-o-mp-e-sua-missao-institucional#.X7QvF2hKjIV>. Acesso em: 15 jan. 2020.

ROS. Luciano da. Ministério Público e sociedade civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

SADEK, Maria Teresa. *A construção de um novo Ministério Público resolutivo*. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 08 set. 2008. Disponível em: [https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp\\_Sadek.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7ao%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1). Acesso em: 19 jan. 2020.

SALES, Lilia Maria de Moraes; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Mediação e conciliação judicial: a importância da capacitação e de seus desafios. *Sequência*, Florianópolis, n. 69, p. 255-280, dez. 2014.

SAMPAIO, Marianna. *O Ministério Público do Estado de São Paulo e o seu plano geral de atuação*. 2017. 197 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001.

SILVA, Rafael Simonetti Bueno da. O necessário fortalecimento da atuação do Ministério público defesa dos interesses transindividuais. *CADERNOS DE DIREITO*, Piracicaba, v. 12, n. 22, jan./jun. 2012.

SILVA JUNIOR, Walter Nunes da. Legitimidade do Ministério Público na defesa dos individuais homogêneos disponíveis. *Diário do Poder Judiciário*, Salvador, p. 3-4, 23 fev. 2005.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Retalhos de mediação* [recurso eletrônico]. Santa do Sul: Essere nel Mondo, 2014. 125 p.

STOTZ, Eduardo Nascimento; DAVID, Helena Maria Sherlowski Leal; BORNSTEIN, Vera Joana. O agente comunitário de saúde como mediador: uma reflexão na perspectiva da educação popular em saúde. *Rev. APS*, v. 12, n. 4, p. 487-497, out./dez. 2009.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Negotiating Unavailable Rights? *Revista de Processo*, São Paulo, v. 41, n. 251, p. 391-426, jan. 2016.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos e a posição do Ministério Público. *Revista Justitia*, São Paulo, ano 55, n. 161, p. 40-53, jan./mar. 1993. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/dw41ba.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.



Alunos da turma do Curso de Especialização em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, com a direção da ESMP/MA, em 12.12.2019. Fonte: CCOM/MPMA.



Cerimônia de certificação da turma do Curso de Especialização em Gestão e Governança em Ministério Público (2019-2020), da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, em 12.03.2020. Fonte: CCOM/MPMA.





---

# DISCURSOS

---



# DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE ABERTURA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>1</sup>

*Maria do Perpétuo Socorro Azevedo Carneiro<sup>2</sup>*

A concepção clássica da ciência que, de um certo modo, ainda se reflete nos processos de transmissão de conhecimentos no ambiente formal de ensino concebe a natureza como estável e os resultados da pesquisa científica como um conjunto fechado, verdadeiro e imutável.

As teorias contemporâneas trouxeram novas concepções sobre a natureza e a matéria que se contrapõem à herança clássica, traduzidas na expressão de Boaventura de Sousa Santos, no livro *Um discurso sobre as ciências* (1987):

Em vez da eternidade, a história; em vez do determinismo, a imprevisibilidade; em vez do mecanicismo, a interpenetração, a espontaneidade e a auto-organização; em vez da reversibilidade, a irreversibilidade e a evolução; em vez da ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade e o acidente (SANTOS, 1987, p. 28).

Dentro dessa nova racionalidade, os conhecimentos científicos passam a ser concebidos como hipóteses de trabalho. Estão em revisão constante. Os conhecimentos cruzam-se, há uma preocupação interdisciplinar.

Como afirmam Cecilia Collares, Maria Aparecida Moysés e João Geraldi, no artigo “Educação continuada: a política da descontinuidade”,

---

<sup>1</sup> Texto da palestra proferida em 15 de março de 2019, sob o título “A importância da formação continuada”.

<sup>2</sup> Possui Mestrado Profissional em Administração pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (2014). Atualmente é Chefe do Departamento Pedagógico da Pró-Reitoria de Ensino do Instituto Federal do Maranhão. Conselheira e ex-Presidente da Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação do Maranhão. Membro do Fórum Estadual de Educação do Maranhão.



compatibilizar essas novas concepções com os processos de formação implica redefinir radicalmente o modo de relação do sujeito com o conhecimento; implica entender que nem sujeito nem conhecimento são fixos, a-históricos, e, portanto, é preciso tomar o constante movimento – a história – como lugar de constituição de ambos. Requer trazer para o processo formativo, uma concepção de ciência que, pautada na própria temporalidade e na transitoriedade de suas verdades, incorpore a relatividade e a descontinuidade de seus conceitos, a subjetividade de seus processos de construção e, ainda, o acaso e a historicidade na sequência dos acontecimentos.

Acrescento também nesta reflexão o educador Paulo Freire, na obra *Pedagogia da autonomia* (1997), o qual tematiza a inconclusão, o ser mais e a consciência humana como características da natureza humana:

Entre nós, homens e mulheres, a inconclusão que se reconhece a si mesmo implica necessariamente a inserção do sujeito inacabado num permanente processo social de busca. Histórico-sócio-culturais, mulheres e homens nos tornamos seres em que a curiosidade, ultrapassando os limites que lhe são peculiares no domínio vital, se torna fundante da produção do conhecimento (FREIRE, 1997, p. 61).

As lições de Freire, coerentes como uma concepção de sujeito que se constitui no próprio processo em que se constituem os conhecimentos, além de apontar para um processo aberto, dinâmico e inacabado de construção do conhecimento, vislumbram na busca do ser mais o processo de humanização que nos torna seres capazes de conquistar mais liberdade e construir, permanentemente, novos sentidos para nossa existência no mundo.

As reflexões até aqui feitas nos ajudam a responder uma questão que se impõe, inicialmente, dentro desta Palestra: De que formação nós estamos falando?

Falamos, por certo, da formação de cidadãos capazes de atuar de maneira consciente em uma sociedade marcada pelos constantes avanços científicos e tecnológicos, contribuindo não só para o desenvolvimento econômico dessa sociedade, mas principalmente para uma melhor qualidade de vida.

Continuando a problematizar os termos que intitulam esta Palestra, indagamos em seguida: Por que e qual o significado da Formação

Continuada? E convém acrescentar ainda: Que relações se estabelecem entre a Formação Inicial, a Formação Continuada e o Exercício Profissional?

Negar os fatalismos e os determinismos justificadores da realidade, relativizando leis gerais e admitindo consensos parciais, aponta para um processo permanente de construção do conhecimento que convencionamos chamar de Formação Continuada.

Mas faz-se necessário ressignificar a Formação Continuada. Não se trata de atualizar os sujeitos informando-lhes sobre os novos conhecimentos da ciência e as consequências para a ação no mundo do trabalho. Não se trata de substituir o conhecimento ultrapassado pela nova descoberta, recomeçando-se o mesmo processo como se não houvesse história.

No universo simbólico do exercício profissional há um conjunto de conceitos, referências, signos que resultam da prática transformadora do trabalho em busca de soluções para as questões que surgem no cotidiano, consoante o mencionado artigo de Cecilia Collares, Maria Aparecida Moysés e João Geraldi. Esse conjunto de respostas são os saberes construídos na prática.

A Formação Continuada que se defende não pode ignorar esses saberes, é preciso aproximar os conhecimentos aprendidos na Formação Inicial às experiências e saberes construídos na prática profissional. Embora admitindo que a formação continuada é posterior à formação inicial, entende-se que uma pressupõe a outra e são mutuamente dependentes e articuladas, já que configuram um mesmo processo. Esse é o elemento essencial da continuidade.

Assim, a Formação Continuada deve ter sempre como referência fundamental o saber profissional na perspectiva de que refletindo sobre essa prática sejam construídos novos conhecimentos e saberes, num processo dialético que produz o constante tensionamento entre reflexão/ação, teoria e prática, discurso e inserção na realidade.

Esse entendimento perpassa os fundamentos que justificam a proposta deste Curso de Especialização permeando a explicitação dos seus objetivos gerais e específicos, constatado na análise feita pela Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual do Maranhão, quando da aprovação dessa Proposta.

E assim chegamos à problematização do último termo do título da nossa Palestra: a importância.

Esse questionamento pode ser analisado do ponto de vista social e coletivo e do ponto de vista individual. Para nos ajudar a refletir sobre a relevância da formação continuada recorro a Edgar Morin, em capítulo da obra *Novos paradigmas, cultura e subjetividade* (1996):

[...] Não estamos no fim da história das realizações do pensamento; não alcançamos os limites do gênio humano; longe disso, estamos na pré-história do espírito humano. Não estamos na batalha final, mas na luta inicial: estamos num período inicial no qual devemos repensar as perspectivas de um conhecimento e de uma política dignos da humanidade na era planetária, para que a humanidade possa nascer como tal. E devemos trabalhar no acaso e na incerteza (MORIN, 1996, p. 285).

Atentando para o processo de humanização de que nos fala Paulo Freire em cotejamento com os acontecimentos que vivenciamos em nossa realidade, vislumbramos muitos desafios. Assiste-se ao avanço do feminicídio e da violência que atinge os nossos jovens, cada vez mais apresentando altos índices de depressão e baixos níveis para lidar com as frustrações. Sentimo-nos indefesos diante das intempéries e suas consequências desastrosas, muitas das vezes associadas às práticas descomprometidas da ação humana. Tudo isso ainda nos angustia diante de tantos conhecimentos já construídos.

Mas a história não terminou e as possibilidades de humanização da vida em sociedade continuam a desafiar-nos enquanto perspectivas de uma educação que aponta para novas alternativas da existência humana.

É preciso continuar aprendendo!

# DISCURSO POR OCASIÃO DA ENTREGA DO TÍTULO DE PROFESSOR EMÉRITO E DA ATUALIZAÇÃO DA GALERIA DE DIRETORES DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Márcio Thadeu Silva Marques<sup>2</sup>*

Segundo Kant, “*o homem não é nada além daquilo que a educação faz dele*”. Como se completasse o filósofo prussiano, Rubem Alves afirmava:

Para isso existem as escolas: não para ensinar as respostas, mas para ensinar as perguntas. As respostas nos permitem andar sobre a terra firme. Mas somente as perguntas nos permitem entrar pelo mar desconhecido.

Tenho certeza de que a Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão foi pensada com esses parâmetros: propiciar que membros e servidores de nossa instituição, para o melhor serviço que prestamos à sociedade, estejam sempre capacitados para, altivos e altaneiros, enfrentarmos as tempestades que açoitam os valores constitucionais que nos cabe velar e promover.

Para tanto, o aperfeiçoamento funcional inicialmente desenhado desde a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, precisava ser garantido por uma estrutura interna que exercesse essa atividade de forma continuada e planejada.

Com a Constituição de 1988, em seu art. 39, § 2º, previu-se a criação, pelos entes federados, das escolas de governo, com o propósito de promover a formação e o aperfeiçoamento de quem presta o serviço público.

As premissas para a criação de nossa Escola Superior estavam postas. Sobre esses ideais, um sonho foi sendo transformado em realidade.

<sup>1</sup> Proferido em 27 de fevereiro de 2019.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça-MA. Possui especialização em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela ESMP-MA (2008). Foi Diretor da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão no biênio 2018-2020.

de, pela visão futurista de alguns, que tomaram para si a tarefa de organizar o órgão de formação e aperfeiçoamento funcional que propiciasse a membros e servidores cada vez mais a excelência da capacidade técnica e maior amplitude da qualidade do pensamento crítico sobre nosso papel na sociedade como novos agentes de transformação social.

Em 25 de outubro de 1991, com a Lei Complementar Estadual nº 13, foi criada a Escola Superior do Ministério Público que hoje conhecemos, instituída como órgão auxiliar da Procuradoria Geral de Justiça e que visa à preparação, capacitação e aperfeiçoamento profissional e cultural de membros, servidores e estagiários do Ministério Público, bem como ao oferecimento de cursos jurídicos e afins, de pós-graduação, à sociedade em geral.

Mas era preciso fazer instalar e funcionar a Escola Superior, o que foi conquistado no ano seguinte, em modestas instalações e com reduzida, mas valorosa equipe, iniciando a trajetória da mais antiga escola de governo do sistema de Justiça dirigida pela própria instituição.

Foram momentos de afirmação em que a Escola também atuou no sentido de sua própria consolidação, mas igualmente serviu como pedra angular da criação e fomento de um Ministério Público que se construía a partir de suas conquistas em nome da sociedade, criando um pensamento institucional independente e zeloso dos avanços do Estado Democrático de Direito historicamente construídos.

A definição dos limites de sua organização e atividades, nos moldes atuais, veio com o Regimento Interno datado de 2005, que incorporou o regramento do programa de pós-graduação, um marco destacado da Escola Superior do Ministério Público, primeira instituição do sistema de Justiça no Maranhão a obter o credenciamento pelo Conselho Estadual de Educação para a oferta e certificação de Especializações.

A Escola crescia em volume de serviços ofertados a seu público e na complexidade das atividades realizadas, o que passou a incluir a organização do Congresso Estadual do Ministério Público. Já não cabia mais nas novas instalações, na sede da Procuradoria Geral de Justiça de então, à época situada neste mesmo endereço da Rua Oswaldo Cruz, 1396, no Centro de nossa bela capital.

A mudança de endereço para o amplo espaço da cobertura do edifício Metropolitan, na Avenida dos Holandeses, 07 – Calhau, representou uma nova fase de ainda mais intensos trabalhos, demonstrando a relevância de que nossas atividades se dessem com o destaque e importância institucionais à altura de nossa missão.

Das janelas daquela sede se divisava o horizonte, pleno de possibilidades, até mesmo de cooperações internacionais e de articulações com outras instituições de formação. Seguimos em frente, construindo a cada dia novas formas de exercermos o mister de nossa Escola, atingindo um protagonismo que nos posicionou como protagonistas na formação da Escola Nacional do Ministério Público, órgão do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP, bem assim nas relações com o Conselho Nacional do Ministério Público, por sua Unidade Nacional de Capacitação, que adotou soluções tecnológicas criadas pelo *parquet* timbira.

Retornamos para o Centro Histórico, reconhecido pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade, para compormos o Centro Cultural e Administrativo do Ministério Público, outra inovação institucional na promoção dos direitos fundamentais e na aproximação com a sociedade, em um momento de retomada de nosso programa de pós-graduação, graças à confiança que orgulhosamente recebemos do Conselho Estadual de Educação, com uma especialização de desenho inédito no cenário das escolas de governo de nosso ramo: o curso de GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO, com inscrições ainda abertas para o processo seletivo.

Estamos fortalecendo o inestimável legado que recebemos, instalando, pela autorização do Colendo Conselho Pedagógico, sete Núcleos de Pesquisa, para a investigação científica de problemas sociais e institucionais que desafiam nossa atuação, como também com a realização de atividades de extensão voltadas principalmente para a educação em direitos humanos, matéria-prima do fazer ministerial.

Socorro-me novamente do escritor mineiro Rubem Alves, que sustentava:

Há escolas que são gaiolas e há escolas que são asas.

Escolas que são gaiolas existem para que os pássaros desaprendam a arte do voo. Pássaros engaiolados são pássaros sob controle. Engaiolados, o seu dono pode levá-los para onde quiser. Pássaros engaiolados sempre têm um dono. Deixaram de ser pássaros. Porque a essência dos pássaros é o voo.

Escolas que são asas não amam pássaros engaiolados. O que elas amam são pássaros em voo. Existem para dar aos pássaros coragem para voar. Ensinar o voo, isso elas não podem fazer, porque o voo já nasce dentro dos pássaros. O voo não pode ser ensinado. Só pode ser encorajado.

Aqui estamos pela ação libertadora de nossos homenageados, Diretores de nossa Escola Superior do Ministério Público que foram os instrutores desse voo-pássaro.

Se hoje a Escola Superior nos encoraja a voar para, desse ângulo, melhor conhecermos a planície que queremos igualitária e promotora de todos os direitos para todas as pessoas, o fazemos pelo sonho de Ícaro acaalentado e concretizado por José Henrique Marques Moreira (1991-1994); Elimar Figueiredo Almeida e Silva (1995-1996); João Raymundo Leitão (1997-2000); Terezinha de Jesus Guerreiro (2001-2004); José Antônio Oliveira Bents (2005-2007); Marco Antonio Anchieta Guerreiro (2008-2010); Lena Cláudia Ripardo Pauxis (2010-2012); Themis Maria Pacheco de Carvalho (2012-2014); e, Ana Teresa Silva de Freitas (2014-2018).

A atualização da Galeria de Diretores desta Escola Superior, pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, a quem só temos palavras de agradecimento, pelo permanente apoio às nossas atividades, é registro histórico merecido e indispensável, para que não se perca no tempo o inafastável e devido contributo de todos e de cada um desses Diretores e Diretoras para a história institucional.

Hoje promovemos, ainda, o cumprimento da decisão unânime do Colendo Conselho Pedagógico de nossa Escola, entregando o título de PROFESSOR EMÉRITO a cada um dos Diretores e Diretoras que construíram a história de nossa ESMP. Mais que um título honorífico, a outorga representa o reconhecimento de que, na atividade de gestor da Escola, não apenas se administra a *res publica*, mas se age como educador, percebendo suas necessidades, buscando supri-las, para que seus usuários, nossos alunos, docentes e servidores, todos possamos nos lançar aos voos mais altos, sem medo de que a cera derreta ao calor do sol que de nós se aproxima, pois o que nos eleva não são apenas as asas que forjamos, mas sim a leveza de nossas almas, tocadas pela força do conhecimento, da razão crítica e do aprendizado permanente sobre a tolerância quanto ao que é diverso, plúrimo e singular. Voamos encorajados pelo exemplo de

nossos homenageados, que nos permitiram as condições para atingirmos essa leveza.

Diz o dicionário que emérito é aquele muito experiente e prestigiado. Nossos agraciados assim o são. Prestígio e experiência conquistados e que reverenciamos, pois é preciso valorizar o que de bom nos trouxeram. E é isso que fazemos hoje. Aos professores José Henrique, Elimar, Leitão, Terezinha, Bents, Marco Antonio, Lena, Themis e Ana Teresa, recebiam nossa gratidão e reconhecimento pelos brilhantes serviços prestados à nossa Escola Superior, ao Ministério Público e, principalmente, à sociedade maranhense.

Obrigado a todos e a todas pelo prestígio de suas presenças! Tenhamos um ótimo dia!

Muito obrigado!





## DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE CERTIFICAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO, REPRESENTANDO O CORPO DISCENTE<sup>1</sup>

*Ednarg Fernandes Marques<sup>2</sup>*

Como bem acentua o Professor Márcio Camargo, “*todos nós, ao longo da vida, passamos por momentos de grandes mudanças. Os ritos de passagem são os marcos destas mudanças, realizados externamente para que as pessoas possam elaborar, digerir e construir essas mudanças internamente*”. Os ritos de passagem, portanto, servem para apontar que não somos acabados, isto é, não estamos definitivamente prontos. Por isso, mudamos, amadurecemos e assim construímos, a cada dia, nossa subjetividade. Em outras palavras, nos ritos que celebramos não somos definitivamente, só somos sendo. Essa breve digressão, utilizada aqui apenas na intenção de introduzir a reflexão que ora faço, serve bem para pôr em relevo esse marco na vida institucional de todos que aqui estamos recebendo este certificado, galardão que nos honra.

Hoje concluímos mais uma etapa do primeiro curso de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público. Digo mais uma etapa porque a entrega dos certificados significa apenas mais um rito de passagem. Não acaba aqui. A inscrição, a aceitação, as aulas, as avaliações e, finalmente, a certificação, foram apenas etapas de um rito, de um processo que é contínuo.

Somos Ministério Público! Membros ou servidores, somos Ministério Público! Somos parte de um todo indissolúvel que não subsiste na unidade isolada. Um sem o outro, sem verdadeira e necessária relação de simbiose, não funciona como deve.

O curso que acabamos de concluir é uma prova eloquente disto. Tratamos basicamente de GESTÃO e GOVERNANÇA, passamos a conhecer melhor de que se trata e assim passamos a perceber que o Mi-

---

<sup>1</sup> Proferido em 12 de março de 2020.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça de Entrância Final, titular da 3ª Promotoria de Justiça Criminal de São Luís (MA). Atualmente ocupa a função de Promotor de Justiça Corregedor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: ednarg@uol.com.br; ednarg@mpma.mp.br

nistério Público pós-1988 precisa se adaptar rapidamente às frequentes modificações por que passa a sociedade atual.

A Constituição Federal de 1988, muito bem apelidada de “Constituição Cidadã”, elenca, em seu artigo 3º, o rol dos objetivos da República Federativa do Brasil, os quais materializam sua vontade política transformadora, de modo que tenhamos uma democracia substantiva.

Ao projetar o Brasil que pretende ver concretizado, esta Constituição Federal apresentou, no arcabouço da estrutura estatal, órgãos e instituições que, com instrumental, atribuições e competências bem definidas, devem contribuir na consecução do objetivo nacional.

Em tal contexto, o Ministério Público ressurgue nessa nova Constituição com um perfil totalmente diferente, sendo hoje, como bem pontua o Procurador de Justiça do Distrito Federal José Eduardo Sabo Paes, “*indubitavelmente, ator jurídico, público e social relevantíssimo no nosso Estado Democrático de Direito*”. Sua missão, por isso mesmo, passou a ser outra, infinitamente maior, qual seja, tornar-se um órgão resolutivo, mais próximo da sociedade e com maior foco na atuação extrajudicial, capaz de defender os interesses mais importantes da sociedade que jurou defender. Tal missão, contudo, só será cumprida se o Ministério Público perceber que necessita mudar sua organização e também seus paradigmas, planejando com eficiência, abandonando antigas práticas, estabelecendo metas democráticas, discutidas com a própria Instituição e com a sociedade, de modo que possa exercer suas atribuições de forma coordenada e organizada.

Para essa nova missão do Ministério Público, que transcende a sua anterior natureza demandista, processual, necessário se faz que a Instituição entenda os direitos da sociedade, a sua realidade, e que perceba que é indispensável perseguir os objetivos nacionais e contribuir para sua concretização para, a partir daí, buscar soluções para importantes questões por meio de outras ações que não somente as judiciais.

Ao Ministério Público cabe, agora, buscar o consenso emancipador, o que pode e deve fazer utilizando instrumentos legais à sua disposição, a exemplo de recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, entre outros meios. É, em outras palavras, a migração de um Ministério Público de perfil demandista para outro, de perfil resolutivo, muito mais ágil e contemporâneo na solução dos problemas que afligem a sociedade. Um Ministério Público *INTERAGENTE*, como bem lembra o Promotor e professor José Márcio Maia Alves.

Ser integrante do Ministério Público é tarefa nobilíssima, não por outro motivo, mas pela oportunidade de servir. Servir a um dos mais nobres e permanentes fins do Estado, como nos lembra Mazzilli: “*o de manter a ordem e a paz social*”. Temos, portanto, papel de relevo na consecução destes fins.

A matriz normativa que nos orienta revela que temos um compromisso inseparável com o aprimoramento da democracia, que é essencial para que se alcance a plena cidadania. O Procurador de Justiça no Estado do Maranhão Raimundo Nonato de Carvalho Filho, em discurso de posse de seu último mandato como Procurador-Geral de Justiça (biênio 2002/2004), afirmou que:

[...] a efetiva construção da cidadania é um processo histórico gradativo e sensível, cercado de ameaças de retrocessos e retornos cíclicos a padrões autoritários de conduta, hoje simbolizados não pela supressão das palavras, mas pela sua manipulação; não pela censura à informação, mas pela distorção dos fatos; não pela agressividade dos fuzis e baionetas, mas pelo controle dos números e pelo eventual ‘mau humor’ das bolsas e mercados.

Já se vão quase duas décadas e esse discurso continua atual, pois, nesse instável contexto social, pode-se inferir que o maior dever dos membros do Ministério Público é o de resgatar valores e preservá-los, buscar a garantia dos direitos e princípios, enfim, agir incessantemente na luta pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, até porque esse é também o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, como já mencionado, e para o qual o Ministério Público precisa se organizar, planejando-se estrategicamente.

Tem-se então, como afirma o Procurador de Justiça do Piauí, Ademar Marques Marinho, que “*o Ministério Público é um grande patrimônio da sociedade e sem as suas prerrogativas constitucionais a mesma corre sérios riscos. Enfraquecer o Ministério Público é um crime contra a sociedade*”. Não é de hoje que tentam calar a voz do Ministério Público. São muitos os projetos de lei nesse sentido. Querem calá-lo, tolher suas ações, diminuí-lo, menos pelos erros do que pelos acertos. Temos que conviver com essas ameaças diárias, sejam as que provêm do Legislativo, sejam as que as constantes crises financeiro-orçamentárias naturalmente já nos impõem.

O melhor meio de nos preparar e nos prevenir para tais ameaças é pela educação, pelo autoconhecimento e pelo autodesenvolvimento.

Nélson Mandela afirmava que “*a educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo*”. Trata-se de uma grande verdade. Precisamos nos educar para poder lutar pela garantia do direito fundamental à educação, e assim contribuir para a transformação da sociedade. Paulo Freire afirmava que “*se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda*”. Pois bem, o que fizemos, todos nós, foi nos educar mais ainda em Ministério Público, conhecendo conceitos novos, adquirindo novas experiências, que certamente já estão impactando positivamente nossa atuação institucional, seja nos órgãos-meio, seja nos órgãos-fim. É a busca da boa governança, que tem como propósito conquistar e preservar a confiança social, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. Tais mecanismos compreendem LIDERANÇA, ESTRATÉGIA e CONTROLE, que servem para AVALIAR, DIRECIONAR e MONITORAR a atuação da gestão: *a gestão com efetividade que se busca!*

Não foi sem razão que o Promotor de Justiça Márcio Berclaz, que, aliás, tivemos a honra de ter como professor da Pós, afirmou:

[...] a estrutura organizacional do Ministério Público encontra-se à beira do colapso, impedindo-lhe o cumprimento da missão constitucional. Faz-se necessária a implementação de um novo modelo de gestão baseado em três diretrizes: racionalizar atribuições, estabelecendo prioridades e estratégias para uma tutela mais eficiente dos interesses sociais; regionalizar a atuação, mediante trabalhos em grupo e ações coordenadas, para aperfeiçoar a unidade e o alcance funcional de sua atividade; reestruturar os órgãos auxiliares em busca de um crescimento institucional baseado numa otimização do trabalho dos membros.

Eis exemplos do que se deve fazer, sobretudo em tempos de retrocessos políticos e econômicos.

Assim, o que se pretende afirmar é que o curso que nos foi oferecido valeu a pena! Em qualquer aspecto que se imagine, valeu muito a pena! Não somente pelo que foi ensinado, mas, sobretudo, pela troca de

experiências, que solidificaram conhecimentos, cimentaram amizades e aumentaram a disposição de caminhar juntos por um mesmo ideal. Foi bom, foi prazeroso, por vezes tenso e em muitos momentos, engraçado. Quem, afinal, não se lembra de CUCURICO? Explico: CUCURICO foi o que entendeu um querido e valoroso colega quando a nosso brilhante Professora Esther Martínez pronunciou em espanhol e na velocidade que lhe é habitual, a palavra JURÍDICO. Foi entendido CUCURICO quando ela havia dito JURÍDICO. E assim ficou até o final do curso, essa saudável brincadeira entre nós. CUCURICO.

Reafirmo, então, que os momentos de produção, isolados e/ou em equipe, foram ótimos, propiciaram a troca de experiências e representaram significativo incremento no acervo intelectual de cada um de nós.

O curso, sem dúvidas, envolveu significativa parte do orçamento da Escola Superior. Mas o bom disto tudo é que, como afirmou o Prêmio Nobel Sir Arthur Lewis, um economista britânico, *“a educação nunca foi despesa. Sempre foi investimento com retorno garantido”*.

Obrigado, portanto, à Administração Superior. Obrigado à ESMP. Obrigado a cada professor: BENJAMIN ALVINO DE MESQUITA, CLÁUDIA MARIA DA COSTA GONÇALVES, FRANCISCO DIRCEU BARROS, GIANPAOLO POGGIO SMANIO, ITANIELI ROTONDO SÁ, JOÃO SANTANA TERRA JÚNIOR, JOSÉ RIBAMAR CALDAS FURTADO, LEONARDO RODRIGUES SAMPAIO, MARCELO PEDROSO GOULART, MÁRCIO SOARES BERCLAZ, MARIA ESTHER MARTINEZ QUINTERO, MAY GUIMARÃES FERREIRA, RAIMUNDO NONATO PALHANO, ROBERTO CARVALHO VELOSO, ROBERTO MAURO GURGEL ROCHA, SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOARES e o ouro da casa, ANA TERESA SILVA DE FREITAS, CARLOS HENRIQUE RODRIGUES VIEIRA, ELIANDRO RÔMULO CRUZ ARAÚJO, EMMANUEL JOSÉ PEREZ NETTO GUTERREZ, JOSÉ MARCIO MAIA ALVES, RONALD PEREIRA DOS SANTOS e TATIANA ALVES DE PAULA.

Obrigado a cada colega de turma.

Aprendemos juntos, trocamos conhecimentos, experiências.

O Escritor, filósofo e historiador francês Ernest Renan afirmou que *“o essencial, com efeito, na educação, não é a doutrina ensinada, é o despertar”*. Afirmou, também: *“o que faz que os homens formem um povo é a lembrança das grandes coisas que fizeram juntos e a vontade de realizar outras”*. Pois bem, finalizo afirmando que essa importante iniciativa da

Administração Superior nos fez mais DESPERTOS, conscientes de tudo quanto grandioso aprendemos ao longo do curso e com vontade de realizar/pôr em prática os conhecimentos adquiridos. Estamos atentos quanto ao que efetivamente devemos saber e fazer para que o Ministério Público se torne a Instituição projetada pela Constituição Federal: *um Direito Fundamental da sociedade*.

Luther King disse: “*se não puder voar, corra. Se não puder correr, ande. Se não puder andar, rasteje, mas continue em frente de qualquer jeito*”. Usando essa inspiração, renovo o meu compromisso constitucional e digo que o Ministério Público, mesmo que venha a ser profundamente mutilado como pretendem, seguirá em frente, de qualquer jeito, pois seus integrantes estão se preparando a cada dia para continuar a caminhada.

Obrigado pela distinção da escolha para esta alocação. Espero ter-me desincumbido, a contento, da missão. Falar em nome de valorosos e tão ilustres colegas e tentar traduzir seus sentimentos é, a um só tempo, um grande desafio e uma honra única. Agradeço a confiança. Agradeço a honraria de representar a turma – a primeira e melhor turma de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público, como sempre afirmou nosso Diretor. Em meu nome e em nome de todos os colegas que represento, agradeço a Deus, nosso Senhor, pela conclusão do curso. Obrigado a nossos familiares pelo incentivo e por entenderem os momentos de ausência em prol da busca do saber. Muito ainda há o que aprender. Mais eloquente a necessidade de agir e mais intensa, estou convicto, a vontade de mudar, na certeza de que, como afirmava Fernando Pessoa, “*tudo vale a pena quando a alma não é pequena*”.

Parabéns a todos.

Estamos empolgados para dar o retorno que se espera.

Muito obrigado.

# DISCURSO POR OCASIÃO DA CERIMÔNIA DE CERTIFICAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO E GOVERNANÇA EM MINISTÉRIO PÚBLICO, REPRESENTANDO A COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira<sup>2</sup>*

Fiz este discurso ainda na condição de Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público, quando nem sequer vislumbrava ocupar a posição de Diretora desta proeminente Escola Superior.

De lá para cá pude testemunhar que o esforço ali empreendido não foi vão, e que de fato nossos Especialistas têm transformado o conhecimento produzido no Programa de Pós-Graduação em préstimos de qualidade à sociedade maranhense.

Sob esse olhar que os convido a experienciar a emoção da conclusão de nossa primeira turma de Especialistas, por meio da leitura do discurso à época proferido.

No dia 5 de julho de 2018, nós começamos a pensar essa Pós-Graduação que, agora, neste exato instante, finalizamos, após completar todas as 360 horas de aulas teóricas, e obter a aprovação da produção científica, que em uma 2ª fase será objeto de divulgação na Revista LUMIAR, do Programa de Pós-Graduação.

Até entregar um projeto de curso contendo 18 módulos prontos para receber todos vocês, foram tempos de refletir, corrigir, elaborar e concretizar um projeto audacioso: uma especialização com um conteúdo aplicado ao Ministério Público.

---

<sup>1</sup> Proferido em 12 de março de 2020.

<sup>2</sup> Promotora de Justiça-MA. Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (biênio 2020-2022). Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha. Membro do Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Programa Interdisciplinar de Doutorado “Pasado y presente de los Derechos Humanos”. Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da ESMP-MA no biênio 2018-2020.



Agora, é com uma enorme satisfação que dividimos com os “alunos dos sonhos” de qualquer curso, o sentimento de dever quase cumprido.

Quase, porque ainda temos que cumprir o tempo de agradecer a vocês.

Agradecer por terem acreditado neste projeto e subido neste barco conosco.

Por terem aceitado participar dessa travessia oceânica, partindo de um porto de conhecimento confortável, para remar muito, e comportar uma jornada por várias marés de saberes, diferentes daqueles que já tínhamos dominado nos anos de graduação.

Propusemos navegar em novas águas, agitadas, e que mesclavam a todo o tempo as distintas faculdades do saber humano.

Misturamos as ciências humanas com as exatas. Direitos Humanos e Tecnologia da Informação. Geografia, Didática do Ensino Superior com Democracia e, também, com Finanças.

Oferecemos uma pausa para a realização da autocrítica. Nossa pretensão sempre foi inspirar a criatividade e potencializar o senso crítico de cada um aqui.

Neste momento estamos atracando de forma magnânima, porque temos 25 novos especialistas em nosso barco. Todos os 32 alunos concluíram a parte teórica deste curso. Nenhum navegante ficou pelo caminho. Chegamos ao porto seguro do conhecimento. E aprender nunca é demais!

Auditando nossa viagem, não se pode dizer com exatidão se conseguimos atender a todas as expectativas, mas é certo que soubemos aproveitar todos os ventos favoráveis, e o nosso barco aportou trazendo muito conhecimento para melhoria do Ministério Público e da sociedade maranhense. Continuamos a acreditar que é possível produzir conhecimento e CIÊNCIA dentro das Escolas Institucionais de Ministério Público.

E, nós, conseguimos tudo isso juntos!

Finalizando, peço que esqueçam agora tudo o que repetíamos exaustivamente durante o curso, sobre a cientificidade e a ausência de adjetivação. Hoje, ao contrário, é dia de ser HIPERBÓLICO, EXCLAMÁTICO, GRANDILOQUENTE nas emoções.

É dia de dizer o quão orgulhosa e feliz estou por vê-los recebendo o título acadêmico de Especialistas!

Bravíssimos, meus parabéns.

## DISCURSO POR OCASIÃO DA POSSE DA NOVA DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Márcio Thadeu Silva Marques<sup>2</sup>*

“PENSAR PARA TRANSFORMAR” é a frase que consta do brasão da Escola Superior do Ministério Público. A primazia da ciência, da Razão, nos tempos atuais tem que ser reiterada, ante o exemplo negacionista e terraplanista de altas autoridades da República. Nunca foi tão importante pensar. A Escola Superior do Ministério Público foi criada para ser o espaço de formação institucional, mas também de reflexão crítica, de espaço de pesquisa e de relacionamento com a sociedade, tornando ainda mais acessível ao cidadão a percepção de nossa missão constitucional. Ensino, pesquisa e extensão são o tripé das atividades da ESMP.

No biênio que se encerra, em que tive a honra de receber a confiança do Eg. Conselho Superior do Ministério Público para exercer a função de Diretor, trabalhamos incessantemente para dar prosseguimento, em todas as áreas, ao legado produzido por José Henrique Marques Moreira (1991-1994); Elimar Figueiredo Almeida Silva (1995-1996); João Raymundo Leitão (1997-2000); Terezinha de Jesus Guerreiro (2001-2004); José Antônio Oliveira Bents (2005-2007); Marco Antonio Anchieta Guerreiro (2008-2010); Lena Cláudia Ripardo Pauxis (2010-2012); Themis Maria Pacheco de Carvalho (2012-2014); e Ana Teresa Silva de Freitas (2014-2018). Os valores que a Escola Superior promove foram sedimentados por essas mulheres e homens que, a seu tempo e modo, edificaram esse que é o mais antigo órgão de formação institucional do Sistema de Justiça maranhense, que pioneiramente introduziu um programa de pós-graduação e que sempre se voltou para a construção da excelência técnico-jurídica da intervenção ministerial em suas atividades em favor da sociedade brasileira.

Por isso, as conquistas que conseguimos alcançar no mandato que se encerra são, a um só tempo, um tributo a tudo que já foi conso-

<sup>1</sup> Proferido em 06 de julho de 2020.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça-MA. Possui especialização em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela ESMP-MA (2008). Foi Diretor da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão no biênio 2018-2020.

lidado, pois retrocessos não podem ser admitidos, como também foram nosso recado ao futuro, para que nunca percamos a compreensão de que não se pode agir como Ministério Público sem a reflexão profunda que a Escola Superior, em suas várias atividades, nos permite ter.

Ao iniciar nossa gestão, apresentei três grandes metas: 1) interriorizar nossas ações, para horizontalizar o acesso aos nossos serviços; 2) Dinamizar as atividades da Educação à Distância; e, 3) Reativar nosso programa de pós-graduação. Tenho a enorme satisfação de constatar que atingimos, com qualidade e quantidade, essas metas. Enviei, pelo e-mail institucional, o Relatório de Final da Gestão, publicado no Diário Eletrônico do MPMA, em que podem ser constatados esses números.

Mas, me orgulho muito mais do que atingimos para além das estatísticas. Com o apoio da Administração Superior, reestruturamos logística, pedagógica e normativamente a Escola Superior. A nova sede, o uso das mídias eletrônicas para o EaD e para o relacionamento com nosso público, a maior adequação de nossos cursos ao Planejamento Estratégico, a institucionalização do Plano Editorial, do Comitê de Ética em Pesquisas, do Colegiado do Programa de Pós-Graduação, dos Núcleos de Estudos, do estágio junto ao setor pedagógico, as parcerias com as demais Escolas Institucionais e com organismos nacionais da área, a atualização de nossos marcos normativos, inclusive o PDI e o PPP, são exemplos dessa reestruturação.

Nada disso teria sido possível sem o trabalho dedicado e competente de todo o corpo da Escola Superior e ao apoio – insisto por dever de justiça – da Administração Superior, por seus órgãos colegiados, Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, Subprocuradorias-Gerais, Corregedoria, Ouvidoria, Diretoria-Geral, SECINST, SEPLAG, CAOps, Programa Memória Institucional, Centro Cultural, setores administrativos, a quem agradeço imensamente. Ao Conselho Pedagógico e ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação, minha gratidão pela imensa e produtiva doação para o êxito de nosso trabalho. À equipe que diretamente me assessorou, peço licença para os homenagear nas pessoas das queridas Promotoras de Justiça Auxiliares da ESMP, as Professoras Doutoras Ana Teresa Silva de Freitas e Karla Adriana Holanda Farias Vieira, com quem muito aprendi. A todos os professores de nossos cursos, quero homenageá-los nas pessoas do Comendador Roberto Mauro Gurgel e dos Professores Mestres Tatiana de Paula e Cláudio Frazão. A nossos parceiros institucionais, que nos mostraram o valor do trabalho colaborativo, saúdo e agradeço em

nome do Conselho Estadual de Educação, do CDEMP, da ENAMP, da ABRAMPA e do Fórum Estadual de Educação Ambiental. Mas é em nome de cada aluno de nosso programa de pós-graduação que quero prestar homenagem a todo o corpo discente da Escola Superior, seja dos nossos cursos permanente, como o de vitaliciamento, seja os que estendemos à comunidade, pois todos tiveram e têm o sentido de fazer da ESMP uma ponte do Ministério Público com a sociedade. Aos colegas Procuradoras e Procuradores, Promotores e Promotoras de Justiça, além dos servidores, estagiários, voluntários e terceirizados, minha gratidão pela confiança depositada.

À amiga Karla Adriana Holanda Farias Vieira, nova Diretora, tenho certeza de que sua experiência nesta ESMP, sempre de sucesso, além de sua competência acadêmica, constituirão a bússola a guiar seu caminho de trabalho e realizações cada vez maiores. Muito sucesso!



## DISCURSO DE POSSE NO CARGO DE DIRETOR DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira<sup>2</sup>*

*Escola é o lugar onde se faz amigos, não se trata só de prédios, salas, quadros, programas, horários, conceitos... Escola é, sobretudo, gente, gente que trabalha, que estuda, que se alegra, se conhece, se estima (Paulo Freire).*

Nessa perspectiva do insuperável educador Paulo Freire é que iniciaremos essa nova etapa da nossa carreira ministerial pública, à frente da Direção da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Carlos Henrique Vieira, Eduardo Nicolau, Ney Bello Filho, Elimar Figueiredo, Teresinha Guerreiro, José Henrique Marques, João Raymundo Leitão, Fátima Travassos, José Antonio Bents, Marco Antônio Guerreiro, Themis de Carvalho, Lena Pauxis, Ana Luiza Ferro, Ana Teresa Freitas, Márcio Thadeu Marques, são testemunhas de que a Escola é lugar onde se fazem amigos.

Aqui, trabalhamos, estudamos, nos alegramos, nos conhecemos e mutuamente nos estimamos, todos juntos e sempre movidos pelo sentimento de que a educação é um processo contínuo, onde membros, servidores e estagiários do Ministério Público se capacitam para melhor servir ao povo maranhense.

A tarefa de classe e de casa (agora literalmente, em tempos de pandemia), da Escola Superior do Ministério Público, é a sagrada missão de capacitar a presente e as futuras gerações de integrantes do Ministério Público, para fazer do nosso Estado um lugar melhor de se viver.

---

<sup>1</sup> Proferido em 06 de julho de 2020.

<sup>2</sup> Promotora de Justiça-MA. Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (biênio 2020-2022). Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha. Membro do Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Programa Interdisciplinar de Doutorado “Pasado y presente de los Derechos Humanos”. Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da ESMP-MA no biênio 2018-2020.

Na Escola Superior, é onde se dá o encontro do Ministério Público com a ciência. É, também, onde se dará o encontro nosso com todos, e, aqui, enfatizo, as minorias, pois somos orgulhosamente plurais. A mulher, o negro, os portadores de deficiência, a população LGBTQIA+, os povos tradicionais: indígenas e quilombolas, demais minorias e a epistemologia do sul serão valorizados em nossos objetivos regimentais de oferta de formação continuada, bem como, na atuação no campo da extensão e da pesquisa que desenvolveremos neste biênio.

Não podemos tratar da sociedade sem antes cuidarmos de nós mesmos. Daí, continuaremos a oferta de nossos cursos de aperfeiçoamento, de capacitação e de atualização, bem como com o nosso destacado e pioneiro Programa de Pós-Graduação. Dessa forma, bem assumiremos nosso papel de transformação social e seremos um órgão verdadeiramente interagente, articulando, através da educação, as necessárias instituições e segmentos sociais, a exemplo da parceria que já desenvolvemos com o Fórum de Educação Ambiental.

A educação deve questionar essa sociedade que aí está, pois não pode se conformar com as desigualdades e injustiças. Buscaremos transformar essa realidade, resgatando os nossos sonhos através de um diálogo horizontal de amorosidade, que respeita todos os saberes.

Estimularemos os membros e servidores do Ministério Público a saírem de seus gabinetes, pois a vida lá fora também é muito importante. A Escola deve fazer o equilíbrio de uma sólida base teórica, com uma produtiva base empírica. As nossas ações aqui dentro necessariamente terão de contribuir para a vida lá fora.

Finalizo, mais uma vez com um trecho do poema “Escola é”, do mestre da pedagogia do oprimido: “*Numa Escola assim, vai ser fácil estudar, trabalhar, crescer, fazer amigos, educar-se, e ser feliz*”.







*A Lumiar tem como missão  
iluminar a rota dos intrépidos  
navegadores do Ministério Público.*

*Ana Luiza Almeida Ferro*



MINISTÉRIO PÚBLICO  
ESTADO DO MARANHÃO  
Procuradoria Geral de Justiça