

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA DEMOCRACIA: CONGRUÊNCIA, RECONHECIMENTO E INTERAÇÃO NA PAUTA DE RESULTADOS INSTITUCIONAIS

The prosecution service and democracy: congruence, recognition and interaction in the functional results agenda

Maria Clara Mendonça Perim

Recebido em 08/11/2016
Aprovado em 24/01/2017

Este princípio da unidade, centro de atração e ponto de apoio de todo trabalho da imaginação criadora, vale dizer, de uma síntese subjetiva que tende a objetivar-se, é o ideal, disse Ribot. [...] A experiência, e apenas ela, decide sobre a legitimidade dos ideais, em cada tempo e lugar. [...] Sem ideais seria inexplicável a evolução humana. Eles existiram e sempre existirão.

SUMÁRIO: 1. Introdução – O novo paradigma de Ministério Público: a compreensão da resolutividade. 2. As diretrizes estruturantes e o princípio da congruência. 3. A atuação funcional dos membros e a teoria do reconhecimento. 4. A atuação das Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos: inclusão e integração em agendas estruturantes. 5. Conclusões. Referências.

RESUMO O presente artigo tem por objetivo realizar a análise do novo paradigma de resolutividade do Ministério Público brasileiro. Explicita os três eixos de diretrizes da Carta de Brasília para a modernização da atuação extrajudicial do Ministério Público, buscando fundamentação teórica no princípio da congruência, na teoria do reconhecimento e na integração intersetorial. O estudo alcança as seguintes conclusões i) estabelece a correlação do eixo das diretrizes voltadas à gestão do Ministério Público com o princípio da congruência, para defender a subordinação das Administrações Superiores dos Ministérios Públicos no cumprimento dos determinantes estruturais dos objetivos institucionais finalísticos eleitos; ii) reforça a ampliação da condição de regularidade funcional para além do controle fulcrado na verificação de formalismos, mediante a inclusão da qualidade e efetividade no conceito de eficiência do membro do Ministério Público e propõe a teoria do reconhecimento como substrato para a adoção de política institucional que garanta a formação de ambientes e estímulos voltados ao fomento da pró-atividade e; iii) preconiza a integração intersetorial das Corregedorias-gerais, à luz da conveniência da inclusão de agentes e estruturas nos processos de deliberação democrática, como medida imprescindível à articulação de ações setoriais e à obtenção de resultados sociais úteis.

ABSTRACT: *The present article had the objective of analyzing the new paradigm of resolutivity in the Brazilian Prosecution Service. It shows the three axes of the Brasilia Charter guidelines to modernizing the extrajudicial actions of the Prosecution Service, seeking theoretical foundation on the principle of congruence, the theory of recognition and intersectional integration. This study reaches these three conclusions: 1) It establishes the correlation between the axis of guidelines directed towards the management of the Prosecution Service and the principle of congruence, to defend the restriction of the Superior Administrations of the Prosecution Service in accomplishing the structural determinants of the elected finalistic institutional objectives. 2) It reinforces the condition of functional regularity deeper than the control consolidated in the verification of formalism, through the inclusion of quality and effectiveness in the concept of efficiency of Prosecution Service members. It also proposes the theory of recognition as a substrate for adopting an institutional policy that guarantees the formation of environments and incentives directed towards the promotion of proactivity and; 3) It advocates for the intersectional integration of the Internal Affairs Divisions, in light of the convenience of including agents and structures in the processes of democratic deliberation, as an indispensable measure for the articulation of sectional actions and the achievement of socially useful results.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Resolutividade. Congruência. Reconhecimento. Intersetorialidade.

KEYWORDS: *Prosecution Service. Resolutivity. Congruence. Recognition. Intersectionality.*

1. INTRODUÇÃO – O NOVO PARADIGMA DE MINISTÉRIO PÚBLICO: A COMPREENSÃO DA RESOLUTIVIDADE

É bastante tormentosa a discussão sobre qual é a ideal formatação das instituições públicas democráticas. A questão passa pela perquirição das finalidades político-institucionais pretendidas e, ainda, da aptidão de adaptação das estruturas existentes às demandas da atualidade.

O Ministério Público é, por envergadura constitucional, a instituição matriz da defesa da democracia. Carreia um rol de funções institucionais relevante e extenso, desde a titularidade da persecução penal, passando pela defesa da ordem jurídica, até o lugar de curador natural dos direitos da coletividade.

A modulação do Ministério Público brasileiro decorreu de uma conjugação de fatores históricos. Alcançou o ápice do processo construtivo e da consolidação da legitimação social por ocasião da Constituição Federal de 1988, fixando-se como elemento permanente no novo regime. A evidência do Ministério Público é, portanto, intrínseca e dependente do papel que lhe foi conferido pela carta política.

O projeto acolhido normativamente reflete um Ministério Público autônomo e independente, que concilia a fórmula tradicional de *ombudsman* com um elevado grau de institucionalização, poder de cumprimento de requisições e capacidade postulatória judicial, estabelecendo um novo paradigma de defesa de interesses sociais, que sagrou-se vencedor na constituinte:

Não porque se apresentava enquanto concepção de um único grupo, mas por representar um modelo novo, diferenciado, perfeitamente justificado como necessário tanto para aqueles que queriam romper com o passado

autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado (ainda) como fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aqueles que buscavam formas alternativas de participação e interferência no debate público e na defesa de interesses.

A despeito do notório enraizamento das concepções sobre a relevância e permanência do Ministério Público como instituição democrática e do movimento de expansão operado a partir de então, a legitimação social é fenômeno sujeito à constante validação, submetendo-se, a todo tempo, a mecanismos de justificação social.

Desde a teoria do discurso de Habermas, há relevante intersecção de conclusões acadêmicas no sentido de que, embora imprescindível a constituição jurídico-estatal típica do modelo liberal, o paradigma democrático é a interlocução. Tal premissa reforça a importância da capacidade da esfera pública em perceber problemas, tematizá-los e inseri-los no sistema político.

Rainer Forst pontua que o problema do *éthos* da democracia envolve o modo como os cidadãos e as instituições se entendem numa comunidade política: quais as coisas que têm em comum e quais as suas responsabilidades. Portanto, se existe diferenciação histórica naquilo que é considerado socialmente justo, estão em questão as condições de possibilidade e o modo de justificação pública de normas legítimas em discursos democráticos (FORST, 2010, p. 115).

Com fulcro nesse substrato, o momento é de rediscussão daquele lugar de um Ministério Público tutor de uma sociedade supostamente frágil na defesa de seus próprios interesses, para o de fomentador da cidadania. Um e outro conceitos finalísticos revelam distinções e consequências bastante relevantes, das quais talvez a de maior significação social seja precisamente a que toca à legitimidade para a formulação da agenda institucional e seus consequentes desdobramentos de interação social.

Com efeito, a legitimação atual do Ministério Público brasileiro será absolutamente determinada pela absorção ou não das demandas externas (anseios e necessidades sociais) na construção e execução da pauta institucional. Impõe-se, aliás, mais do que uma escuta qualificada da opinião pública, o zelo pela garantia estrutural da efetividade dos próprios mecanismos democráticos de participação direta, compreendido como a incumbência da defesa próprio lado *input*, definido por Habermas como “*a capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir conflitos no sistema político*”.

O Ministério Público, enquanto parte do sistema político brasileiro, precisa ainda ser capaz de mensurar e traduzir suas respostas, de forma fidedigna, racional, transparente e apreensível pelo destinatário: o cidadão. É assim porque os processos de solidificação das democracias implicam a natural substituição dos discursos de autoridade pelas construções coletivas, acessíveis

e socialmente validáveis. Enraízam-se, a partir daí, novas concepções de governança e controle.

Há algum tempo, vem sendo construída na doutrina institucional, com fundamento na transversalidade dos direitos fundamentais, a tendência de ajuste da atuação do Ministério Público a novos padrões de resolutividade e eficiência transformadores da realidade. Nesse sentido, afluem as ideias de Almeida e Goulart.

Finalmente, parece ter alcançado um lugar de hegemonia institucional a necessidade de pensar o Ministério Público brasileiro à luz de novos paradigmas, superando antigos reducionismos, como os controles de atuação funcional fulcrados em requisitos meramente formais, processos de trabalho desnecessariamente burocratizados e alguns desdobramentos dos conceitos de autonomia e independência, quando compreendidos sob as óticas corporativa ou privatista.

Nessa toada, houve a edição da Carta de Brasília, documento consistente em compromisso firmado pela Corregedoria Nacional com as Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos do Estado e da União, no sentido de realizar diretrizes em prol da resolutividade da atividade extrajudicial no âmbito do Ministério Público brasileiro.

A Carta de Brasília contempla três eixos diretivos, abaixo sintetizados:

1º Eixo: Trata de diretrizes estruturantes, assim compreendidas as orientações sobre determinantes da gestão para resultados finalísticos. São considerados estruturantes, entre outras, os seguintes campos: i) a concepção do planejamento estratégico e dos mecanismos de definição de planos, programas, projetos, metas e indicadores de atuação institucional, bem como das estratégias voltadas aos respectivos cumprimento e execução; ii) os padrões e mecanismos de distribuição e redistribuição das atribuições funcionais e dos recursos, materiais e humanos; iii) a política de valorização da produção do conhecimento e da qualificação de membros e servidores; e iv) o modelo de comunicação e interação com a sociedade civil, inclusive quanto aos métodos de *accountability*.

2º Eixo: Dirige-se à atuação funcional dos membros do Ministério Público, com as seguintes indicações de otimização: i) capacidade de interação para identificação, mediação e intervenção em demandas relevantes; ii) adoção de postura resolutiva, amparada em atuação tempestiva voltada à obtenção de efetivos resultados sociais; iii) vinculação aos objetivos, metas e projetos resultantes dos instrumentos de gestão estratégica democraticamente aprovados; iv) aperfeiçoamento da utilização dos instrumentos investigativos, evitando-se a tramitação de procedimentos inviáveis e garantindo eficiência e duração razoável dos feitos extrajudiciais; v) racionalização da judicialização e acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos

procedimentos judiciais e das suas respectivas execuções; e vi) priorização das ações preventivas e da atuação em tutela coletiva.

3º Eixo: Aborda diretrizes dirigidas às Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos, consignando as seguintes linhas guias: i) renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social, ultrapassando a fase do controle meramente formal, quantitativo e temporal; ii) alinhamento da atuação das Corregedorias-gerais aos instrumentos de gestão estratégica; e iii) influência integrativa na realização das diretrizes estruturantes e funcionais.

O presente artigo trata dos três motes temáticos da Carta de Brasília e do desenvolvimento de parte dos axiomas que lhes subjazem, que são, respectivamente, a *congruência*, o *reconhecimento* e a *interação intersetorial*.

2. AS DIRETRIZES ESTRUTURANTES E O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA

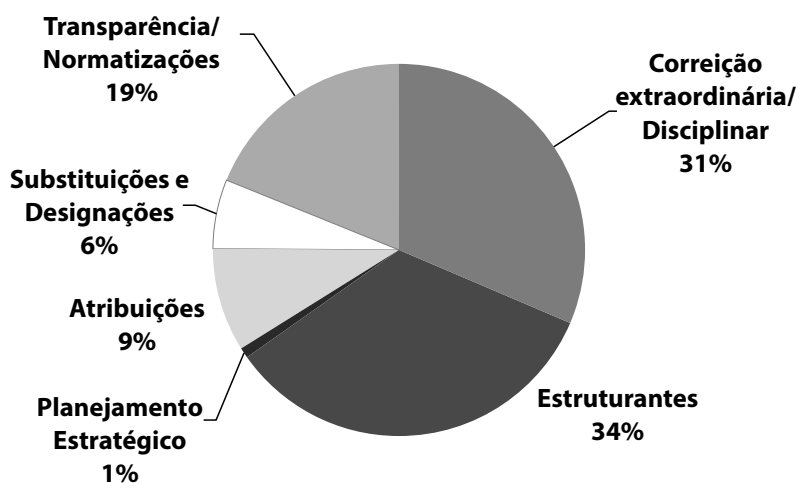
A gestão por resultados pressupõe planejamento estratégico efetivo e atravessamento das prioridades e objetivos finalísticos na harmonização institucional e no agir administrativo. Embora não haja sempre referência expressa, a nova teoria do Ministério Público resolutivo subentende a primordialidade de certa adstrição entre as resoluções pretendidas e as práxis instituídas.

A pedra de toque está na permeabilidade ou não de objetivos e valores eleitos nas razões de decidir de atos administrativos emanados pelas Administrações Superiores dos Ministérios Públicos. Além disso, tem destaque a intensidade da dinâmica da conformação de protótipos vigentes a novas metodologias.

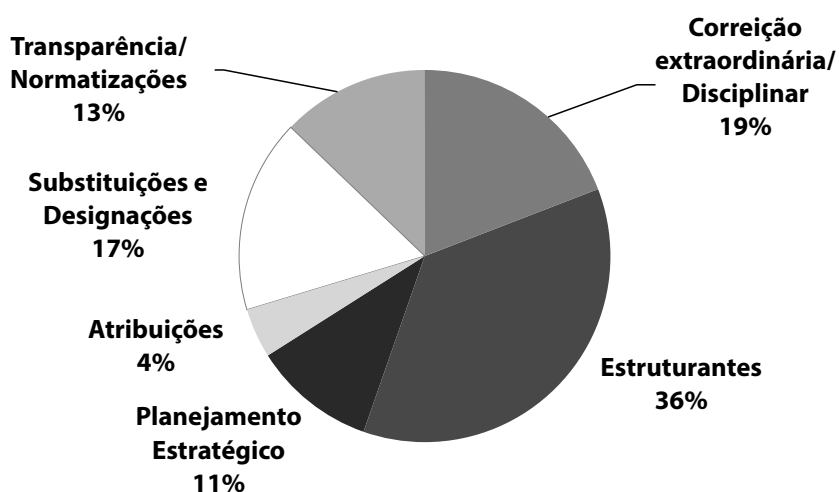
A Corregedoria Nacional do Ministério Público realizou correições gerais na quase totalidade dos Ministérios Públicos até 2016 (26). Todas as unidades inspecionadas foram destinatárias de proposições do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de recomendar ou determinar o ajustamento de questões estruturantes. Foram recorrentes, entre outros, os seguintes temas: i) adequação, efetivação e monitoramento dos objetivos estratégicos; ii) ajustes normativos no desenho institucional e na estrutura de órgãos da Administração Superior; iii) fortalecimento dos órgãos de apoio à atividade finalística (centros de Apoio e unidades de suporte técnico-pericial); iv) incremento ou redefinição criteriosa de estrutura de pessoal nos órgãos de execução; v) aprimoramento das sistemáticas de designação de membros no regime de cumulação ou substituição em unidades diversas da titularidade; e vi) redistribuição de atribuições entre as promotorias de Justiça.

Interessante notar a proporção entre as naturezas das proposições estruturais oriundas dos relatórios de correição da Corregedoria Nacional, por categorização:

Categoria das Proposições/MPE



Categoria das Proposições/MPDFT



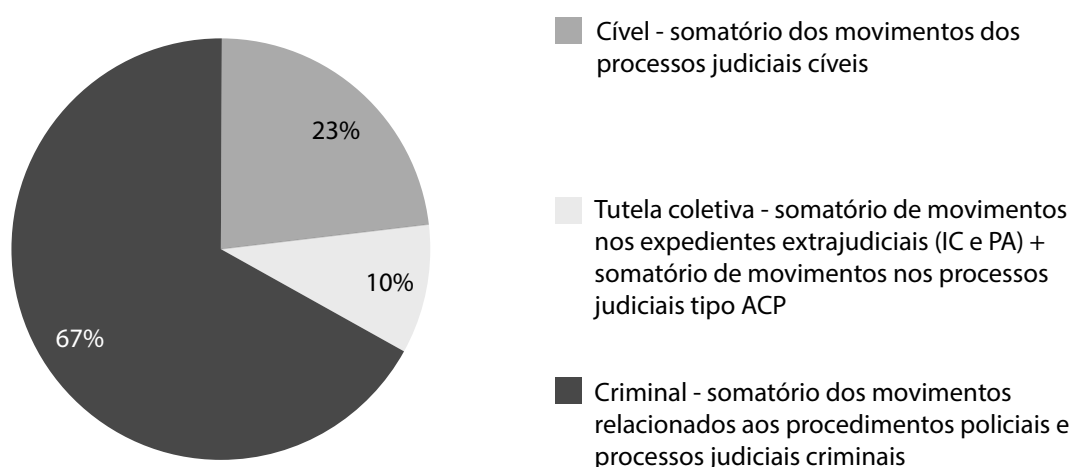
Dos enunciados estruturais acima referidos, especificamente a questão da redistribuição de atribuições entre os órgãos de execução é digna de atenção, porque o tópico é paradigmático em termos de amostra.

Bastante significativo o agrupamento das assertivas por resolutividade em torno da priorização das atuações preventivas, extrajudiciais e estrategicamente selecionadas pela relevância social. Tal fato inicial deve resultar na correspondente dinamização das funções afetas às promotorias com atribuições extrajudiciais voltadas à tutela de direitos transindividuais e prover o rumo da racionalização das funções ministeriais na intervenção cível. Nesse sentido, Godinho e Zenkner. Além disso, associa importância à atuação extrajudicial em matéria criminal, seja quanto às investigações conduzidas diretamente pelo Ministério Público, seja quanto à atuação tática no controle externo e no combate à criminalidade.

O presente estudo se utilizou de dados do Ministério Público do Rio Grande do Sul relativamente a grandezas que pudessem comunicar comparativos dos espectros das atuações ministeriais conforme suas naturezas (extrajudicial/judicial; cível/criminal; individual/coletiva).

Em 2015, o total das movimentações realizadas, respectivamente na atuação criminal clássica, na atuação judicial cível (interveniente e agente) e na atuação de tutela coletiva (cível e criminal – judicial e extrajudicial) apresentou as seguintes proporções:

Movimentação Processual - MPRS - 2015

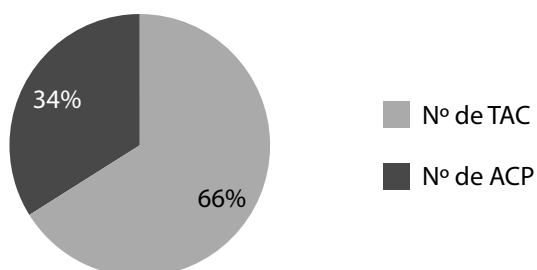


Quando aferido, portanto, o volume das movimentações do Ministério Público do Rio Grande do Sul, assinala-se preponderância à atuação na seara criminal clássica (inquéritos policiais e ações penais), seguindo-se da atuação de natureza judicial cível (computadas as atuações como agente e interveniente), tendo apresentado o menor volume de magnitude precisamente a atuação em matéria de tutela de direitos transindividuais, mesmo com a inclusão das movimentações judiciais nessa seara.

A pesquisa das movimentações avançou para a aferição das dimensões das atuações especificamente em matéria de tutela coletiva, desta feita respectivamente nas atividades extrajudiciais e judiciais. As movimentações extrajudiciais alcançaram o total de 1.586.062, para 166.777 de movimentações judiciais em ações civis públicas. O resultado anuncia uma atuação extrajudicial quantitativamente bem superior à da movimentação nas ações civis públicas.

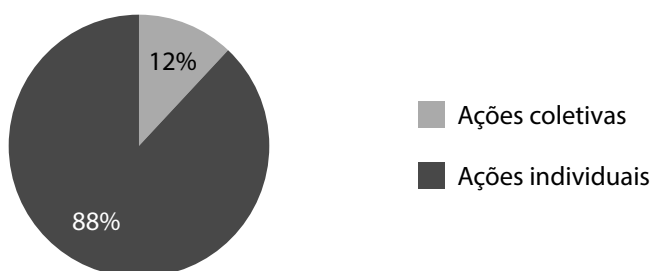
A hipótese de prevalectimento quantitativo da atuação extrajudicial sobre a judicial em matéria de tutela coletiva é reforçada pelo registro de ajuizamento de 1.357 ações civis públicas, para a formalização de 2.641 termos de ajustamento de conduta, no ano de 2015. O dado é um indicativo de sucesso da instituição na efetividade das soluções extrajudiciais.

Ações Coletivas Ajuizadas e TACs firmados - MPRS - 2015



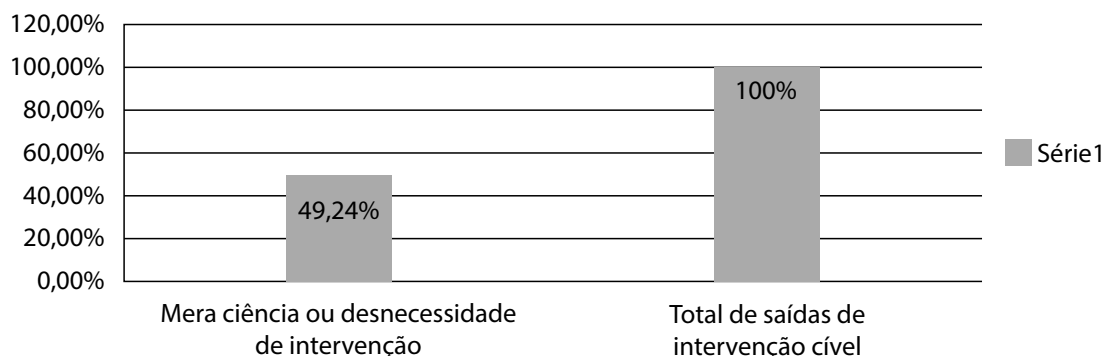
Todavia, foram ajuizadas pela instituição, no mesmo período, 10.193 ações judiciais para defesa de direitos individuais indisponíveis. Isso implica uma média anual aproximada de 20,71 medidas judiciais de demanda individual/cargo de promotor que, quando comparada à média de 2,7 ações civis públicas e de 5,36 termos de ajustamento de conduta/cargo de promotor, reforça a primeira constatação no desvelar de que perdura a constância da atuação ministerial de caráter pontual e específico na defesa de direitos fundamentais.

Ações Ajuizadas - MPRS - 2015



Por sua vez, em sede de movimentações na intervenção cível, de um total de 636.064 feitos que saíram do MPRS em 2015 relativamente à atuação cível como *custos legis* (Ministério Público não é agente), 313.167 (49,23%) tiveram manifestação de mera ciência ou pela não intervenção do Ministério Público. O dado apresenta alto percentual de movimentações com baixo grau de substantividade.

Intervenções Cíveis



O Ministério Público do Rio Grande Sul foi eleito por este estudo para a amostra em função de duas condições: i) possui sistema de controle de feitos com razoável grau de confiabilidade e ii) encontra-se em estágio avançado na consecução dos instrumentos de planejamento estratégico, inclusive quanto à compilação de base de dados para embasamento dos controles de resolutividade em indicadores sociais e apuramento de estratégias institucionais nesse sentido. Ademais, o MPRS já incorporou na gestão institucional o discurso do atuar por resultados.

Tratando-se, portanto, de um Ministério Público que ostenta vanguarda na consumação das preconizadas diretrizes de resolutividade, notadamente quanto à priorização de ações preventivas e de defesa de direitos transindividuais, o atestado quanto às dimensões dos espectros de atuação indica existirem ainda desafios para que a monção pela priorização da tutela coletiva seja, de fato, hegemônica e capilarizada. Muito embora tenham sido analisados dados meramente numéricos, sem o devido cotejamento de complexidades e resultados alcançados, é possível perceber que, mesmo no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul, o protótipo de atuação revela a tradição de monta e energia na atuação segundo os modelos clássicos.

A conjuntura factual acima exposta, seja quanto à expressão das proposições estruturantes nas constatações da Corregedoria Nacional em inspeções e correições realizadas, seja quanto à apresentação do MPRS – dada sua condição de avanço normativo-estrutural –, traduz com razoabilidade a hipótese de que, no atual contexto do Ministério Público brasileiro, merece ajuste a questão específica da congruência entre os modelos e estratégias normativamente adotados e as práticas em nível de organização e execução da política institucional.

A despeito de notório avanço quanto ao estabelecimento de fluxos e definições normativas e de formalizações dos instrumentos relativos às diretrizes estruturantes da gestão dos Ministérios Públicos, há indicativos de que as razões substanciais subjacentes não reverberam com a intensidade desejada.

O Ministério Público brasileiro galgou posições no implemento da democracia interna, progredindo no estabelecimento de processos eleitorais e na ampliação das capacidades eleitorais, mas deve evitar os excessos em flexibilizações do conceito de discricionariedade administrativa que possam implicar confusão com um sentido muito diverso, que é o do ato político.

As decisões dos órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos e os atos decisórios consecutórios de sua execução são de natureza evidentemente administrativa, podendo ser classificados em vinculados ou discricionários. Vale dizer que, mesmo os discricionários, que comportam certa margem de escolha do agente público por conveniência e oportunidade, têm suas margens prefixadas pelo interesse público.

Daí a conclusão de que as escolhas e os objetivos institucionais pactuados na gestão estratégica adstringem os atos normativos e executórios no desenovelar da prática institucional, sendo inevitável sustentar que se impõe aos segundos coerência com os primeiros. A seu tempo, a desejada adstrição se viabiliza pela adoção de critérios de decisão igualmente pertinentes.

Critérios de decisão são, em última análise, critérios de distribuição de bens e valores. Portanto, decidir sobre a alocação ou extinção de novas unidades, o aporte ou não de estrutura técnica pericial, a lotação de servidores em uma outra promotoria, ou sobre quais temas terão investimento na oferta de cursos qualificação é decidir sobre que caminhos seguir: é decidir sobre prioridade e relevância.

Segundo Walzer (2003), o ideal de igualdade complexa pressupõe a justificação da decisão por critérios autônomos, ou seja, por parâmetros de aferição que guardem efetiva coerência com a natureza e finalidade do objeto em análise. A ideia de distribuição justa tem tanta relação com o fazer quanto com o ter e o poder. *A multiplicidade de bens se combina com uma multiplicidade de métodos, agentes e critérios de distribuição* (fl. 2). E não há um critério único, mas um conjunto de critérios interligados (mérito, lealdade política, decisão democrática) que coexistem de maneira tensa e confusa (fl. 3).

Walzer sustenta que, a despeito do pluralismo de interesses em contraste, não se pode abdicar da coerência e que *“deve haver princípios que justifiquem a escolha e definam limites para ela”* (p. 3).

A eleição do critério distributivo, por sua vez, deve estar alinhada à compreensão compartilhada do bem ou do objetivo que se pretende alcançar, ou seja, deve ter anteparo no questionamento: para que servem as estruturas ou as definições de poder? As distribuições têm que ser autônomas, conforme o significado dos bens finalísticos (sociais) desejados (WALZER, 2003, p. 4-21). *“É o significado dos bens que define sua movimentação. Os critérios e os acordos distributivos não são intrínsecos ao bem em si, mas ao bem social”* (WALZER, 2003, p. 8). A diversidade e justiça dos critérios de distribuição é o que pressupõe a igualdade complexa e garante a coerência.

Transportada a discussão para o contexto institucional do Ministério Público, é possível delinear, com muita facilidade, um cenário que reverbera a tensão entre o conceito normativo de unidade institucional e uma prática que, em verdade, é atravessada por conflitos dos mais diversos. Tais conflitos denotam não apenas a frequente falta de consenso, mas também o pluralismo dos elementos constitutivos da política institucional do Ministério Público, pautada por uma significativa diversidade lógica.

De fato, ainda convivem com as finalidades institucionais, em constante duelo com o novo perfil de Ministério Público, o peso de algumas concepções tradicionalistas, das nem sempre ilegítimas defesas de particularismos e da própria imprevisibilidade dos resultados albergados essencialmente em deliberações democráticas.

A dualidade de concepções ecoa, em alguma medida, a clássica controvérsia entre o liberalismo e o comunitarismo e as respectivas visões da legitimação política enquanto mero equilíbrio de interesses subjetivos concorrentes ou de uma idealizada autocompreensão ética (FORST, 2010, p. 116-117). A inferência desemboca na conclusão sobre a essencialidade da apuração da democracia deliberativa em âmbito institucional, com base na adoção de modelos de integração e legitimação políticas cognoscíveis e transparentes.

É precisamente de tal panorama que deve resultar uma compreensão do sentido de unidade do Ministério Público para além do conceito de consenso ou de discurso prevalente.

De fato, um dos maiores desafios do Ministério Público brasileiro da atualidade talvez seja precisamente a sua reintegração enquanto uma comunidade política agregada em torno de seus objetivos institucionais finalísticos. A problemática não passa ao largo da suposta tensão entre a unidade e a independência, mas lanceia outra provocação ainda mais nodal: a necessidade de evoluir na prática institucional, superando a fase de consolidação do procedimentalismo, para a real discussão argumentativa em torno da justiça dos critérios substantivos de fato praticados, à luz das respectivas aptidões para materializar os objetivos institucionais pactuados. Como diz Forst:

Os princípios da justiça são substancializados em valores políticos, que apresentam aos procedimentos dos discursos democráticos mais do que meros constrangimentos procedimentais. [...] Mostra-se que os princípios da justiça previamente fundamentados constituem uma base substancial que não pode ser rejeitada razoavelmente. (FORST, 2010, p. 126).

A atualidade requer um Ministério Público que seja capaz de pactuar e executar seus objetivos estratégicos, de forma que o bem social pretendido possa orientar os investimentos institucionais e determinar as condições estruturais que o viabilizem. São exemplos de medidas nesse sentido: i) distribuição de atribuições que resulte na potencialização do exercício das atividades de defesa coletiva; ii) sistemática de designação e substituição que garanta a

continuidade eficiente dos serviços nas promotorias extrajudiciais, evitando-se a rotatividade excessiva de substitutos e as cumulações plurais; iii) incremento e profissionalização dos órgãos de apoio à atividade finalística (CAPOS e apoio técnico pericial); iv) lotação de servidores em unidades, por critério de volume e complexidade das funções; v) demarcação de prazos e monitoramento da execução de projetos, além do cotejamento de esforços e resultados, entre outras.

O desafio é traduzir o discurso teórico-normativo em tomadas de decisão e processos de trabalho que lhe certifiquem concretude. Para tanto, cabe ao Ministério Público aclarar e praticar, de forma coerente e transversal, suas prescrições estratégicas.

3. A ATUAÇÃO FUNCIONAL DOS MEMBROS E A TEORIA DO RECONHECIMENTO

O segundo eixo da Carta de Brasília pertence ao *locus* da atuação funcional dos membros do Ministério Público. Explicita intenção de perfilamento de uma dinâmica de atuação qualitativa e resolutiva, voltada para a efetiva obtenção de resultados sociais. Ultrapassa o conceito de padrão de excelência alicerçado na mera regularidade formal para contemplar a *resposta social* na definição da qualidade da atuação de promotores e procuradores.

A nova construção teórica tem evidentes repercussões na esfera disciplinar e endereça aos membros um *plus* na performance que vinha sendo exigida pelo sistema tradicional de controle.

O grau de vinculação de membros às definições dos instrumentos de planejamento estratégico vem sendo objeto constante de debate profícuo. A seu tempo, a Carta de Brasília acresce à tendência o esclarecimento sobre a obrigação da qualificação substantiva da atuação funcional do membro, o que, de regra, já era consectário do princípio da eficiência inserto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Ocorre que o sucesso da aglutinação dos membros em torno de um objetivo ou projeto institucional e a geração do tão ambicionado compromisso qualitativo não são determinados unicamente pelo método de controle disciplinar, mas por um plexo de ambientes institucionais conformadores ou não do estímulo à proatividade.

Discorrem Rosenfield e Saavedra sobre Habermas e Honneth, no sentido de que ambos sustentam a ligação entre o autorrelacionamento e a reprodução da vida social. Contudo, Habermas vincula o reconhecimento à mera participação livre na esfera pública, enquanto Honneth entende que a expectativa de reconhecimento contém pretensões normativas na sua estrutura, às quais corresponde um horizonte valorativo e intersubjetivo compartilhado.

Honneth demonstra que, na sociedade moderna, surge um tipo de individualização no meio social, por meio do qual as propriedades

diferenciais dos seres humanos se apresentam de forma genérica, vinculativa e intersubjetiva. Nesse nível de integração social, encontram-se valores e objetivos que funcionam como um sistema de referência para a avaliação moral das propriedades pessoais dos seres humanos e cuja totalidade constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade. A avaliação social de valores estaria, então, permanentemente determinada pelo sistema moral dado por esta autocompreensão social (ROSENFELD; SAAVEDRA. 2013).

Decerto, Honneth (2003) nutre a importância das relações de reconhecimento para a definição de práticas comportamentais, estabelecendo um nexo de causalidade entre a interação social e a satisfação ou não das expectativas normativas de reconhecimento. Define que a existência de ambiências eticamente bem estabelecidas propiciam a autorrealização pessoal, o que funciona como mola propulsora da solução de conflitos e do desenvolvimento social.

Os indivíduos precisam de mais do que o reconhecimento como sujeitos de direito em condições de igualdade, ou seja, precisam do reconhecimento pela diferenciação das potencialidades individuais. No dizer do próprio Honneth:

Foram Hegel e Mead que forneceram os argumentos decisivos de por que os sujeitos continuam a depender de um extenso horizonte de valores mesmo sob as condições da modernidade: visto que os indivíduos precisam se saber reconhecidos também em suas capacidades e propriedades particulares para estar em condições de autorrealização, eles necessitam de uma estima social que só pode se dar na base de finalidades partilhadas em comum. (f. 278).

(...) Diferentemente do reconhecimento jurídico em sua forma moderna, a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais: por isso, enquanto o direito moderno representa um médium de reconhecimento que expressa propriedades universais de sujeitos humanos de maneira diferenciadora, aquela segunda forma de reconhecimento requer um médium social que deve expressar diferenças de propriedades entre sujeitos humanos de maneira universal, isto é, intersubjetivamente vinculante. Essa tarefa de mediação é operada, no nível social, por um quadro de orientações simbolicamente articulado, mas sempre aberto e poroso, no qual se formulam os valores e os objetivos éticos, cujo todo constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade; um semelhante quadro de orientações pode servir de sistema referencial para a avaliação de determinadas propriedades de personalidade, visto que seu valor social se mede pelo grau em que elas parecem estar em condições de contribuir à realização das predeterminações dos objetivos sociais. (fl. 199-200).

A conjectura sobre a relação de causalidade entre as expectativas de reconhecimento e o comportamento dos indivíduos é perfeitamente aplicável ao desígnio de impulso ao protagonismo dos membros do Ministério Público brasileiro.

Aliás, se a estima social é medida pela presença do valor ou característica voltada à realização de finalidades pretendidas, há nexo de causalidade entre a política de valorização e reconhecimento adotada pelos Ministérios Públicos e a repercussão na conduta de seus membros. Diz Honneth (2003, p. 270) que o conceito de relação de reconhecimento e seus pressupostos intersubjetivos determinam o sentimento dos sujeitos em relação às suas condições de segurança e à proteção nas expectativas de autorrealização. Daí por que tão relevantes as práticas e os ambientes institucionais.

Assim é que o estímulo à proatividade dos membros do Ministério Público é afeta ao território do controle, típico da atuação das Corregedorias-gerais, por força das competências instituídas, mas também em razão da reprodução social da mensagem sobre a impunidade ou não dos desvios de conduta e de atuação funcional.

O ponto é, sem dúvida, transcendente à questão meramente disciplinar e punitivo-pedagógica. A resolutividade, enquanto valor, pressupõe a incorporação de convenções voltadas a assentar com segurança a essência desse modelo de atuação como pressuposto do reconhecimento institucional.

Nesse sentido, são credores de especial cuidado, cujo desenvolvimento não cabe nos limites deste artigo, assuntos tais como: i) os critérios adotados para promoções e remoções por merecimento; ii) a concentração de funções estratégicas *versus* a multiplicidade de oportunidades na ocupação de espaços com vistas à reprodução do conhecimento e formação de novas lideranças; iii) a política de estímulo à qualificação do membro e os mecanismos de monitoramento do retorno quanto ao investimento institucional realizado; e iv) a transparência das ações e resultados dos diversos órgãos de execução.

A via do reconhecimento é indubitavelmente um caminho para a resolutividade que perpassa a atuação das Corregedorias. Mas é pertinente frisar que a política de mérito ou de disciplina é apenas parte do lugar institucional que devem ocupar as estruturas de controle. É o que se passa a expor.

4. A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS: INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO EM AGENDAS ESTRUTURANTES

O último e terceiro eixo da Carta de Brasília governa as diretrizes de harmonização da atuação das Corregedorias-gerais com as prescrições de resolutividade e modernização da atividade extrajudicial do Ministério Público.

As Corregedorias são órgãos de controle interno de instituições públicas, voltados à avaliação, orientação e fiscalização do regular atendimento às normas de conduta e atuação funcional. Estão encarregadas de realizar inspeções e correções, bem como de promover a apuração formal das possíveis irregularidades e transgressões praticadas.

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Público da União, são estatuídas as suas históricas funções de controle e orientação (artigo 17, da Lei nº 8625/93 e 65, 106, 139 e 174 da Lei Complementar nº 75/93), fundamentais para o alcance da resolutividade.

O objetivo deste estudo, contudo, é prestar deferência à participação intersetorial das Corregedorias quanto aos atos de planejamento e de execução da política institucional, papel que é pouco explorado.

A própria legislação infraconstitucional insere as Corregedorias entre os órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos e alberga de forma textual a relevância da troca de informações entre o controle interno e as estruturas de gestão do Ministério Público. Prevê o artigo 17 (incisos VII e VIII) da Lei nº 8.625/93 que incumbe à Corregedoria-Geral do Ministério Público remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições e apresentar, ao Procurador-Geral de Justiça, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Em outras passagens da legislação institucional do Ministério Público, é possível entrever a intersecção entre as competências das Corregedorias-gerais e dos demais órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos. É que as Corregedorias-gerais, por suas atribuições naturais, arrebatam uma série de experimentações cuja consideração é extremamente relevante para atividades como as de: i) integração e revisão; ii) critérios de designação de membros e de divisão de atribuições funcionais; iii) estabelecimento de nortes para os cursos de formação e qualificação de membros, entre outras.

As prescrições legais de integração das Corregedorias-gerais devem ser lidas sob a ótica de uma hermenêutica não puramente liberal, mas canalizada para a descentralização e inclusão democráticas.

A constituição jurídico-estatal típica do modelo liberal pressupõe mecanismos necessários para institucionalizar o procedimento democrático de formação da vontade política. É insuficiente, contudo, que as Corregedorias-gerais estejam no patamar da inserção formal nos ambientes decisórios, ou seja, que se situem apenas como estruturas legitimadoras do sistema de tomada de decisão institucional. É preciso que deveras estejam incluídas na formulação dos resultados.

A formação da vontade política e a legitimação da atuação estatal, para além da questão da intermediação da relação Estado *versus* Sociedade Civil por meio da opinião pública, depreende que as instituições devem funcionar numa engrenagem, em cujo bojo se subentende a presença e influência de diversas estruturas e de suas contribuições na definição de rumos institucionais.

Um dos pontos de diferença da teoria de democracia de Young para a de Habermas é que, enquanto Habermas baseia a discussão política democrática

em argumentos racionais, Young explica o processo democrático como um processo em que diversos grupos sociais devem tentar conciliar os interesses uns dos outros, buscando uma decisão justa. Para tanto, não entende suficiente o procedimentalismo habermasiano do discurso político, tendo por imprescindível um alto grau de inclusão e equidade política para que o processo democrático potencialize decisões justas (YOUNG, 2000, p. 5-15).

Este trabalho fixa com Young a ideia de que as práticas democráticas são aquelas que realmente promovem a justiça e devem alargar e aprofundar a democracia em algo mais que a mera formalidade; e de que é a integração setorial no processo de tomada de decisão e a oportunidade de influenciar resultados que mede o grau de profundidade do processo democrático.

Rawls (apud FORST, 2010, p. 128-129) defende uma teoria de imprescindibilidade da *integração política* para o alcance da solução de problemas comuns, sendo propositivo para uma concepção de reconhecimento recíproco e cooperação mútuas. Taylor (apud FORST, 2010, p. 134-135) também argumenta a favor da descentralização das estruturas políticas, de modo a possibilitar autogoverno em unidades mais unidas e nítidas.

As práticas democráticas, inclusive as de natureza *interna corporis*, demandam um sentido de legitimidade, o que pressupõe a *inclusão* na tomada de decisão. Assim, sem menosprezo aos canais sociais formais de representação, os mecanismos potencializadores do diálogo entre as estruturas são caminhos decisivos para uma participação efetiva dos atores envolvidos. Diga-se de passagem que, por mais fundados que estejam os dispositivos de exercício de participação direta de membros e servidores na concepção dos instrumentos de gestão estratégica, a moderna crise de representatividade sugere utilidade à comunicação dialógica institucional por mais de um mediador.

As Corregedorias-gerais trabalham como uma espécie de caixa de ressonância, espaço de reunião de ideias, demandas, formas de pensar e reclamos dos membros, além de congregarem domínio direto sobre as constatações da realidade institucional: suas rotinas, práticas diárias, desvios e dificuldades. Por isso, possuem boa capacidade de captar e levantar os problemas institucionais e, pela consciência das crises, mobilizar-se para promover o fluxo de influência na gestão institucional. Ademais, podem ter êxito na triagem de postulações, dado o caráter de tecnicidade de suas atuações.

Como já referido neste artigo, o porvir das instituições, assim como para as comunidades políticas em geral, requer clareza dos significados de seus próprios vínculos de interesse comum, para que possam ser refletidos na escolha dos critérios distributivos internos. No âmbito do Ministério Público, a ressignificação dos objetivos e estratégias demanda o cumprimento de uma série de etapas. Será inviável sem que se caminhe minimamente no sentido do amadurecimento da habilidade de interconexão entre as estruturas gestoras e orientadoras.

A convergência das ações de diversas estruturas com vistas aos objetivos estratégicos pressupõe o sentido de unidade que abarque o exercício prático da intersetorialidade: de uma interlocução pautada numa divisão institucional interna de tarefas e de poder, de cujo bom e articulado exercício devem derivar resultados significativos para a sociedade.

Nesse passo, o papel das Corregedorias-gerais, no rastreo do novo paradigma da resolutividade da atuação do Ministério Público, deve incorporar um caráter dilatado, que concilie o modelo de controle disciplinar com a importância do seu lugar de conexão entre os órgãos de execução e a gestão institucional.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo pretendeu analisar os eixos temáticos da Carta de Brasília, a fim de explorar parte dos substratos teóricos que embasam a nova teoria do Ministério Público resolutivo, que se constitui num modelo de atuação voltado à democratização da agenda institucional e à transparência de resultados sociais efetivamente alcançados.

i) O primeiro eixo de diretrizes estruturantes é dirigido às Administrações Superiores e contém prescrições sobre campos de gestão que configuram pressupostos fáticos da consecução de objetivos finalísticos de resolutividade. Nesse espaço se inserem questões como o planejamento estratégico, o modelo de divisão de atribuições, as metodologias de distribuição de recursos, as sistemáticas de substituição e de cumulação de funções, entre outras.

O artigo analisou dados do Núcleo de Inspeções e do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2015) e propugnou a necessidade de convergência entre os objetivos e instrumentos de gestão estratégica e as práticas institucionais que lhes viabilizem concretude. Sugere que as Administrações Superiores dos Ministérios Públicos estejam adstritas aos objetivos institucionais legitimamente pactuados na realização de atos e processos de trabalho referentes aos determinantes estruturais, com fundamento no princípio da congruência e na diferenciação de critérios de distribuição de bens pela finalidade pretendida.

ii) O segundo eixo da Carta de Brasília tem a atuação funcional dos membros como tema. Nesse tópico, sustentou-se que a resolutividade deve pressupor não apenas a ampliação qualitativa do conceito de regularidade funcional dos membros do Ministério Público, mas também a adoção de política institucional que garanta a formação de ambientes e estímulos voltados ao fomento da proatividade. O estudo se utilizou da teoria do reconhecimento de Axel Honneth para defender que o comportamento dos membros em relação ao engajamento e à conformação ao novo perfil de atuação resolutiva é influenciado pelo conjunto normativo de expectativas de reconhecimento resultante das práticas sociais instituídas e suas mensagens subjacentes.

iii) O terceiro e último eixo da Carta de Brasília é dirigido às Corregedorias-gerais. A tese central do artigo é sobre o relevo do papel institucional dos órgãos de controle, notadamente quanto à sua inclusão e participação efetiva nos processos de tomada de decisão sobre rumos institucionais, em atuação intersetorial com os demais órgãos de Administração Superior dos Ministérios Públicos. O estudo ressaltou que as Corregedorias possuem atuação capilarizada e próxima da realidade e carregam manancial de experimentações e constatações técnicas que as erige à condição de facilitadores do diálogo entre os órgãos de execução e as estruturas de gestão. O embasamento teórico é referente à adequação da integração, descentralização e inclusão na efetivação de modelos de democracia. Concluiu-se que é favorável à obtenção de resultados sociais úteis a potencialização da integração intersetorial das Corregedorias-gerais, à luz da conveniência da inclusão de agentes e estruturas nos processos de deliberação democrática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. Direitos Fundamentais e os Principais Fatores de Legitimação Social do Ministério Público no Neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; JÚNIOR, Jarbas Soares (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 1-82.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo, Fapesp, EDUC: Sumaré, 2002. p. 87.

BRASIL. Carta de Brasília. Sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Relatório de Inspeções e Correições*. Corregedoria Nacional. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: out. 2016.

FORST, Rainer. *Contextos da Justiça*. São Paulo: Boitempo, 2010.

GODINHO, Robson Renault. Ministério Público. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Suzana Henriques (coord.). *O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil: alguns tópicos*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 70-81.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 1ª Edição, Belo Horizonte: Arraes, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre factibilidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

INGENIEIROS, José. *O homem medíocre*. 2ª ed. São Paulo: Ícone, 2012, p. 16-23.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público Brasileiro e seus mecanismos de *Accountability*. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, out. 1999. *Apud* ARANTES; Rogério Bastos. *Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo, Fapesp, EDUC: Sumaré, 2002. p. 86.

ROSENFELD, Cinara; SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil*. SOCIOLOGIAS. Porto Alegre: ano 15, no 33, mai./ago. 2013, p. 14-54. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n33/v15n33a02.pdf>>. Acesso em: out. 2016.

YOUNG, Íris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WALZER, Michael. *Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZENKNER, Marcelo. Conversão de Ações Individuais em Coletivas: Contornos paradigmáticos ao Veto do Artigo 333 do Novo Código de Processo Civil. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Suzana Henriques (coord.). *O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil: alguns tópicos*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 277-288.