

A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ATRAVÉS DE PROJETOS SOCIAIS

[The Evaluation of the Effectiveness of the Public Prosecutor's Office through Social Projects]

Paulo Cesar Vicente de Lima¹

Resumo: O Ministério Público, como instituição republicana que é, deve buscar a efetivação do projeto de Nação insculpido no art. 3º da Constituição Federal. Para se desincumbir deste mister, pode valer-se dos seus instrumentos tradicionalmente reconhecidos, mas também buscar novas estratégias de atuação consentâneas com as características do momento civilizatório atual. Esse novo modelo de atuação tem o condão de provocar mudanças sociais num ritmo mais adequado às necessidades humanas e, por consequência, contribuir para a legitimação social da Instituição. Além disso, essa estratégia tem se mostrado eficiente quanto aos resultados e também quanto à economia de recursos em tempos de crise, haja vista que visa sobretudo fomentar a atuação sinérgica entre as instituições que tenham objetivos comuns e convolar as boas práticas em políticas públicas com seu caráter permanente. Quase sempre o Ministério Público se despoja tão somente de seu poder simbólico, fruto do arcabouço constitucional que consagrou a instituição como cláusula pétrea com seus consecratórios, inclusive na confiança que angaria da sociedade, o que favorece sua atuação como órgão catalisador de potencialidades por meio da atuação pelos projetos sociais. O reconhecimento desse tipo de atuação transformadora deve ser acompanhado e reconhecido, bem como deve ser avaliada sua efetividade.

Palavras-chave: Efetividade. Projeto Social. Capital Social. Objetivos da República.

Abstract: The Public Prosecutor, as a republican institution that is, should seek the implementation of the Nation project inscribed in article 3 of the Federal Constitution. In order to perform this task, it is possible to use its traditionally recognized instruments, but also to seek new strategies of action in keeping with the characteristics of the current civilizing moment. This new model of action has the effect of provoking social changes at a pace that is more adequate to human needs and, consequently, to contribute to the social legitimacy of the institution. In addition, this strategy has proved to be efficient in terms of results, as well as resource economics in times of crisis, since it aims to foster synergistic action among institutions that have common objectives and to Its permanent character. The Public Prosecutor almost always divests himself of his symbolic power, as a result of the constitutional framework that convoked the institution in a stony clause with its consecrators, including in the trust that it collects from society, which favors its performance as an organ that catalyzes potentialities through its action Social projects. The recognition of this type of transforming action must be accompanied, recognized and evaluated its effectiveness.

Keywords: Effectiveness. Social project. Social Capital. Objectives of the Republic.

Sumário: 1. Introdução 2. Projetos sociais como estratégia de transformação social 3. Desvelo na atuação por meio de projetos sociais 4. Regulamentação da atuação por meio de projetos sociais 5. Conclusões 6. Referências

¹ Mestre em Desenvolvimento Social, especialista em Direito Público e promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, como instituição republicana que é, tem o poder-dever de contribuir para a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil consagrados no art. 3º da Carta Maior e a eficácia social dos direitos fundamentais, conforme se deduz de uma perfunctória análise do art. 129 da CF/88.

Instituição essencial à Justiça, tem tradicionalmente utilizado de seus instrumentos e estratégias abalizadas com o Poder Judiciário, o que é nominada atuação demandista do Ministério Público.

Por outro lado, vem buscando, na perspectiva de que há outros locais para se promover a Justiça, para além do Judiciário, implementar instrumentos novos e mais consentâneos com o que se convencionou chamar de atuação resolutiva.

O que está a se defender na presente análise é a necessidade de uma mudança de percurso pelo Ministério Público rumo a uma verdadeira transformação social para além da utilização dos instrumentos e estratégias tradicionalmente postas. Em especial o manejo dos projetos sociais como instrumento de transformação social e concretização de direitos fundamentais.

A Constituição da República de 1988 é a norma fundadora do Estado Democrático de Direito brasileiro, conferindo-lhe os contornos, os valores, os limites e os poderes. Possui, por conseguinte, força normativa que impede que seus preceitos sejam tomados como meras promessas. Deve, portanto, a atuação do poder público pautar-se pelo objetivo de garantir a máxima efetividade ao comando constitucional, visando concretizar o modelo de Estado ali projetado.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi alçado à condição de instituição permanente, autônoma, independente. Função essencial à Justiça, cujos membros passaram a dispor de garantias capazes de proporcionar-lhes uma atuação isenta e imparcial. Esse poder simbólico da instituição ministerial, consagrado na Constituição, é tido e havido como cláusula pétrea, pois essencial à defesa do regime democrático, da ordem jurídica, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Esse projeto de Nação Democrática convolou-se em desafio a ser perquirido por toda instituição que se pretenda legitimada socialmente, haja vista a distância entre o projeto estabelecido e a realidade das ruas.

Nessa perspectiva, a chamada transformação social tornou-se retórica corrente entre as mais diversas instituições nacionais. Porém algumas perguntas se impõem: o que seria essa propalada transformação social propugnada por tantos? A quem se destina a transformação? E qual o caminho a ser percorrido?

Nesta esteira é que assevera Haberle (2014) que a sociedade é livre e aberta na medida em que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato. Isto é, na medida em que a interpretação constitucional dos direitos fundamentais extrapola a dogmática jurídica e toma contornos de cidadania e

multidisciplinariedade. Ou seja, a Constituição não seria uma norma fechada, mas um projeto em desenvolvimento.

Certo é, na esteira de Castells (2006), que, na era informacional e da instantaneidade, o poder dos fluxos das redes é mais importante que os fluxos de poder. As redes seriam as novas morfologias sociais que têm o condão de modificar de forma substancial a operação e os resultados de transformação da sociedade, caracterizada por um conjunto de nós interconectados. Nó seria um ponto no qual uma curva se entrecorta. O que se destaca é que, nesse momento de mudanças em ritmo avassalador, o Ministério Público deve procurar se conectar nas redes técnicas existentes e funcionar como um nó catalisador de potencialidades para a transformação social.

A transformação social, mais do que a concretização de necessidades humanas e valores consagrados na Constituição, dar-se-á a partir de metodologias que tenham o condão de garantir ampla participação social nesses processos.

O projeto social como instrumento para o tratamento de situações sociais complexas consubstancia-se em espaço de sinergias institucionais tendentes a garantir a participação dos destinatários e expertos na construção coletiva de objetivos e metas que tenham o condão de concretizar os direitos fundamentais.

Mostra-se, assim, instrumento adequado ao diálogo institucional com a sociedade civil, com cidadãos e outros órgãos públicos. Permite a interpretação das normas constitucionais também pelos seus destinatários, como vaticina Haberle, mostra-se ágil a mudanças e alterações de percurso, de acordo com a teoria do pensamento do possível e permite o diálogo e o estabelecimento de redes de atuação consentâneas com a modernidade líquida.

A transformação social que se pretende nada mais é do que a concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos da República. A toda evidência, as transformações são destinadas sobretudo aos grupos e às pessoas que tenham em risco de dano necessidades humanas. O grande desafio é como fazer essa transformação. O que se destaca aqui é que o projeto social pode ser instrumento efetivo dessa transformação, mas para isso precisamos considerar as metodologias e caminhos a serem percorridos que não podem se distanciar do fomento à participação, horizontalidade nas relações com os parceiros e construção coletiva de objetivos e metas.

2. PROJETOS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Mais do que um dever, a busca da eficácia social dos direitos fundamentais e do projeto de Nação consagrado na Constituição Federal de 1988 tornou-se uma necessidade da instituição ministerial, na medida em que pode ser tida como importante estratégia de legitimação social de sua atuação. No tempo da modernidade líquida e fluida, é mister que o Ministério Público efetivamente gere resultados para a sociedade muito além de uma mera atuação formal.

Não se tem dúvida de que o manejo da ação penal, da ação civil pública, dos termos de ajustamento de conduta e das audiências públicas cumpram importante papel na transformação da realidade. O que se pretende aqui considerar é acerca da necessidade de uma guinada institucional rumo à eficácia social dos objetivos da República, numa perspectiva de que o manejo do projeto social como instrumento de transformação social possa convolar-se em importante estratégia a ser utilizada pelo Ministério Público.

Partimos da premissa de que o projeto social é um instrumento para ser utilizado subsidiariamente em situações sociais complexas que estão a desafiar instrumentos que não os tradicionalmente manejados.

Não raro, deparamo-nos com situações sociais em que a solução formal da judicialização ou mesmo a celebração de termo de ajustamento de conduta não tem o condão de gerar os resultados que a sociedade espera. Tais situações levam ao descrédito institucional e à frustração das expectativas do cidadão, que perquire, sobretudo, a realização de sua necessidade na vida real. Pouco lhe importa se a ação tramita corretamente, se o TAC já foi celebrado. O que se busca é o resultado efetivo.

Certo é que o Ministério Público não pode se arvorar em salvador da pátria ou panaceia das mazelas da sociedade. Mas também é certo que não pode se contentar simplesmente com soluções pró-forma de sua atuação. Dúvidas também não há de que cabe ao Executivo a implementação de políticas públicas tendentes à eficácia dos direitos consagrados constitucionalmente. Contudo, é dever ministerial zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos consagrados na CF/88.

É nessa perspectiva que se pretende seja o projeto social utilizado, isto é, como instrumento de transformação social da realidade, em que, a partir da articulação interinstitucional, do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos, sociedade civil e academia, possa-se discutir estratégias de enfrentamento das complexidades, estabelecer-se objetivos específicos, pactuar-se matriz de responsabilidades, monitorá-las coletivamente e eventualmente rever, repactuar.

Vale ressaltar que, tão importante quanto os resultados alcançados, é o caminho percorrido coletivamente. É nessa hora que o Ministério Público se revela aos parceiros, construindo as estratégias por meio do diálogo e do convencimento. Para isso é fundamental o exercício do desencastelamento. Deve estar o membro do Ministério Público, que pretende valer-se do projeto social como instrumento, aberto ao diálogo e à multidisciplinariedade.

Muitas vezes, para o tratamento de determinado fato social complexo, é mister a visita a outras disciplinas, para muito além da dogmática jurídica. A antropologia, a sociologia, a economia e tantas outras disciplinas e profissionais especialistas devem ser consultados e convidados a contribuir com o projeto social.

Não raras vezes, a par de um problema complexo, surge ideia de implementação do projeto e das parcerias. O que se defende aqui é que, antes da formalização do

projeto, deve haver o debate, coletivo e exaustivo, das ideias e propostas de atuação conjuntas apresentadas. Só após a pactuação da matriz de responsabilidades, deve-se partir para a formalização do projeto.

O papel do Ministério Público nesta seara é, principalmente, o de catalisador das potencialidades. Isto é, a partir do manejo de seu poder simbólico, decorrente de seus princípios e garantias constitucionais, e da confiança da sociedade, que decorre da atuação ministerial e também do desenho constitucional da instituição, o Ministério Público alia-se a outros sujeitos para a consecução de fins coletivamente pactuados.

A forma participativa e dialógica que deve imperar na elaboração e execução de um projeto social tem o condão de aproximar o Ministério Público de grupos que tenham suas necessidades humanas e valores ameaçados. Em sendo a construção da atuação sinérgica, democrática e participativa, não há dúvidas de que o caminho a ser percorrido terá o condão de contribuir para a autonomia dos sujeitos participantes.

Leia-se: busca-se que o Ministério Público, por meio do manejo do seu poder simbólico, na implementação e execução de projetos sociais, possa contribuir para a eficácia dos direitos fundamentais, bem como fomentar o surgimento do chamado capital social, contribuindo, assim, para o surgimento de um ciclo virtuoso de resultados para a sociedade.

O capital social está relacionado com aspectos subjetivos, tais como reciprocidade, confiança, valores partilhados, cultura, capacidade para agir em rede e coesão social.

Kliksberg (1998) destaca que, não obstante a importância do capital social para o desenvolvimento e, portanto, para a satisfação de necessidades e valores humanos que espera sejam alcançados com aquele, tal modalidade de capital tem sido relegada a segundo plano, apesar disso, por suas próprias características, tende a aumentar com o uso. Isto é, é a única forma de capital importante para o desenvolvimento que aumenta com o uso.

Putnan (2006) defende a tese de que o capital social é formado pelo grau de confiança existente entre os atores sociais de uma sociedade, as normas de comportamento cívico praticadas e o nível de associatividade existente.

Newton (apud KLIKSBERG, 2003) assevera que confiança, reciprocidade, atitudes e valores que levam a comunidade a evitar conflitos e ocasionam maior cooperação e ajuda mútua são variáveis do conceito de capital social.

Para Baas (apud KLIKSBERG, 2003), capital social está relacionado com a coesão social em que a sociedade é mais que uma soma de indivíduos, daí a importância dos fatores identitários.

Joseph (apud KLIKSBERG, 2003) entende o capital social como um vasto conjunto de ideias, instituições e arranjos sociais por meio dos quais as pessoas encontram sua vez e mobilizam suas energias particulares para causas públicas.

Bullen e Onyx (apud KLIKSBURG, 2003) o têm como redes sociais baseadas em princípios de confiança, reciprocidade e normas de ação.

Certo é, em regiões com baixos índices de desenvolvimento, com um sistema institucional fragilizado, o surgimento do chamado capital social deve buscar o caminho do fomento e da governança.

Nessa perspectiva, os projetos sociais seriam campo propício para tal fomento e o Ministério Público o nó dessa rede técnica, tendente a cumprir objetivos específicos, bem como a convolar-se em potencializadora da autonomia dos sujeitos.

Destaque-se que, para implementação de projetos sociais, é necessária mobilização social específica, que não pode ser confundida com meras manifestações públicas, ou eventos. É muito mais do que isso, significa “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados”.

Um elemento da mobilização é a finalidade. Toda mobilização tem uma finalidade, um propósito comum, enfim, compartilhável. Outro elemento é o horizonte ético da mobilização social. Conforme lecionam Toro e Werneck (2009):

Uma das formas como um país explicita seu horizonte ético, seu projeto de nação, é através da sua Constituição. Nela ele define seu projeto de futuro, suas escolhas. Quanto mais participativo tiver sido o processo de sua elaboração, mais estas escolhas refletirão a vontade de todos e serão por todos compartilhadas.

Os objetivos traçados pela Constituição Federal são exatamente aqueles previstos no art. 3º, podendo esses objetivos compor a finalidade de uma mobilização para implementar um projeto social.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Outros fatores importantes da mobilização para implementação de projetos sociais são participação e comunicação.

A participação em um processo de mobilização para implementação de projeto social é ao mesmo tempo meta e meio. Reconhece-se que a participação é elemento fundamental para a legitimidade e eficácia das decisões estatais, uma vez que o sujeito passa a se sentir integrante e responsável pela construção dos resultados. Ademais, a participação, além dos benefícios da legitimidade, é também capaz de transformar o próprio sujeito que participa. É um fator de emancipação política e intelectual do sujeito, gerando autonomia e capacidade para o exercício da cidadania.

É comum observar nas mobilizações para projetos sociais que as pessoas antes de participarem das ações de mobilização – geralmente valendo-se da ferramenta da reunião pública – são pessoas com pouco conhecimento das dinâmicas do Estado (o que é um fator impeditivo do exercício da cidadania), pessoas com pouco conhecimento das relações formais do Estado. Porém, com o passar das reuniões e com a gradual concretização do projeto, essas mesmas pessoas passam a apresentar comportamentos de refinada articulação política, autonomia e conhecimento de seus direitos.

Além de se constituir em uma estratégia de atuação com valor *per se*, a mobilização para projetos sociais é ainda mais relevante na medida em que é meio para o fortalecimento do capital social das comunidades e grupos da sociedade civil mobilizados. Para Coleman (1988), o fortalecimento das redes de capital social de uma coletividade facilita a realização de determinadas ações por atores, individuais ou coletivos. Desse modo, o capital social está relacionado com as potencialidades humanas enquanto ser social.

Enquanto o capital humano está relacionado mais propriamente com a qualidade de vida da pessoa humana – aí incluídos baixos índices de analfabetismo, nutrição satisfatória, boas condições de saúde, escola ao alcance de todos – o Capital Social está relacionado com características mais subjetivas, como por exemplo, reciprocidade, confiança, valores partilhados, cultura, capacidade para agir em rede e coesão social.

Enfim, o projeto social trata-se de estratégia de atuação ministerial proativa e resolutiva que, além de evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social, pretende-se seja utilizada para prevenir violações a direitos fundamentais.

3. DESVELO NA ATUAÇÃO POR MEIO DE PROJETOS SOCIAIS

Há uma tendência que deve ser evitada de monetarização da participação ministerial nos projetos sociais. Busca-se o apoio ministerial para, por meio de recursos decorrentes de termo de ajustamento de conduta ou de eventual fundo do Ministério Público, financiar projetos prontos e acabados.

O ideal, na implementação de um projeto social, é que cada parceiro arque com seus custos ou busque, nas fontes oficiais, fundos públicos para seu próprio financiamento. O que deve ser destacado é que o principal contributo do Ministério Público nessas parcerias é sua própria participação e compromisso com o caminho a ser percorrido, numa perspectiva de garantia de transparência nas ações, de ampla participação, de discussões coletivas e de respeito aos valores e princípios do projeto e da Constituição. Ou seja, o principal capital com que o Ministério Público pode contribuir é sua confiança, diga-se, seu capital social.

A toda evidência, os desafios na elaboração e implementação de um projeto social são patentes. Ter-se *ab initio* a ampla e irrestrita participação dos sujeitos

destinatários do projeto e também dos conselhos de controle social, que tratam da matéria, é imperativo para os bons resultados de qualquer projeto social.

Além disso, garante o conhecimento real das dificuldades e limites da atuação ministerial, o que favorece uma ampliação do reconhecimento e da legitimação da instituição. Lado outro, a ampla participação fomenta a sensação de pertencimento e favorece a continuidade dos projetos em casos de substituição dos sujeitos responsáveis.

A pessoalização dos projetos sociais é outro risco que deve ser evitado. O projeto deve ter cunho institucional. A paralisação do projeto, decorrente de mudança de membro do Ministério Público ou outro parceiro, talvez seja um dos piores efeitos de um projeto elaborado sem base necessária à continuidade.

Uma estratégia para evitarem-se situações que colocam em risco os resultados pretendidos e a própria credibilidade da instituição é a internalização dos projetos nas instituições parceiras e no Ministério Público. Seja por meio da aprovação, como projetos de extensão universitária, seja por meio de regulamentação e estabelecimento de procedimento específico no âmbito do MP, seja por meio da fiscalização da continuidade pelas Corregedorias.

Outro aspecto que deve merecer especial atenção na elaboração e implementação de um projeto social é a seleção de parceiros. Não é incomum a tentativa de aproximação com o Ministério Público por parte de instituições e pessoas que sejam objeto de investigação, ou tenham interesses divergentes do interesse público que se quer tutelar por meio do projeto.

Deve-se, na medida do possível, evitar parcerias com empresas e instituições que tenham fins lucrativos e que, sob a égide da responsabilidade, social limitam-se a ações de marketing institucional com pífios resultados concretos para a sociedade.

Por fim, outra cautela que se deve tomar diz respeito à impossibilidade de substituição de políticas públicas por projetos sociais. A ineficiência das políticas públicas, principal instrumento de efetivação de direitos, não deve ser sanada por meio de projetos sociais, mas deve ser enfrentada pelos instrumentos tradicionais do Ministério Público.

A boa prática para enfrentamento da situação social complexa que desafia a implementação de projeto social, em verdade, tem o condão de, em se obtendo sucesso, convolar-se em estratégia de indução de política pública, mas não o contrário.

4. REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO POR MEIO DE PROJETOS SOCIAIS

A legitimação da atribuição do Ministério Público como coordenador ou parceiro de projeto social decorre da própria finalidade da instituição, como se deduz do art. 129, IX, da CF/88.

Nessa linha, destaque-se que o amparo constitucional do instrumento em foco pode ser tido como decorrente da teoria dos Poderes Implícitos que Pinto Ferreira (1994) assim resume:

As Constituições não procedem a enumerações exaustivas das faculdades atribuídas aos poderes dos próprios Estados. Elas apenas enunciam os lineamentos gerais das disposições legislativas e dos poderes, pois normalmente cabe a cada órgão da soberania nacional o direito ao uso dos meios necessários à consecução dos seus fins. São os chamados poderes implícitos.

Se cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos e garantias mais caros à sociedade, se a Constituição lhe impõe essa importante missão, deve também dar-lhe os meios e instrumentos necessários ao alcance de tais desideratos.

Assim as Corregedorias Gerais e Corregedoria Nacional do Ministério Público em sessão pública, ocorrida em 22/9/2016, celebraram o que se convencionou chamar a “Carta de Brasília”, que entre suas diretrizes, tendentes à modernização do controle da atividade extrajurisdicional e ao fomento à atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro, consagrou:

[...] 1 – Diretrizes estruturantes:[...]

k) Estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, regulamentada e com monitoramento para verificar a efetividade; Diretrizes direcionadas aos membros do Ministério Público:

[...]

j) Coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais;

[...]

3 - Diretrizes direcionadas às corregedorias:

[...]

t) Verificação, nas correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em consideração os seguintes fatores:

[...]

V Participação em Projetos Sociais

a) Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e

monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais;

b) Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados;

c) Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.

Nota-se que os projetos sociais como instrumentos ministeriais de transformação social foram amplamente abarcados no importante consenso construído em Brasília entre as Corregedorias do Ministério Público. Outro caminho não há, senão a sua implementação.

Destaque-se que na citada carta há referências a projetos executivos e projetos sociais, o que merece uma diferenciação. Os projetos executivos, via de regra, são aqueles abarcados pelas administrações do Ministério Público e que importam ônus financeiros para a instituição, inclusive com previsão orçamentária específica. Nem sempre são direcionados à atividade-fim, e, na maioria dos casos, objetivam a estruturação institucional. Já os projetos sociais são aqueles implementados em parceria pelos órgãos de execução e que tenham por finalidade precípua a mudança de uma realidade complexa, numa perspectiva de eficácia de direitos fundamentais.

Os requisitos e princípios que devem informar um projeto social conquanto consagrados na Carta de Brasília também são repetidos em regulamentações internas dos Ministérios Públicos, cite-se a Resolução Conjunta PGJ/CG do Ministério Público de Minas Geraí, des 2 de 11 de julho de 2013, que regulamenta a atuação por meio dos Procedimentos para Implantação e Promoção de Projetos Sociais (Props)

Vê-se que, além dos requisitos e princípios estabelecidos nas diretrizes consensualizadas em Brasília, que instituem condições prévias à elaboração do projeto, na regulamentação mineira destacam-se duas outras fases, a da execução e a da culminância e acompanhamento.

Na fase de execução, em que se dá a implementação do cronograma de execução das atividades pactuadas, o membro do Ministério Público pode valer-se de todas as prerrogativas típicas de atuação em procedimentos administrativos para garantir-se um mínimo de formalidade ao procedimento. Digam-se, notificações e requisições.

Destaque-se que, no caso mineiro, o procedimento tem um prazo de conclusão de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado, por decisão fundamentada e para atender ao cronograma pactuado.

A fase de culminância e monitoramento consiste na conclusão do procedimento, que pode se dar pela consecução de seus objetivos ou pela impossibilidade de atendimento devidamente justificada.

Embora na referida resolução não haja referência às formas de monitoramento, este, via de regra, tem se dado a partir da criação de comitês que, com reuniões periódicas, acompanham a implementação do cronograma e, na medida da necessidade, repactuam as atividades acordadas ao alvedrio das circunstâncias do momento.

Como se vê, e na perspectiva de Balman (2001), podemos considerar que o projeto social é um instrumento leve consentâneo com a modernidade líquida, pois, nos tempos atuais, os fluxos da rede se movem facilmente, escorrem, esvaem-se, respingam, transbordam, vazam, não são facilmente contidos e as mudanças verificadas podem ser consideradas na avaliação e aperfeiçoamento do projeto.

No que tange aos requisitos e princípios, cujas diretrizes estabelecidas foram consagradas na Carta de Brasília, é de se ressaltar que devem ser rigorosamente avaliados pelas Corregedorias, vislumbrando-se a eficácia da atuação por meio de projetos sociais.

Nesta seara, deve-se verificar, para a observância do princípio da transformação social, se o escopo do projeto e as necessidades e valores humanos que se quer garantir e efetivar estão em consonância com os direitos fundamentais e o art. 3º da Constituição Federal. Impensável um projeto social que leve à restrição de direitos fundamentais.

A publicidade ampla e irrestrita é essencial para o fortalecimento das parcerias, atração de novos apoiadores, garantia da continuidade e fomento à sinergia institucional. Deve-se avaliar se as reuniões de monitoramento vêm ocorrendo com regularidade, se o projeto é do conhecimento dos órgãos de controle social existentes e afetos à matéria, bem como se há efetiva participação dos sujeitos destinatários do projeto.

A priorização da prevenção tem o condão, via de regra, de garantir resultados mais expressivos e com menor emprego de recursos. A partir da análise da justificativa, é possível verificar a observância desse princípio.

Os princípios da reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, estão relacionados aos casos em que o projeto social se refere a fatos sociais complexos, mas cujos objetivos tenham o caráter reparatório.

O princípio da eficiência deve ser perquirido no que tange aos objetivos alcançados, bem como à observância dos princípios e requisitos durante a implantação. Repise-se, tão importante quanto avaliar os resultados objetivos do projeto é a avaliação se as fases de cunho subjetivo, notadamente a elaboração e monitoramento do projeto, tiveram a observância dos princípios e requisitos sugeridos. Tal observância tem o condão de contribuir para a formação de capital social e a autonomia dos sujeitos.

A cooperação está imbricada com a natureza da parceria e deve ser avaliada no que tange à postura ministerial cooperativa e dialogal. A participação em uma reunião de monitoramento com a presença dos diversos parceiros permitirá facilmente essa avaliação.

O princípio da máxima precisão de objetivos e metas sinaliza a necessidade de se estabelecer metas quantitativas e objetivos específicos, cujo alcance possa ser mensurado objetivamente.

A avaliação e o monitoramento periódicos devem convolar-se em estratégia de aproximação, empoderamento social e autonomia, sendo certo que o membro do MP não deve trazer para si o protagonismo exclusivo da ação.

A participação social deve ser a tônica do projeto social de forma que os parceiros e destinatários da ação conheçam os objetivos e metas e reconheçam nos parceiros e coordenadores os responsáveis pela implementação.

A flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais sinaliza acerca da necessidade de uma interpretação integradora e teleológica dos aspectos e controvérsias sobre o projeto.

No que toca à formalização e seus requisitos, fundamental é que, entre os parceiros, haja expertos que deem um caráter multidisciplinar ao projeto, em especial, acadêmicos, que possam aprofundar os estudos e análises acerca do projeto e possibilidade de convalidação da boa prática em política pública.

Na mesma linha, a multidisciplinariedade deve ser fomentada e perquirida como estratégia de construção de metodologias e indicadores de resultados. As metodologias não devem ser predominantemente participativas e os indicadores pautarem-se pela objetividade.

Além dos princípios estabelecidos, há de ser dada especial atenção à avaliação dos requisitos formais do projeto social, quais sejam:

a) identificação dos parceiros e coordenadores – deve-se constar no próprio projeto elementos, como endereço, cargo, endereço eletrônico, WhatsApp e telefone de contato dos parceiros e do Ministério Público para permitir-se amplo acesso por parte dos destinatários do projeto;

b) justificativa – devem ressaltar informações acerca da situação social complexa que se quer enfrentar, os benefícios econômicos, sociais e ambientais almejados, bem como se fazer referências à observância dos princípios constitucionais e dos princípios dos projetos sociais que serão observados no caso concreto;

c) objetivo geral – deve indicar o resultado final que o projeto visa alcançar;

d) objetivos específicos ou metas – devem estabelecer as atividades específicas que serão realizadas pelos parceiros ou em conjunto, em um determinado período de tempo;

e) metodologia – deve-se “indicar como se pretende atingir os objetivos e como se iniciarão e serão coordenadas as atividades, assim como e quando haverá a participação e envolvimento do grupo social”;

f) cronograma – consistente na matriz de responsabilidades, deve estabelecer informação das épocas e prazos em que as atividades serão desenvolvidas pelos responsáveis;

g) orçamento – devem ser indicadas as despesas e as instituições responsáveis por seu pagamento, detalhando-se os custos; preferencialmente não deve haver transferência de recursos entre as instituições. Cada parceiro deverá, na medida do possível, arcar com seus custos de participação no projeto.

h) acompanhamento – deve descrever como será feita a avaliação do projeto, citando-se e relacionando-se indicadores a serem utilizados e valendo-se, inclusive, de reuniões periódicas, ou criação de comitê específico, com os parceiros para monitoramento dos resultados e do processo de implementação.

5. CONCLUSÕES

O projeto social, como instrumento de transformação social e busca da eficácia dos direitos fundamentais e objetivos da República, é adequado para o tratamento de situações sociais complexas em que os instrumentos tradicionais não sejam capazes de dar a resposta social no tempo adequado, deve, portanto, ser utilizado em caráter subsidiário.

Esse instrumento ministerial proporciona a possibilidade de se estabelecerem redes de cooperação e apoio mútuos, potencializando as capacidades e a sinergia institucional para a consecução de objetivos públicos comuns. Permite ao Ministério Público ser um nó dessa rede técnica.

A principal contribuição do Ministério Público em um projeto social é a efetiva participação, com as consequências de seu poder simbólico, que pode contribuir para a formação de capital social, por meio do fomento à autonomia e empoderamento dos sujeitos.

Um desafio e risco da atuação por projetos sociais é a não observância do princípio da continuidade do serviço público. Há de ser fomentada a regulamentação de procedimento específico para atuação por meio projetos sociais, que garanta um mínimo de informação e memória nos órgãos do Ministério Público.

Para se garantir a perenidade do projeto, o Ministério Público não deve se arvorar em protagonista exclusivo, deve também valorizar e reconhecer as parcerias e valer-se de metodologias participativas, com o fomento à construção coletiva e horizontal.

Além da observância dos princípios constitucionais, deve o projeto, sobretudo em sua justificativa, fazer referência à forma como serão concretizados, à luz do caso específico, os princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos

resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais.

O projeto social não tem o papel de substituir a política pública, ao contrário, é campo propício, convolvendo-se em boa prática, para o fomento e indução de novas políticas.

Tão importante quanto os resultados objetivos, que devem ser mensurados e estabelecidos, é a avaliação da observância dos princípios e requisitos do projeto, que tem o condão de fortalecer a rede criada e, por consequência, os laços de confiança, cooperação e reciprocidade, importantes elementos do capital social.

O projeto social só deve ser formalizado e internalizado no Ministério Público após ampla discussão e pactuação dos objetivos, metas e matriz de responsabilidades.

6. REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentizien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2006. v. 1.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, p. 95-121, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1994.

Goulart, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 107.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição* Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353/1204>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

KLIKSBURG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Paulo Cesar Vicente. *O Ministério Público como instituição potencializadora do desenvolvimento sustentável: reflexões a partir de experiências na Bacia do Rio São Francisco-MG*. Disponível em: <<http://www.ccsa.unimontes.br/ppgds/images/dissertacoes/2007>> Acesso em: 4 ago. 2016. _____. Projetos sociais – novos instrumentos de atuação do ministério público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra

de; SOARES JÚNIOR, Jarbas. (Coord.) *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização social – um modo de construir a democracia e participação*. São Paulo: Autêntica, 2009. p. 05.