



CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

REVISTA COMEMORATIVA
**O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS 30 ANOS
DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ**



**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA**



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA

O Ministério Público nos 30 anos da Constituição Cidadã

2018

O Ministério Público nos 30 anos da Constituição Cidadã / Ministério Público do Estado da Bahia. - Salvador, 2018.

88 p.

Revista Comemorativa.

1. Ministério Público – Constituição Federal. I Título.

CDir: 341.347

Tiragem: 300 exemplares

EDITORIAL

MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE DE MÃOS DADAS

*“Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas”
(Carlos Drummond de Andrade)*

As conquistas históricas do Ministério Público brasileiro só foram possíveis porque a Instituição sempre esteve de mãos dadas com a sociedade. Por muitos anos, o Ministério Público era conhecido pela população como o “advogado do povo”.

Desde o Código de Processo Criminal de 1832, em que foi classificado como “defensor da sociedade e titular da ação penal”, passando pela Lei do Ventre Livre, de 1871, quando lhe foi dada a função de “protetor do fraco e do indefeso”, a figura do promotor de Justiça sempre exerceu um papel essencial na vida dos brasileiros.

De mãos dadas com o povo, o Ministério Público lutou pela redemocratização do país e conquistou novos espaços. Em 1985, com a Lei de Ação Civil Pública, passou a tutelar os interesses transindividuais, ajuizando ações em defesa do meio ambiente e dos consumidores. No ano seguinte, procuradores-gerais e dirigentes de associações do Ministério Público de todo o país aprovaram a Carta de Curitiba, cujo texto delineou um novo perfil para a Instituição.

Com a Constituição Cidadã de 1988, o Ministério Público foi definitivamente alçado ao papel de legítimo protetor da sociedade brasileira. A instituição passou a ser, além de fiscal da lei, a guardiã da democracia e a defensora dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Nenhuma outra instituição saiu tão fortalecida da Constituinte quanto o Ministério Público. Nenhuma outra instituição soube aproveitar tão bem a oportunidade que recebeu. Ao lado do povo e exercendo o seu poder político, os membros do Ministério Público convenceram os constituintes do quanto a instituição poderia ser útil para a sociedade brasileira. E, assim, conseguiram uma posição de destaque no texto constitucional, no capítulo que trata das funções essenciais à Justiça.

Foi desta forma que o Ministério Público ganhou força e cresceu em tamanho e em importância. Seus membros ganharam independência e autonomia para trabalhar, e passaram a exercer suas novas funções com bastante entusiasmo, em benefício da população e em defesa da democracia. Onde estava reunido o povo, clamando pelos seus direitos, ali também estava um aguerrido membro do Ministério Público.

O Ministério Público passou a prestar um grande serviço ao país, foi agente transformador

de realidades e de vidas, garantiu diversos direitos dos cidadãos e se destacou no combate à corrupção. Até que, desagradando interesses de grupos criminosos, passou a ser alvo de ataques institucionais. Em 2013, o Ministério Público voltou às ruas, ao lado do povo, para impedir que fosse aprovada uma proposta de emenda constitucional que garantiria a impunidade de criminosos que roubam os direitos dos cidadãos. E, mais uma vez, saiu vitorioso, derrotando a famigerada PEC 37.

A Constituição Cidadã completou 30 anos no último dia 5 de outubro de 2018. E para que continue assegurado ao Ministério Público o título de “Guardião da Cidadania”, todos nós, integrantes da Instituição, precisamos envidar esforços para que o nosso trabalho tenha como resultado final a transformação da realidade social. Só assim, continuaremos a ter o reconhecimento e o apoio da sociedade brasileira. Façamos jus ao relevante papel que a Carta Magna nos afiançou e sigamos juntos com a população, de mãos dadas.

Ediene Santos Lousado
PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA

SUMÁRIO

- 01** A atuação do Ministério Público no campo civil à luz da constituição da República: instrumento de inclusão social 7
Cristiano Chaves de Farias
- 02** O Ministério Público e os avanços no Direito Eleitoral 11
Luiz Ferreira de Freitas Neto
- 03** O Direito do Consumidor no rol dos Direitos Fundamentais 17
Márcia Câncio Santos Villasboas
- 04** Os avanços da atuação do Ministério Público Ambiental da Bahia após a Constituição Federal de 1988 23
Cristina Seixas Graça
- 05** Os 30 anos do SUS real e a renovação das esperanças por um SUS constitucional 29
Rogério Luis Gomes de Queiroz
- 06** 30 anos da Constituição Cidadã: impacto no Estatuto da Criança e do Adolescente, após seus 28 anos, e os desafios do Ministério Público baiano 37
Márcia Guedes
- 07** Constituição Federal, Educação e Ministério Público: avanços da atuação ministerial na garantia de direitos 45
Cíntia Guanaes
- 08** Os Direitos Humanos e o Ministério Público na Constituição Cidadã: por uma sociedade mais justa, igualitária e solidária para todas as pessoas 53
Márcia Regina Ribeiro Teixeira
Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz
- 09** Avanços na defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa pelo Ministério Público Estadual 63
Luciano Tarques Ghignone
- 10** A Segurança Pública e o Ministério Público 69
Geder Luiz Rocha Gomes
- 11** O Ministério Público e a luta pela consolidação dos avanços democráticos 75
Lívia Luz Farias
- 12** Da “era dos direitos” à era dos deveres 79
Cleonice Souza Lima



01

A atuação do Ministério Público no campo civil à luz da Constituição da República: instrumento de inclusão social

Cristiano Chaves de Farias¹
PROMOTOR DE JUSTIÇA

Entre todos os cargos judiciários, o mais difícil, segundo me parece, é o do Ministério Público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; e como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. Advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal o absurdo psicológico, no qual o Ministério Público, se não adquirir o sentido do equilíbrio - se arrisca momento a momento - a perder por amor da sinceridade a generosa combatividade do defensor; ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado. (PIERO CALAMANDREI. Eles, os juízes, vistos por um advogado. São Paulo: Martins Fontes, 1996)

É fato certo e incontroverso que uma ambiência democrática e constitucional exige, como corolário inexorável, um acesso à justiça facilitado, ao alcance de todos. Bem por isso, o inciso XXXV do art. 5º da *Lex Fundamentallis* estabeleceu como cláusula pétrea não apenas o direito de movimentar a máquina judiciária, porém, indo mais longe, a garantia de obter a tutela jurisdicional justa, adequada e célere – de modo a que não esteja perecido ou desnaturado o direito subjacente do interessado.

A realidade social, no entanto, é outra. Máxime em países como o nosso, com francas desigualdades sociais, regionais, culturais e econômicas e com reiterada

¹ Mestre em Ciências da Família na Sociedade Contemporânea pela Universidade Católica do Salvador
Professor de Direito Civil da Faculdade Baiana de Direito, da Universidade Católica do Salvador e do Complexo de Ensino Renato Saraiva

e persistente omissão estatal de suas obrigações básicas, elementares.

Nessa arquitetura, decorrente de um histórico que insiste em nos rodear, exsurge a importância do Ministério Público como a instituição vocacionada a uma finalidade social, com relevante papel na salvaguarda dos direitos sociais e individuais homogêneos (CF, art. 127), efetivando o acesso à Justiça a quem, por outras vias, não conseguiria proteção jurídica.

Com efeito, percebendo essa realidade fenomenológica brasileira, a Carta-Cidadã de 5 de Outubro conferiu ao Ministério Público uma nova feição, dotada de autonomia funcional, financeira e administrativa (CF, art. 128), com uma respeitabilidade institucional por consolidar a sua mais e nobre vocação: *zelar pela Justiça e resguardar a própria sociedade*, assumindo a importante tarefa de servir como instrumento garantidor de acesso à Justiça, como “*defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (CF, art. 127).

Abandonou-se a antiga – e ultrapassada – imagem de um órgão acusador sistemático e implacável no campo do processo penal, imagem estereotipada retirada do Promotor de Júri. Uma espécie de *Inspetor Javert* contemporâneo, lembrando o célebre personagem investigativo da sempre atual obra de Victor Hugo, *Os Miseráveis*. Metódico, obstinado e radical, o inspetor se dedicava, com exclusividade e obsessão atávica, ao combate à criminalidade, sem qualquer sentimento ou compaixão pela existência de outros valores na vida humana. Conferiu-se ao *Parquet* um perfil independente (desatrelado

do Executivo e Judiciário), *de guardião da sociedade, de instituição destinada à preservação e garantia dos valores fundamentais da pessoa humana e da comunidade*.

Ganhou, assim, o Ministério Público brasileiro uma estrutura orgânica diferenciada de todas as experiências, até então vivenciadas em outros países. Somando experiências vitoriosas e lapidando atividades de relevância social, o nosso país ganhou uma Instituição *sui generis*, comprometida com os anseios sociais. O antigo sistema jurídico egípcio (4.000 a.C.) nos legou a figura do *magiaí*, com uma atuação dedicada à defesa dos incapazes. De Esparta, veio a influência dos *éforos*, que fiscalizavam o poder estatal. Mais contemporaneamente, também se colheu a importante experiência escandinava do *ombudsman*, que serve como um advogado da sociedade, a quem incumbe proteger valores transindividuais. Tudo isso sem olvidar a sua missão de combater a criminalidade, pacificando a sociedade, consoante a inspiração norte-americana, tão bem conhecida, de titular da ação penal.

O *Parquet* brasileiro é um misto de todas essas experiências, assumindo um compromisso de *defensor da sociedade brasileira*, em seus valores coletivos e individuais indisponíveis – não mais de *defensor do Estado* (inclusive porque, sob o prisma da moderna Ciência Política, seguramente, povo, Estado e sociedade não se confundem).

A sua atuação no campo civil, portanto, foi amplificada consideravelmente com o Texto Constitucional de 1988.

Até porque a Constituição estabeleceu um evidente pacto social, ancorado

em uma segura *tábua axiológica*, prestigiando, como princípios fundamentais, a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III), a *solidariedade social e erradicação da pobreza* (art. 3º) e a *liberdade e igualdade* (art. 5º), estabelecendo uma nova ordem jurídica, inspirada por princípios humanísticos e sociais, buscando garantir, de forma individual e coletiva, os valores mais fundamentais para o exercício da cidadania.

Nesse cenário, apresenta-se o Ministério Público como uma instituição essencial à sociedade e²,

nessa perspectiva, guarda enorme relação com a questão do acesso à justiça. Afinal de contas, o Ministério Público é o órgão que pode (e deve) obter junto ao Judiciário decisões tendentes a solucionar conflitos e proteger bens e valores de interesse da sociedade. (FERRAZ; GUIMARÃES JÚNIOR, 1997, p. 22).

A proteção jurídica dos valores civis mais elementares, necessários ao exercício da cidadania e caracterizados como direitos sociais ou individuais indisponíveis, estão confiados ao *Parquet* brasileiro. Assim, ilustrativamente, a regularização do *status familiae*, por meio do reconhecimento da parentalidade responsável (investigação de paternidade, de maternidade, avoenga, de fraternidade etc), a inclusão social das pessoas com deficiência (física, psíquica, intelectual ou sensorial), a fiscalização da efetividade da atuação das fundações (que se destinam a atividades de alcance coletivo), a proteção avançada das minorias (dentre elas, dos incapazes, dos idosos...),

a regularidade de negócios jurídicos administrativos, a tutela jurídica dos embriões criogenizados... são valores confiados à atuação protetiva do *Parquet*.

Tudo isso sem descuidar de seus compromissos com o combate ativo e vigoroso à criminalidade (inclusive no que tange aos novos delitos típicos do mundo pós-moderno) e a salvaguarda dos interesses metaindividuais (como a proteção do meio ambiente, da moralidade administrativa, da defesa do consumidor etc).

O perfil desse novo Promotor de Justiça exige, via de consequência, um comprometimento quase sacerdotal e uma sabedoria quase divina. Conectado diretamente em uma perspectiva humanista, precisa estar atrelado aos anseios sociais e à defesa dos valores mais caros para assegurar a dignidade humana. Daí a necessária conclusão de que simples parecerista, mero analisador de processos, acusador sistemático, nada disso se coaduna com o papel destinado ao Ministério Público pela Constituição da República, sendo necessário atuar como o *repositório natural dos interesses e valores fundamentais e sociais não satisfeitos ou vulnerados, devendo agir direta e responsavelmente pela cidadania*.

Para além de seu gabinete e do mundo do processo (vencendo a cômoda assertiva de que não estando no processo, não existe a vida), o *Parquet* deve romper posturas pretéritas introspectivas (meramente reativas, e não proativas), fruto de repetições cegas e pertencentes a uma paragem

2. FERRAZ, Antonio Augusto Mello de; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes: "A Necessária Elaboração de uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional". In: *Ministério Público - Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 22.

remota de um tempo perdido que não mais retornará. Relembrando SHAKESPEARE, em *Hamlet*, “mais fatos, menos argumentos” (*more matter, with less art*, Ato II, Cena 2). É preciso, pois, abrir os olhos para a vida e para as pessoas e atuar com responsabilidade institucional na sua proteção.

É que a *Lex Mater* se comprometeu com a especial proteção dos direitos humanos e com os direitos abrangência comunitária (sociais) e individuais indisponíveis, de difícil preservação pelos próprios particulares. Daí porque:

assume por missão garantir ao homem, como categoria universal e eterna, a preservação de sua condição humana, mediante o acesso aos bens necessários a uma existência digna - e o organismo que dispõe para realizar essa função é o Ministério Público”, como se colhe de robusta e sensível literatura jurídica³.

Singrando esses mares, nota-se que a atuação do Ministério Público no campo dos direitos civis carrega consigo uma clara amplitude de atribuições para garantir a ordem jurídica, o acesso à Justiça e os interesses sociais e individuais indisponíveis, concretizando o exercício da cidadania.

A eficácia decorrente da ampliação da atuação cível do *Parquet* não poderia ser mais exitosa. Ao viabilizar o acesso à justiça por meio da atuação ministerial, na defesa dos interesses de cunho individual indisponível e coletivizados, além de toda a importância prática (referente à inclusão social), provoca, claramente, um “fenômeno psicológico altamente positivo, pois o povo tende

a retomar a confiança na ‘Justiça’ à medida em que vê uma instituição (...) defendendo intransigentemente os interesses da sociedade e das minorias e dos grupos sem poder político-estatal”, como enxerga, com perspicácia, Luiz Guilherme Marinoni.

Enfim, descortinadas na brisa suave e garantista que emana de uma Constituição-Cidadã, como se lhe apelidou, as latitudes e longitudes da atuação do Ministério Público brasileiro na área cível servem como instrumento de exercício de direitos sociais e individuais homogêneos, contribuindo para uma sociedade mais justa e solidária.

A sua atuação na área civil confirma, assim, a sua verdadeira missão: um Ministério Público que trabalha para a *sociedade brasileira*, e não apenas na sociedade.

REFERÊNCIAS

CINTRA, Antonio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “A Necessária Elaboração de uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional”. In: *Ministério Público - Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas Linhas do Processo Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

3. CINTRA, Antonio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 210.



02



Ministério Público e os avanços no Direito Eleitoral

Luiz Ferreira de Freitas Neto
PROMOTOR DE JUSTIÇA

A oitava Carta Constitucional brasileira completa 30 anos no dia 5 de outubro. Nesse breve ensaio sob um viés analítico-descritivo² sem olvide de uma parcial análise crítica – será demonstrado porque há motivos para celebrar o aniversário balzaquiano da Constituição e o avanço do Ministério Público na função eleitoral.

Para alcançar esse objetivo – em brevíssimas páginas – serão destacadas dificuldades e avanços pertinentes, todas relacionadas ao perfil do Ministério Público a partir da Constituição de 1988 e à justiça eleitoral.

A modificação paradigmática³ adotada pela Constituição de 1988 no tocante à Instituição Ministério Público foi notória. Ao sair de um perfil meramente acusatório para assumir uma feição complexa, com um mosaico de novas atribuições, claramente, revelou novos desafios. Se por um lado a Instituição se fortaleceu e obteve a pavimentação de um caminho mais proveitoso e legítimo, por outro se encontrou assoberbada em uma identidade dotada de responsabilidades acima da expectativa média de países ocidentais. O maior exemplo desse fenômeno é a função eleitoral.

1. Especialista em ciências jurídico-políticas na Universidade Clássica de Lisboa e mestrando em ciências jurídico-políticas na Universidade Clássica de Lisboa, Portugal.

2. Foge ao objetivo deste artigo discutir a polêmica sobre a viabilidade ou não da realização de análises meramente descritivas no Direito. No caso, aponte-se apenas a referência da JOSEPH RAZ, teórico do Direito que nos autoriza e fazer essa espécie de abordagem, cf. RAZ, Joseph. *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

3. Para melhor compreensão do sentido de paradigma adotado no texto, cf. KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998. p. 218-236.

A diversidade na atuação do Ministério Público na seara eleitoral é vasta. As atribuições alcançam desde a inscrição dos eleitores, convenções dos partidos políticos, passando pelos registros de candidatura, propagandas, votações e, inclusive, a diplomação dos eleitos. Em suma: o Ministério Público Eleitoral atua em todas as fases do pleito seja como órgão agente ou órgão interveniente. Até aqui o desafio já é enorme, provocando o *Parquet* a buscar ao longo dos anos uma maior capilaridade geográfica para alcançar até os pontos mais distantes da República.

Some-se esse leque de atribuições ainda à realidade terceira mundista do Brasil.

A faticidade é determinante, não pode ser menosprezada. A fragilidade histórica do controle social das eleições – refiro-me principalmente aos pleitos municipais – gera um encargo maior para o órgão de execução do Ministério Público atuante na função eleitoral.

Em palavras diretas. Em pleitos municipais – considerando a existência de mais de cinco mil municípios no Brasil – a maior responsabilidade de fiscalização recai sobre o órgão do Ministério Público Eleitoral, haja vista que a sociedade civil não se encontra – em muitos casos – madura democraticamente para atuar em prol de uma lisura no pleito e, por fim, delega

ao promotor eleitoral o exercício de seus direitos subjetivos no campo político.

Essa delegação de parcela da democracia é um fenômeno típico de países de democracia tardia, um fenômeno preocupante, de cunho paternalista⁴, a gerar o grave fenômeno nominado por Jünger Habermas como “*colonização do mundo da vida*”.^{5 6}

Mas não há apenas dificuldades dignas de registro na atuação eleitoral do Ministério Público. Alguns progressos devem ser destacados pós 88. Do ponto de vista legislativo, destaquem-se dois, cujos objetivos se afinam com as atribuições finalísticas do Ministério Público em matéria eleitoral: a lei da ficha limpa e a cota para mulheres na política.

A Lei Complementar 135 de quatro de junho de 2010 – famigerada “ficha limpa” – ampliou as hipóteses de inelegibilidade nos pleitos eleitorais para incluir situações jurídicas de proteção à probidade administrativa e à moralidade ao mandato eletivo. Em outras palavras, o exercício da soberania popular através de uma Lei Complementar estipulou previamente que candidatos condenados pela Justiça Eleitoral – dentre outras hipóteses da Justiça Comum – não possuem direito subjetivo a realizar o registro de candidatura. Estamos diante

4. Posturas paternalistas advindas de agentes públicos são extremamente suspeitas em matéria de direitos fundamentais, sobretudo direitos políticos, haja vista a afetação imediata no desenvolvimento da própria autonomia individual do cidadão, cf. FEINBERG, Joel. *Harm to Self. The moral limits of the criminal Law*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1986, p. 58.

5. HABERMAS, Jünger. *Direito e democracia: entre faticidade de validade*. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 1.

6. Na didática explicação do conceito habermasiano, afirmou Lênio Streck “Isso hoje, é facilmente perceptível nos municípios brasileiros, em que os conflitos, na sua maior parte, são levados ao Ministério Público, que os repassa ao Judiciário. A excessiva judicialização das relações sociais acarreta o risco de estarmos criando “cidadãos de segunda classe”, que, em vez de se organizarem e lutarem por seus direitos, delegam a uma espécie de administrativização da sociedade. Esse fenômeno é mais visível nos municípios, em que os vereadores, tais quais os cidadãos, preferem correr ao gabinete do promotor de justiça do que lutar politicamente pelos direitos da comunidade”, STRECK, Lênio. *Hermenêutica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 65.



de um novo paternalismo excessivo em matéria eleitoral? É viável sustentar uma resposta negativa. Vejamos as razões.

A lei surgiu por iniciativa popular, refletindo um movimento político-social de necessidade de resgate da moralidade no perfil dos candidatos a mandato eletivo. A sociedade clamou por uma rigidez maior no controle das inelegibilidades, uma vez que a originária Lei Complementar 64/90 que regulamentava o tema de maneira frágil não atendia as necessidades sociais.

Diante dessa realidade, cabe ao Ministério Público Eleitoral promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis no intento de atingir a maior efetividade possível desse enunciado normativo. Essa função vem sendo cumprida. O exemplo mais recente é o julgado RE 929670 do Supremo Tribunal Federal.

Tratava o caso sobre um candidato a vereador do Município de Nova Soure – Bahia – condenado pela justiça eleitoral por abuso de poder econômico praticado no ano de 2004. No pleito de 2012 seu registro de candidatura foi indeferido, tendo como causa de pedir a Lei Complementar 135/2010, que aumentou o período de inelegibilidade de três para oito anos. Sendo assim, aplicou-se a lei da ficha limpa para alcançar decisões de inelegibilidade pretéritas a sua vigência, de acordo com a manifestação ministerial. Em março de 2018 – mais uma vez tese sustentada também pelo Ministério Público – o Supremo Tribunal Federal fixou repercussão geral⁷ para manter a interpretação extensiva aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso de Nova Soure e nos semelhantes. Enfim, a antítese de aplicação da lei da ficha limpa apenas para casos a partir das eleições de 2018 não subsistiu. Mais um avanço moralizante.

7. A redação final da repercussão geral foi definida nessa literalidade: “A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral, transitada em julgado, ex vi do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registros de candidatura em trâmite”, tese de repercussão geral no RE 929670.

Outro destaque do ponto de vista legislativo foi a alteração da Lei 9.504/1997 - modificada em 2009 - para incluir cota⁸ mínima de trinta por cento e máximo de setenta por cento para registro de candidaturas de cada sexo⁹. A modificação inclui uma cota para mulheres na política, a reconhecer que o aspecto cultural e axiológico - portanto autêntico - do ser humano é formado com base no diálogo com a comunidade. Nesse sentido, possui o Estado o dever de atuar em defesa dessa autenticidade e identidade feminina que, historicamente, são mais vulneráveis à opressão¹⁰ da maioria masculina em matéria eleitoral.

Trata-se - na expressão de Nancy Fraser - de uma busca de participação paritária¹¹ entre homens e mulheres no cenário eleitoral, haja vista a necessidade de correção do déficit através de medidas de reconhecimento. No entanto, sem ilusões nesse ponto. É notório para qualquer jurista mesmo com modesta experiência que a mera alteração legislativa não modifica a realidade fática por si só e, nesse caso, não é diferente. Precisamos avançar mais aqui. O Ministério Público Eleitoral - como agente de transformação social - pode ser decisivo. Pois bem.

Para alcançar a superação de desafios

dessa natureza há necessidade de aprimoramento de membros e maior eficiência de centros de apoio.

Nessa direção, em âmbito doméstico, é possível destacar a criação¹² - em 2011 - do Núcleo de Apoio aos Promotores Eleitorais do Ministério Público do Estado da Bahia (NUEL). A formação do núcleo é um reconhecimento da Procuradoria Geral da importância da atuação das Promotorias Eleitorais para garantir o equilíbrio do pleito e, por outro lado, a necessidade de um suporte institucional para o fiel cumprimento das funções. Além dessa função imediata, o núcleo busca uma maior aproximação e articulação com a Procuradoria Regional Eleitoral - órgão do Ministério Público Federal - para atingir uma maior unidade e concentração de esforços do Ministério Público do Estado da Bahia e o Ministério Público Federal em matéria eleitoral em nosso Estado.¹³

Essa articulação interinstitucional vem sendo aprimorada e exercida na função eleitoral a gerar bons frutos. O exemplo exitoso mais recente é a recomendação conjunta do Ministério Público da Bahia/ Procuradoria Regional Eleitoral.¹⁴

É uma regra de experiência comum que vivemos em momento nacional de forte bipolarização político-

8. A aplicação de cotas a segmentos sociais em déficit é um tema polêmico e sugere uma exposição mais ampla em outro espaço. Nesse ponto seremos mais descritivos.

9. Artigo 10, parágrafo 3º, da lei 9.504/1997.

10. Young desenvolve o conceito de opressão a estratificá-lo em cinco categorias: i) exploração; ii) marginalização; iii) violência; iv) imperialismo cultural; v) e falta de poder. No caso, nos parece mais evidente a última hipótese, cf. YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press, 2011, p. 40.

11. FRASER, Nancy. "Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation". In: FRASER, Nancy; HONNETH, Alex. *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*, 2003, p. 36; 101.

12. Ato normativo nº 282 do Procurador Geral do Estado da Bahia publicado dia 06 de outubro de 2011.

13. Um exemplo do exercício dessa articulação com o Ministério Público Federal é a portaria conjunta de PGJ/PRE nº 01 de 22 de fevereiro de 2016 que fixou padrões para aprimorar a comunicação organizacional e a interlocução entre promotores eleitorais, núcleo de apoio aos promotores eleitorais e Procuradoria Regional Eleitoral.

14. Refiro-me à recomendação do Procurador Regional Eleitoral (nº12/2016) em conjunto com o Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação do MPBA (nº 06/2016).

religiosa, assim com nos EUA,¹⁵ tendo, obviamente, reflexos nas campanhas eleitorais. Em busca de uma aplicação constitucionalmente adequada do direito fundamental a liberdade de crença – sem excluir outros direitos igualmente nobres – a recomendação parte em defesa da liberdade religiosa em período eleitoral, de maneira a combater abusos na expressão de algumas identidades religiosas em detrimento de outras.

Objetivamente, a motivação da recomendação – apontada a partidos e candidatos – buscou impedir a veiculação de propagandas com mensagens de ódio dirigidas a religiões de matriz africana, no intuito de fomentar uma propaganda respeitosa e tolerante com todas as religiões presentes na sociedade brasileira. Mais um avanço aqui, digno de registro.

Enfim. Parece-nos que foram apresentados nesse breve ensaio alguns motivos para celebrar o novo Ministério Público Eleitoral pós 88. Há, por óbvio, um grande percurso a caminhar para atingirmos um padrão ideal na fiscalização das eleições. No entanto, se a mulher inicia seu auge para Balzac - conforme relato de ainda 1842¹⁶ - a partir de seu aniversário de trinta anos, o mesmo se pode dizer do Ministério Público trinta anos depois da Constituição de 1988. O MP sob a sua nova roupagem – nunca na história com tantas lideranças femininas – está trilhando sua trajetória. Caminhemos, sem ilusões ou ideais fantasiosos, para um Ministério Público melhor. Os trinta anos começam agora. Avante!

REFERÊNCIAS

BALZAC, Honoré. *La femme de trente ans. La Bibliothèque du Québec. Collection À tous les vents*, v. 1055: version 1.0, Édition de reference: Éditions Rencontre, Lausanne, 1968.

FEINBERG, Joel. *Harm to Self. The moral limits of the criminal Law*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1986.

FRASER, Nancy. “Social Justice in the age of identity politics: Redistribution, Recognition, and Participation”. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Alex. *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*, 2003. p. 07-109.

HABERMAS, Jünger. *Direito e democracia: entre faticidade de validade*. Tradução de Flávio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

RAZ, Joseph. *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

STRECK, Lênio. *Hermenêutica em crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

VALLIER, Kevin, *Must Politics Be War? In Defense of Public Reason Liberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. New Jersey: Princeton University Press, 2011.

15. Esse diagnóstico no cenário norte-americano é feito pela filosofia política de KEVIN VALLIER, cf. VALLIER, Kevin, *Must Politics Be War? In Defense of Public Reason Liberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 03.

16. BALZAC, Honoré. *La femme de trente ans. La Bibliothèque du Québec. Collection À tous les vents*, v. 1055: version 1.0, Édition de reference: Éditions Rencontre, Lausanne, 1968.



03



Direito do Consumidor no rol dos Direitos Fundamentais

Márcia Cância Santos Villasboas¹
PROMOTORA DE JUSTIÇA

A Constituição Federal de 1988 elencou o Direito do Consumidor no rol dos direitos fundamentais e, a fim de disciplinar tal proteção, foi editado o Código de Defesa do Consumidor, prevendo os direitos e seus mecanismos.

Antes do Código de Defesa do Consumidor (CDC), as relações de consumo eram aplicadas as normas do Código Civil e algumas leis esparsas disciplinavam matérias específicas.

Assim, o CDC marcou o início de um microsistema jurídico e um novo ramo do direito privado, qual seja, o Direito do Consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor surgiu no ano de 1990, com caráter revolucionário, a fim de proteger o

consumidor ante o desequilíbrio nas relações comerciais, haja vista a grande desigualdade técnica e econômica entre consumidor e fornecedor, necessitando, portanto, o consumidor de proteção especial dos seus direitos.

O legislador partiu do pressuposto de que a “*sociedade de consumo*” exigia a criação de um mecanismo, que pudesse amenizar a vulnerabilidade do consumidor, no contexto das relações comerciais. A prioridade seria reequilibrar a relação de consumo, a partir da oferta de mecanismo de defesa ao consumidor e, também, de limitações às práticas do mercado, passando a combater e punir, por exemplo, propagandas abusivas/enganosas.

Passaram a vigorar, então, normas

1. Especialista em Direito do Consumidor

restritivas para oferta e publicidade de produtos, controle de práticas e cláusulas abusivas, além disso foram criados bancos de dados e cadastros, como SPC/SERASA. Inibiu-se a cobrança vexatória de dívidas decorrentes das relações de consumo, exigiu-se que as inclusões dos dados dos consumidores nos cadastros negativos fossem feitas com sua notificação prévia, e também facilitou-se o acesso dos consumidores à Justiça, a despeito da criação de outros instrumentos de resolução consensual de conflitos.

Entre os marcos do Direito do Consumidor, temos, ainda, a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), projetado para que haja uma maior integração e cooperação entre os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, incluindo ainda entidades civis de defesa do consumidor.

Além disso, foi criado o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), um programa que integra, em rede, as ações e informações da defesa do consumidor, utilizado pelos Procons.

Ao longo dos anos, diversas normas esparsas foram editadas, estabelecendo, junto ao Código de Defesa do Consumidor, um verdadeiro sistema jurídico de proteção ao consumidor, a exemplo da lei que criou os Juizados Especiais de Defesa do Consumidor (lei 9099/95); do decreto 6.523/2008, que fixou normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC); da Resolução Anatel nº 632, de 7 de março de 2014 – que Regulamenta os Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC; da Lei dos planos de saúde nº 9656/1998, dentre outras.

Esse “Microsistema Jurídico” causou uma verdadeira revolução nas relações privadas, impondo novas formas de comportamentos tanto para os consumidores como para os fornecedores. As mudanças foram amplas e profundas, atingindo não só uma simples relação de consumo, mas adentrando a esfera criminal, a exemplo da criminalização de determinados atos praticados pelos fornecedores, tipificados no próprio CDC.

Uma das mudanças processuais foi a opção do legislador pela Teoria da Responsabilidade Objetiva, respondendo o fornecedor, independente de dolo ou culpa, por danos causados ao usuário em razão de vício no produto ou serviço, e as regras aplicáveis à fase pré-contratual, na chamada oferta de produtos ou serviços, entendida como uma manifestação de vontade com força obrigatória capaz de compor o conteúdo contratual, obrigando o fornecedor os termos da proposta, sobretudo a oferta publicitária.

No âmbito contratual, o Código de Defesa do Consumidor ressaltou a revisão dos ajustes, reconhecendo a lesão objetiva, a onerosidade excessiva e um elenco exemplificativo de cláusulas abusivas, impondo sanções específicas para essas práticas e fazendo a inclusão do direito de arrependimento, direito de troca, além de impor sanções de ordem administrativa e penal, diante de determinadas condutas praticadas pelos fornecedores.

O Código de Defesa do Consumidor e demais normas consumeristas foram vanguardistas. No entanto, a sociedade de consumo é dinâmica e sofre constantes transformações, sobretudo, face a globalização, os avanços tecnológicos e o fenômeno das redes sociais, exigindo mecanismos de proteção cada vez mais

eficientes, a fim de que a norma cumpra seu objetivo de tutelar os hipossuficientes consumidores.

Atualmente, tem-se um número considerável de consumidores informados, cientes de seus direitos e mais exigentes com sua proteção. Todavia, parcela ainda significativa dos consumidores ainda desconhece seus direitos ou não dispõe de orientação para exercê-los. A educação do consumidor e a sua conscientização são necessárias para exigir o cumprimento da lei, precisam ser constantemente difundidos, fazendo-se importante, cada vez mais, a disponibilização de informações, divulgando os tão importantes direitos que a constituição e demais diplomas legais conferiram ao consumidor.

Outro aspecto importante é que o comportamento do fornecedor, ante

sua preocupação com o lucro e sucesso do negócio, por vezes descumpra os deveres impostos pelo Código de Defesa do Consumidor. De modo que o Sistema Protetivo do Consumidor (Órgãos de Proteção do Consumidor, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advogados/OAB, Organizações Sociais, etc) deve adotar medidas preventivas, repressivas e coercitivas que se mostrem necessárias, a fim de modificar e adequar a conduta dos fornecedores às normas e fomentar o equilíbrio das relações de consumo.

Assim, passados quase 28 anos, o tão almejado equilíbrio nas relações de consumo não foi atingido, restando ainda muito trabalho a ser feito, como, por exemplo, por meio da ampliação dos órgãos de proteção ao consumidor, caso dos Procons, em que deve ser incentivado o aumento do número de



unidades, que deverão ser implantadas no maior número de municípios possíveis, com estrutura de atendimento apta a promover conciliações e fiscalizar o mercado, bem como punir condutas indevidas por parte dos fornecedores, iniciativa que, inclusive, vem sendo fomentada pelo Ministério Público da Bahia por intermédio do Centro de Apoio às Promotorias de Defesa do Consumidor (CEACON).

Outra medida que entende-se necessária é exigir que os fundos públicos destinados à defesa do consumidor custeiem campanhas de conscientização da população, permitindo maior conhecimento dos seus direitos enquanto consumidores. Ademais, adequado seria introduzir, nas grades curriculares das escolas, informações sobre os direitos básicos do consumidor, iniciativa inclusive fomentada pelo Ministério Público da Bahia em participação de comissão para alteração da Lei Orgânica do Município de Salvador.

Com o advento do novo Código de Processo Civil, que prestigiu os mecanismos de solução pacífica dos conflitos, deve ser estimulada a autocomposição, a conciliação, evitando a judicialização e conseqüentemente a sobrecarga do Judiciário.

Mesmo como os avanços nos instrumentos de proteção ao consumidor e conquista de inúmeros direitos, necessário se faz evitar retrocessos nas relações de consumo.

Diariamente, observamos que garantias duramente conquistadas pelos consumidores têm sido relativizadas, mitigadas pelos Tribunais Superiores e Tribunais Estaduais, a exemplo

da desconsideração do aspecto pedagógico, do caráter punitivo do dano moral (Punitive Damage), fixando-se indenizações irrisórias.

Um outro retrocesso que chama atenção ocorreu em junho de 2017, quando a ANAC autorizou que as companhias aéreas cobrassem a bagagem despachada, supostamente com o intuito de que as companhias reduzissem seus custos e que com essa opção o passageiro se beneficiasse. No entanto, não foi isso que aconteceu. As passagens tiveram seus valores reajustados em cerca de 10% e o consumidor ainda paga pela bagagem. Além disso, a autorização se estendeu ao pagamento de tarifa extra para marcar previamente os assentos para a viagem por parte das companhias aéreas, ou seja, mais uma tarifa a ser suportada pela população.

Portanto, tal medida precisa ser combatida e revogada, já que só houve lesão ao consumidor, não havendo melhoria na qualidade do serviço ou redução das tarifas.

Outra importante regressão, desta vez de autoria do Judiciário, se deu por entendimentos recentes do STJ, como o recurso extraordinário 636.331, de dezembro de 2017 e também do STF, os quais julgaram a prevalência da Convenção de Varsóvia sobre o CDC (RE 636.331 – rel. Min. Gilmar Mendes), determinando que indenizações por extravios e atraso de bagagens em voos internacionais devem ser reguladas pelas Convenções de Varsóvia e de Montreal, das quais o País é signatário, prevalecendo sobre o Código de Defesa do Consumidor (CDC), o que prejudica em muito o consumidor, posto que fixa valores ínfimos para indenizar o viajante, que teve a bagagem extraviada.

Neste caso, temos uma violação expressa ao direito do consumidor, que como direito fundamental, previsto expressamente na carta magna, não pode ser restringido por normas supralegais, no caso as Convenções de Varsóvia e de Montreal.

Na área de saúde, discute-se frequentemente os contratos de planos de saúde privados e os reajustes dos contratos, sobretudo os coletivos, posto que a ANS não limita esses aumentos de mensalidade, subjugando a vida e a saúde do usuário aos interesses econômicos das operadoras de planos de saúde.

Não bastasse esse retrocesso, a ANS editou resolução normativa regulando os planos de saúde com franquia e coparticipação, aumentando o percentual de coparticipação dos usuários, norma essa que foi posteriormente revogada pela própria agência, após o STF declarar liminarmente a suspensão da norma, já vislumbrando desrespeito às normas constitucionais e aos direitos do consumidor, permanecendo esse tipo de plano sem regramento protetivo ao consumidor.

Apesar da queda da inflação, os consumidores continuam a pagar juros e tarifas bancárias abusivas. Além disso, com a expansão das compras online, consumidores sofrem com a espera para recebimento dos produtos e, mesmo com o crescimento exponencial dos serviços de telecomunicações, estes continuam caros e ineficientes; a despeito da maior oferta de crédito no mercado, regras básicas são desrespeitadas e mesmo sendo proibido o envio sem contratação, cartões de crédito são remetidos para diversos consumidores, sem solicitação.

Outro ponto em discussão e que precisa de proteção são os dados pessoais do consumidor, que tem direito à privacidade, intimidade. A lei Geral de Proteção de Dados, que dispõe sobre a coleta, processamento, armazenamento e qualquer uso de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoas naturais, empresas e entidades privadas e públicas, foi editada. No entanto, boa parte de seu texto foi objeto de veto pelo Presidente da República, excluindo grande parte da proteção ao consumidor.

É inquestionável, no entanto, os avanços obtidos ao longo dessas décadas, na prestação de serviços e nas informações sobre os produtos. Assim como a ampliação dos canais disponíveis para solução de conflitos entre consumidor e fornecedor.

As entidades de defesa do consumidor devem manter seus esforços para preservar os direitos já conquistados, coibir os abusos do poder econômico, observar a edição de normas que contrariem o CDC e a Constituição Federal, e empresas que resistem a obedecer os direitos dos consumidores.

O desafio é fortalecer a prevenção e coibição da concorrência desleal, das práticas predatórias de mercado e das práticas abusivas contra o consumidor.

O Ministério Público da Bahia tem atuado de forma massiva na Defesa do Consumidor, com ações vitoriosas que beneficiaram a população baiana, a exemplo da intervenção realizada pela 5ª Promotoria do Consumidor, ante Recomendação expedida, que culminou com o reestabelecimento do contrato entre a concessionária de energia elétrica e a instituição bancária para o pagamento das faturas de consumo

nas casas lotéricas, visto que a então rescisão contratual gerou uma situação de caos para os consumidores, ante à insuficiência da rede de arrecadação então disponibilizada pela prestadora de serviços.

Este foi um caso claro de quanto importante a atuação rápida do Ministério Público garante a efetivação dos direitos do consumidor.

OCEACON, ante a crise dos combustíveis, também atuou de forma efetiva junto aos demais órgãos de proteção ao consumidor, acompanhando o cumprimento da medida que reduziu o preço do óleo diesel e seu repasse ao consumidor nos postos de combustíveis.

Além dessas atuações, diversos Termos de Ajustamento de Conduta foram celebrados, entre eles o firmado com grande empresa atuante no mercado de transações online, visando proteger os consumidores, obrigando a empresa a registrar os fornecedores que utilizam o serviço e com isso conferir mais segurança às transações comerciais e aos fornecedores, visto o crescimento das vendas pela internet.

Diversas ações civis públicas foram propostas visando tutelar os direitos dos consumidores, bem como campanhas educativas foram veiculadas na mídia, a fim de conscientizar e esclarecer os cidadãos sobre seus direitos enquanto consumidores.

Desta forma, a atuação do Ministério Público será feita no melhor interesse do consumidor e da efetivação de seus direitos.



04 Os avanços da atuação do Ministério Público Ambiental da Bahia após a Constituição Federal de 1988

Cristina Seixas Graça¹
PROMOTORA DE JUSTIÇA

A humanidade se encontra numa encruzilhada: deve decidir se quer continuar a viver neste planeta ou se aceita caminhar ao encontro do pior. [...] Ou damos espaço a um novo paradigma civilizatório que nos poderá salvar ou enfrentaremos a escuridão no dizer de analistas mundiais.²

A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, legitimou o Ministério Público brasileiro expressamente no §1º do artigo 14, para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Alguns anos depois, em 1985, a Lei nº 7.345 em seu artigo 5º atribuiu ao *Parquet* a legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública e da ação cautelar para a defesa do meio

ambiente, instrumentalizando seus membros com o poder de instauração do Inquérito Civil, e de requisitar provas necessárias para assegurar a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em face desses dois diplomas legais, nos idos de 1981 até os dias atuais, o Ministério Público brasileiro deixou de ser apenas *custos legis*, e passou a proteger o meio ambiente, travando verdadeiras lutas contra o poder econômico e político que insistem em degradar a qualidade ambiental.

Em 1988, com o advento da nova Constituição Federal, o Ministério Público assumiu definitivamente o papel de protagonista na defesa de

1. Mestre em Gerenciamento e Tecnologias Ambientais no Processo Produtivo pela Escola de Engenharia Politécnica da Universidade Federal da Bahia e Professora da Escola Baiana de Direito e Gestão

2. BOFF, L. Em rota de colisão (II). *Correio Riograndense on line*, Caxias do Sul, edição 4.777, ano 93, 3 de abril de 2002.

direitos fundamentais e dos interesses supraindividuais, em especial, o direito fundamental de todos viverem em um ambiente ecologicamente equilibrado garantindo uma sadia qualidade de vida às pessoas. Desse modo, passou a ser designado como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, alçado para defender os interesses sociais indisponíveis, bem como manter a ordem jurídica e zelar pelo regime democrático, contribuindo assim para o bom desenvolvimento da justiça.

Por fim, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993, ao regulamentar a atuação do Ministério Público consolidou seu papel constitucional demonstrando que sua atual organização interna, sua autonomia e seus princípios institucionais estão voltados para, mediante o Inquérito Civil, o Termo de Ajustamento de Conduta e Ação Civil Pública, cumprir, entre outros, o desiderato de proteger o meio ambiente.

Assim, o Ministério Público brasileiro, ao ampliar sua missão histórica de atuação, foi obrigado a incorporar novos conhecimentos e novas formas de atuação, visando enfrentar e solucionar a problemática referente a esses novos direitos que lhe foi incumbido defender.

Podemos aduzir desse modo que o Ministério Público ambiental cada vez mais está aprimorando seus membros e órgãos técnicos internos, mediante capacitação em outras ciências não jurídicas e afins que servem de suporte científico e técnico para compreensão da questão ambiental e urbanística, com o objetivo de melhor instruir os Inquéritos Cíveis e medidas judiciais buscando os resultados desejados pela lei e pela

sociedade na defesa dos interesses metaindividuais. Consciente desse propósito, a instituição ministerial vem se estruturando e buscando a cooperação com universidades, organizações civis não governamentais de pesquisa científica ou tecnológica, órgãos públicos ambientais dos mais diversos e trabalhando em rede. Tem também atuado em políticas públicas de saneamento, de mobilidade, de proteção do patrimônio cultural e histórico, de recursos hídricos, do meio urbano, e tantas outras, para uma efetiva prevenção do dano ambiental.

No campo da atividade finalística, o Ministério Público ambiental tem se utilizado de técnicas de negociação, novos métodos avançados de investigação e de inteligência, da valoração do dano para efetivar sua integral reparação e principalmente a repressão contra a degradação dos ecossistemas e recursos ambientais brasileiros.

A crescente conscientização ambiental da sociedade vem demandando a atuação do Ministério Público nas áreas ambiental, urbanística e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico nacional, o que determina uma busca constante por uma rápida, eficiente e efetiva resolução dos problemas, ainda mais considerando que a prevenção ao dano e sua reparação constituem a tônica das suas atribuições institucionais.

O Ministério Público do Estado da Bahia, historicamente, passou a atuar de forma tímida a partir de 1988, na seara ambiental, enfrentando inicialmente a falta de estrutura para fazer frente aos instrumentos técnicos e científicos que são necessários à defesa ambiental e ao desenvolvimento sustentável do estado. Contudo, ao longo do tempo, a atuação

de combate aos danos ambientais se fortaleceu com investimentos significativos em estrutura, recursos humanos e conhecimento técnico-científico, para dotar os membros do Ministério Público baiano de condições adequadas para enfrentar essas novas demandas.

Revela-se um grande esforço para o fortalecimento da instituição, no exercício da defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, visando contribuir para que a história vanguardista de atuação do Ministério Público baiano continue a ser escrita de forma eficaz e resolutiva.

Outro avanço do Ministério Público baiano para a proteção ambiental foi o acúmulo das funções cíveis e criminais pelas Promotorias de Justiça do meio ambiente, inclusive nos Juizados Especiais, conforme Ato nº 085/1998.

Como dito, no início, cada Promotor de Justiça atuava isoladamente e sem qualquer apoio técnico interno, até que em 11 de maio de 1992, pelo Ato nº 48, do então Procurador-Geral de Justiça Carlos Alberto Dutra Cintra, instituiu-se o Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente (CEAMA), para apoiar a atuação dos membros do *Parquet* baiano com atribuição na área ambiental. Este ato foi alterado em 02 de agosto de 2011, pelo Ato nº 233/11, que deu nova configuração ao Centro de Apoio enquanto órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça, tendo por finalidade estimular, integrar e promover o intercâmbio entre os órgãos do Ministério Público que atuam na área de defesa do meio ambiente, dos

valores artísticos, históricos, estético, paisagísticos e da ordem urbanística.

O Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo (CEAMA), portanto, acumula as atribuições de buscar permanentemente a integração dos órgãos do Ministério Público, prestando apoio e assessoramento nas atividades da sua área de atuação e coordenando a formulação das diretrizes e elaboração dos programas de atuação da sua área de atribuição, entre outras.

Desde a criação do CEAMA, há mais de 26 anos, o Promotor de Justiça baiano que atua na área ambiental vem recebendo o suporte necessário para sua capacitação e eficaz atuação na temática ambiental e urbanística.

Atuar na área ambiental exige entrar em contato com uma enorme quantidade de temas não jurídicos, desse modo, em função dessa interdisciplinaridade, nem sempre os Promotores de Justiça possuem condições de opinar sem o devido assessoramento técnico sobre os temas investigados e estudos apresentados pelo investigado/degradador ou por órgãos públicos com competência ambiental. O CEAMA, de início, para suprir essa necessidade, celebrou parcerias externas com outros órgãos públicos, que asseguravam a cessão de técnicos e especialistas, e posteriormente contratou alguns técnicos e estagiários. Consequentemente, com a quantidade de perícias e análises técnicas crescentes, tornou-se necessário a formação de um corpo técnico mínimo lotado no Centro de Apoio que atendeu às demandas da capital e do interior do Estado.

Atualmente, foi criada pelo Ato Normativo nº 005/2009, a Central de Apoio Técnico (CEAT) que proporciona melhor suporte

às funções institucionais especialmente na área de apoio técnico de pesquisas, estudos, pareceres e laudos, mediante corpo técnico próprio ou na implantação de convênios, fortalecendo dessa maneira o apoio técnico multidisciplinar aos órgãos de execução com perícias e estudos técnicos especializados. A CEAT se divide atualmente em dois grandes grupos: Coordenação Técnica Meio Ambiente e Engenharia e Coordenação Técnica Contábil, com profissionais das áreas de ciências biológicas, engenharia ambiental, civil, florestal, sanitária, geologia, arquitetura, urbanismo e contabilidade, tendo emitido mais de 500 pareceres e análises técnicas, anualmente.

O apoio à atuação ambiental no Ministério Público baiano, nesses 26 anos, tem avançado, tendo em vista que a atual estrutura organizacional do CEAMA possui condições de dar suporte a Promotores e Procuradores de Justiça da Bahia, sendo dotado de orçamento próprio para custear todas as despesas com a atuação finalística ambiental, cumprindo as metas definidas no planejamento e dos **Projetos Institucionais da Gestão Estratégica** referentes especialmente ao combate dos efeitos nocivos pelo uso de agrotóxicos, educação ambiental, regularização da propriedade rural, proteção da Mata Atlântica, Planejamento da Mobilidade Urbana, Sistemas Municipais de Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento, e gestão de bacias hidrográficas.

Destarte, dentro da estrutura organizacional do Centro de Apoio está a **Unidade de Apoio Técnico e Administrativo**, que auxilia todos os atos administrativos desenvolvidos pela coordenação, a **Unidade de**

Estudos e Projetos, que gerencia com os membros coordenadores de projetos todos os atos de execução previstos no seu planejamento, além de produzir estudos, Notas Técnicas e Laudos de Valoração do dano ambiental. Também integra essa estrutura a **Unidade de Informações Ambientais**, que oferece suporte jurídico com modelos de peças, doutrinas e jurisprudência aos órgãos de execução e a coordenação, tendo uma demanda diária de mais de 50 solicitações de apoio por mês nos três últimos anos, com consultas da mais alta complexidade. Dispõe ainda de um **Centro Integrado de Geoinformação (CIGEO)**, que se constitui de um laboratório de geoprocessamento e contribuiu significativamente para aprimoramento das análises técnicas e perícias ambientais, com informações de alta tecnologia de imagem e geoespacialização, com a produção de mais de 1.600 produtos.

A criação dos **núcleos ambientais** com atuação específica em biomas e/ou em bacias hidrográficas, no âmbito do organograma do CEAMA, ampliou e qualificou ainda mais a atuação ambiental do Ministério Público baiano, mediante execução de projetos e metas específicas constantes do planejamento estratégico e com recursos orçamentários definidos.

Temos cinco núcleos assim definidos: o **Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco (NUSF)**, com atribuições definidas pelo Ato nº 517, de 30 de novembro de 2009; o **Núcleo de Defesa da Baía de Todos os Santos (NBTS)**, com atribuições definidas pelo Ato nº 181, de 13 de junho de 2007; o **Núcleo de Defesa da Mata Atlântica (NUMA)**, com atribuições definidas pelo Ato nº 154, de 22 de abril de 2008; o **Núcleo**



de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (NUDEPHAC), com atribuições definidas pelo Ato nº 229, de 16 de junho de 2009; o **Núcleo de Defesa do Rio Paraguaçu (NURP)**, com atribuições definidas pelo Ato nº 252, de 10 de agosto de 2006.

Outro ponto de relevância que alterou o perfil do Promotor de Justiça ambiental na Bahia é a atuação em Promotorias de Justiça Regionais Especializadas. A interlocução do CEAMA com os órgãos de execução do Ministério Público demonstrou a importância de enfrentar a degradação do meio ambiente de uma forma regionalizada, pois se verificou que diversos municípios contíguos, ou regiões do estado, estavam sofrendo danos por atividades idênticas e precisava ter uma atuação uniforme, vez que não há fronteiras para a poluição. Destarte, em um Estado com um território de mais de 567.295 kms², no qual inexistem diversas

políticas públicas de natureza ambiental, não se justificava, pelo princípio da eficiência na tutela ambiental, o tradicional modelo isolacionista, de cumulatividade e generalidade com que se atuava no passado. Por tais motivos, concomitantemente com a complexidade, interdisciplinaridade e abordagem sistêmica que devem ser tratadas as questões ambientais, foram criadas **20 Promotorias de Justiça Regionais Especializadas em Meio Ambiente**, pela Lei nº 11.639, de 18 de janeiro de 2010, cuja atuação e território estão regulamentados pela Resolução nº 008/2010 e alteradas pela Resolução nº 08/2013.

Analisando todos esses aspectos, podemos dizer que a área ambiental tem caminhado para uma maior resolutividade e vem desenvolvendo um eficiente processo de acompanhamento na formulação e execução das políticas

públicas na Bahia. Diversas iniciativas do Ministério Público ambiental baiano geraram resultados positivos para a sociedade, a exemplo do **Projeto Desafio do Lixo** que desde 2006 assumiu o compromisso de exigir de todos os municípios baianos a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, produzindo um diagnóstico da problemática dos resíduos sólidos no Estado, que resultou em inúmeros Inquéritos Cíveis, Ações judiciais e Termos de Ajustamentos de Condutas. Restando evidente, para o CEAMA, a necessidade de respaldar e incrementar a atuação ministerial em face das deficiências do serviço público de saneamento básico no Estado, que foram incorporadas pelos Projetos Resíduos - Do lixão à gestão sustentável, premiado em 2014, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) com o 3º lugar no concurso de melhor projeto na Categoria Defesa dos Direitos Fundamentais.

De igual modo, podemos citar o Projeto Eco Kids e Eco Teens – Conscientização e Educação Ambiental do Ministério Público do Estado da Bahia, que tem levado de forma bastante séria e comprometida a educação ambiental à rede pública e privada de ensino em diversos municípios baianos, que também foi premiado em 2016, com o 1º lugar na Categoria Defesa dos Direitos Fundamentais, pelo CNMP.

Enfim, apesar de tantas conquistas na esfera normativa e estrutural para agir em prol do Desenvolvimento Sustentável, ainda há riscos de retrocessos na proteção do meio ambiente, estando o *Parquet* baiano acompanhando os processos legislativos que ameaçam

mitigar os direitos ambientais até agora conquistados. Estão atualmente tramitando os Projetos de Lei que pretendem alterar o licenciamento ambiental, a lei de agrotóxicos, a lei de Unidades de Conservação e a Lei de Saneamento.

Frente a tais desafios, cada vez mais o Ministério Público ambiental do Brasil está se unindo para debater estratégias de combate ao crime e à degradação da qualidade do meio ambiente, em espaços como a Associação Brasileira de Ministério Público Ambiental (ABRAMPA), a Comissão Permanente de Meio Ambiente (COPEMA), integrante do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ) e a Comissão Temporária de Meio Ambiente (CTMA) do CNMP. Pós Constituição Federal, com a criação do **Instituto Global do Ministério Público para o Ambiente**, durante o 8º Fórum Mundial da Água³, pela Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, foram estabelecidas as bases comuns de atuação dos Ministérios Públicos de diferentes países na proteção ao meio ambiente.

Após 30 anos da Constituição Federal, o Ministério Público ambiental demonstra ter amadurecido e encontrado o caminho para agir com efetividade e resolutividade na defesa do meio ambiente brasileiro.

3. Fórum Mundial da Água, 20/03/2018, Brasília, DF. O instituto reúne membros de nove países: Brasil, Costa Rica, Belize, Honduras, Moçambique, México, República Dominicana, Panamá e França.



05



s 30 anos do SUS real e a renovação das esperanças por um SUS constitucional

Rogério Luís Gomes de Queiroz
PROMOTOR DE JUSTIÇA

A Carta Política de 1988 inaugurou no nosso ordenamento jurídico a proteção constitucional da dignidade da pessoa humana e a elevação à condição de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesta senda, introduz-se o direito universal à saúde como um dos pilares da construção desse novo Brasil cidadão, nos termos do celebrado art. 196, que estatui ser a saúde direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário

às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Ainda no texto constitucional, o legislador fez insculpir, no artigo 198, que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e **constituem um sistema único**”. Estava criado assim o SUS, sob a regência dos princípios da universalidade, equidade e integralidade.

Passados trinta anos da promulgação da Carta Política e diante de todos os problemas amplamente relatados pela mídia, indaga-se: valeu a pena a opção por um sistema de saúde universal?

Para termos a exata compreensão do que representa o SUS, faz-se necessária uma breve digressão sobre as suas origens e sobre a sua complexa abrangência, ignorada pela maior parte dos brasileiros.

HISTÓRICO

A década de 1970 estreia sob o governo do General Emílio Garrastazu Médici, quando houve o recrudescimento da repressão com a nova ordem imposta pelo Ato Institucional n. 05, editado em 13 de dezembro de 1968, ainda na presidência do General Costa e Silva. O Brasil, predominantemente rural até a década de 1960, inicia a transição da sua população para a zona urbana. No campo epidemiológico, o cenário era de alta prevalência de doenças diarreicas e imunopreveníveis. A maior causa de mortalidade entre crianças de 1 a 4 anos era o sarampo, enquanto *“a poliomielite grassava de forma epidêmica, deixando grande número de indivíduos com sequelas motoras, muitas vezes agravadas por manifestações tardias (a síndrome pós-poliomielite) que pioram sobremaneira a qualidade de vida”* (WALDMAN et al., 2016). A expectativa de vida ao nascer do brasileiro era de meros 57,6 anos e a mortalidade infantil atingia o alarmante patamar de 115 x 1000 nascidos vivos (IBGE, 1997), ou seja, quase 12% dos nossos bebês morriam antes de completar um ano de vida. Não existia um sistema de saúde universal. Apenas tinham acesso aos serviços médico-hospitalares, inicialmente prestados pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) e posteriormente pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), os cidadãos que possuíam registro de trabalho na carteira profissional, o que abrangia aproximadamente 30 milhões de trabalhadores ou um terço do total da população, à época. Sessenta milhões de brasileiros, portanto, estavam relegados à indigência ou à assistência prestada por instituições filantrópicas ou

de beneficência, com destaque para as santas casas de misericórdia e demais instituições de cunho religioso, além dos hospitais de ensino. A saúde era, portanto, um favor para quase 70% da população brasileira.

Com a crise do petróleo e o fim do milagre econômico brasileiro, ensejando o inexorável colapso do modelo previdenciário/assistencial do INPS/INAMPS e o agravamento do cenário de reprovação ao regime, os movimentos de resistência começavam a ganhar corpo nas ruas e nas academias. Neste cenário de luta qualificada por direitos sociais e por redemocratização, nascem o Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), em 1976, e a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO)², em 1979.

Durante o 1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde na Câmara Federal, ocorrido em 1979, quase dez anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o CEBES apresentou o célebre documento intitulado “A questão democrática na área da saúde”, com as justificativas e a espinha dorsal principiológica para a implantação de um sistema de saúde universal, integral e igualitário, então apenas uma imagem-objetivo. As propostas inscritas no documento foram verdadeiramente proféticas. Litteris:

Por isso, são necessárias medidas que:

...

3- Criem um Sistema Único de Saúde;

4- Atribuem ao Estado a responsabilidade total pela administração deste Sistema;

2. Rebatizada para Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), por deliberação da Assembleia Geral realizada em 13 de novembro de 2011.

5- Deleguem ao Sistema Único de Saúde a tarefa de planificar e executar uma política nacional de saúde; que inclua: a pesquisa básica, a formação de recursos humanos, a atenção médica individual e coletiva, curativa e preventiva, o controle ambiental, o saneamento e a nutrição mínima à sobrevivência de uma população hígida.

Estava deflagrado o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira. Articulava-se a luta pelo reconhecimento:

[...] do direito universal e inalienável, comum a todos os homens, à promoção ativa e permanente de condições que viabilizem a preservação de sua saúde”; “do caráter socioeconômico global destas condições: emprego, salário, nutrição, saneamento, habitação e preservação de níveis ambientais aceitáveis”; e “do caráter social desse direito. (CEBES, 1979).

Durante a década seguinte, no governo civil de José Sarney, que assumira a Presidência da República depois da morte de Tancredo Neves, escolhido indiretamente pelo Colégio Eleitoral após o malogro da campanha das Diretas Já, o ano de 1986 foi marcado pela convocação das eleições para a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. Paralelamente, no campo sanitário, realizou-se a histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, da qual, além do staff estatal da saúde – como ocorrera com as sete conferências anteriores –, participariam, pela primeira vez, as organizações da sociedade civil, tais como confederações sindicais, associações de moradores, de prostitutas, de profissionais de saúde, de pescadores, etc., para, sob a presidência do médico sanitarista Sérgio Arouca, desenvolverem propostas sobre três temas básicos: a) saúde como direito inerente à cidadania e à personalidade; b) reformulação do sistema nacional



de saúde; c) financiamento do setor saúde. Se o direito à saúde é de todos, todos deveriam ter voz na formulação da política.

O relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde foi sistematizado pela Comissão Nacional da Reforma Sanitária e encaminhado à Assembleia Nacional Constituinte, onde foi discutido e aprovado, após acordo para contemplar as demandas dos prestadores privados encampadas pelo bloco parlamentar do Centro Democrático ou “Centrão”.

FINANCIAMENTO

Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 55, preconizavam que trinta por cento, no mínimo, do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, seriam destinados ao setor de saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias. Esse percentual nunca foi atingido. Em 2001, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 29, estabelecendo o regime de pisos para os gastos públicos em saúde, que deveria corresponder a 12% e 15% para estados e municípios, respectivamente, cabendo à União aportar na função o que havia sido gasto no ano de 1999, acrescido de 5% e, a partir de então, pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB), valor que seria inalterado em caso de PIB negativo. A EC29 somente fora regulamentada mais de dez anos depois, com edição da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

No ano seguinte, inconformados com o subfinanciamento crônico do Sistema Único de Saúde, o CEBES, a ABRASCO, a Associação do Ministério Público de Defesa da Saúde (AMPASA), os

conselhos profissionais e diversas outras organizações da sociedade civil encamparam o projeto de emenda popular denominado SAÚDE +10, com o objetivo de garantir um piso federal de 10% da receita bruta da União para o setor. A emenda popular foi entregue acompanhada de 1,250 milhão de assinaturas, porém teve o seu conteúdo deformado durante a tramitação no Congresso Nacional e transformado na Emenda nº 86, cuja constitucionalidade fora questionada pela Procuradoria-Geral da República por representar verdadeiro retrocesso ao custeio do SUS: os subpisos criados pela EC 86 importavam em valores nominais inferiores aos que já eram praticados na vigência da EC 29. Em suma, a Emenda Popular do Projeto SAÚDE +10, desvirtuada durante a sua tramitação no Parlamento, passou a representar risco de redução do investimento em saúde. Diante do evidente retrocesso, a Procuradoria-Geral da República propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) contra a inovação legislativa, logrando êxito parcial através da liminar deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, na ADIn 5565.

Com a Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o teto de gastos, adveio novo revés para o financiamento do Sistema Único de Saúde. Embora a EC95 exclua formalmente a saúde do regime, com a fixação de limite máximo para a despesa dos poderes, entre eles o próprio Poder Executivo, a pasta da saúde também restou abrangida pela nova regra. Na prática, o SUS já sente a interferência da restrição orçamentária, apresentando sintomas como o fechamento de serviços, a redução da oferta de procedimentos e a modificação de políticas consolidadas

para que fossem amoldadas aos ditames oriundos das pastas econômicas. Nessa esteira, por exemplo, decretou-se o fim dos blocos de financiamento, distorceu-se a política das Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24H) e implodiu-se a Política Nacional da Atenção Básica.

O resultado dessa ofensiva contra os recursos da saúde torna-se patente em qualquer comparação internacional. Nos Estados Unidos, onde não há um sistema universal, gasta-se 22% do orçamento nacional em saúde, mesmo percentual da Suíça. Na Nova Zelândia, atinge-se o patamar de 23% e no Japão, 20%. Nas Américas, mesmo entre países mais vulneráveis, o gasto com saúde também é elevado. No Uruguai, Chile e Canadá, ele gira em torno de 20%, contra 23% na Costa Rica e 24% na Nicarágua. No Brasil, a União reservou 3,25% do seu orçamento na função saúde, em 2017, ou aproximadamente 8% do gasto primário.

CARGA DE DOENÇAS

Em 1990, os pesquisadores Christopher J. L. Murray, da Universidade de Harvard, e Alan D. Lopez, da Organização Mundial da Saúde, coordenaram o estudo *The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020* (1996), no qual classificam as causas de doenças e agravos à saúde em três grupos: grupo I, integrado pelas doenças infecciosas e parasitárias, condições maternas e perinatais e deficiências nutricionais; grupo II, composto por doenças não transmissíveis; e o grupo III, representando as causas externas.

Em países centrais, as doenças transmissíveis já não mais representam

um significativo problema de saúde pública, uma vez que a sua carga de doenças é provocada predominantemente por doenças não transmissíveis, como os problemas do sistema circulatório, cânceres, doenças respiratórias crônicas e diabetes. Na maior parte dos países periféricos, entretanto, a população ainda convive com a persistência de doenças infecciosas, desnutrição e doenças maternas e perinatais. Sem embargo, a expansão do acesso a serviços de saúde, incluindo uma maior cobertura vacinal, acompanhamento do desenvolvimento das crianças, melhor assistência pré-natal e ao parto, bem como a elevação do nível geral de escolaridade, a ampliação do acesso ao abastecimento de água potável e a melhoria nutricional ensejaram a elevação das condições de saúde da população mundial e da expectativa média de vida, alterando o perfil demográfico dos países periféricos e, por via de consequência, trazendo consigo uma maior prevalência de doenças relacionadas ao envelhecimento populacional (transição epidemiológica). A coexistência de condições de saúde dos grupos I e II passou a ser tratada como dupla carga de doenças.

No Brasil, a expansão do Sistema Único de Saúde, os programas de transferência de renda, a melhoria dos níveis de escolaridade e as políticas de segurança alimentar também aumentaram a expectativa de vida da população. Entretanto, há que se acrescer à dupla carga de doenças que predomina em países periféricos, a elevada prevalência de agravos integrantes do grupo III, com dados estatísticos que apontam para a ocorrência de aproximadamente 180 mil acidentes de veículos e 35 mil mortes



no trânsito anuais³, além de outras 60 mil mortes por causas violentas. Não bastassem tais dados alarmantes, o País ainda enfrenta a reintrodução de doenças que já haviam sido controladas ou erradicadas, tais como o sarampo, sífilis, hanseníase, febre amarela, dentre outras.

Cada grupo de agravos e doenças demanda uma organização de serviços específica: traumas e condições agudas, necessitam de respostas através das portas de emergência e hospitais secundários e terciários, com certa densidade tecnológica; as condições crônicas, exigem pouca densidade tecnológica, mas um acompanhamento multidisciplinar próximo e contínuo, próprios da Atenção Primária à Saúde. O Sistema Único de Saúde precisa ser

estruturado, destarte, para fazer face a essa tripla *carga de doenças*, além de ter que enfrentar características singulares da sua transição epidemiológica, como o retorno das doenças infectocontagiosas relacionadas no grupo I, em verdadeiro movimento de *contratransição*, impondo um ônus ainda maior na estruturação e organização da sua rede.

DOS NÚMEROS DO SUS

Embora todos os que acreditam em um SUS constitucional prefiram, como Sérgio Arouca, crer que a opção por um sistema de saúde universal tenha sido um marco no desenvolvimento civilizatório brasileiro, o que vai muito além da prestação de serviços, não podemos ignorar a importância e a magnitude dos seus números assistenciais, mesmo

3. Em Óbitos por acidentes de trânsito caem pelo segundo ano consecutivo. Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://portalmis.saude.gov.br/component/tags/tag/transito-acidentes>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

diante da atrofia imposta sobre os orçamentos públicos.

O SUS realiza 19 mil transplantes por ano, quantitativo que perde apenas para os Estados Unidos, onde os procedimentos são custeados pelos próprios usuários ou seus respectivos seguros. O Brasil também possui o maior e o mais importante programa de tratamento de pessoas vivendo com HIV, modelo para diversos países e para os organismos internacionais. Países que não optaram – ou não puderam optar - por garantir o acesso gratuito e universal à terapia antirretroviral enfrentam prevalência da doença que pode se aproximar dos 30% da população. A prevalência em território nacional é da ordem de 0,6%. Os Programas Nacionais de Imunização e de Controle do Tabagismo, também referências globais, talvez sejam os maiores responsáveis pelo atingimento da expectativa de vida ao nascer de 75,6 anos, inobstante os nossos elevadíssimos índices de violência, que comprometem um resultado ainda melhor.

Os números do Sistema Único de Saúde impressionam. Por ano, são 11 milhões de internações; 3,7 bilhões de procedimentos ambulatoriais; 2 milhões de partos; 300 milhões de exames laboratoriais; 150 milhões de doses de vacinas⁴. O País ainda conta com 42 mil unidades básicas de saúde, inclusive unidades fluviais e em distritos indígenas; 5,5 mil hospitais, com 336 mil leitos de internação e 19 mil leitos de UTI, além de uma cobertura superior a 80% do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

O SUS também propicia a oferta de 2 milhões de empregos, escolas e campo de estágio para a formação dos profissionais de saúde, mesmo para aqueles que optarão pela carreira privada; pesquisa em epidemiologia e saúde coletiva; vigilância sanitária para garantir a qualidade de produtos alimentícios, medicamentos, água, saúde ambiental e do trabalhador; rede de laboratórios farmacêuticos para desenvolvimento de medicamentos, insumos e imunobiológicos utilizados em diversos países. A função saúde movimenta, nas três esferas de governo, aproximadamente R\$ 200 bilhões por ano, contribuindo também para distribuir renda por todo o território nacional.

CONCLUSÕES

O Sistema Único de Saúde ainda apresenta muitos desafios, notadamente diante da insuficiência de recursos, da insofismável ineficiência gerencial (cuja parcela significativa deve ser creditada às amarras legais impostas à Administração Pública) e da persistente dificuldade de acesso, mas é inegável que a sua criação representou um marco civilizatório na nossa sociedade. Não existe sociedade justa e solidária, como quis o legislador constituinte, sem um sistema universal de saúde.

Passados 30 anos, pressões econômicas, políticas, mercadológicas e corporativas não permitiram ao SUS se expressar com toda a exuberância que pode ser extraída do texto constitucional. Passados 30 anos, ainda é necessário exercitar a resiliência e renovar as esperanças. É inegável, entretanto, haver muito o que

4. Fonte dos dados: Conselho Nacional de Secretários de Saúde. SUS, avanços e desafios. Brasília, CONASS, 2006 e Tribunal de Contas da União. Relatório sistêmico de fiscalização da saúde. Brasília, TCU, 2013, apud MENDES, EV, em O futuro do SUS; CONASS Debate: O futuro dos sistemas universais de saúde Brasília, 25 de abril de 2018.

se celebrar. A melhoria de indicadores como a elevação da expectativa de vida ao nascer para mais de 75 anos e a redução da taxa de mortalidade infantil, de imorais 115x1000 NV para 17x1000 NV, com aproximadamente 200 mil bebês salvos anualmente, em números atuais, já fizeram valer a pena esse caminhar sanitário.

REFERÊNCIAS

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS EM SAÚDE (CEBES). *A questão democrática na área da saúde*. Disponível em: <http://cebes.org.br/2015/10/a-questao-democratica-na-area-da-saude/>. Acesso em: 21 ago 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), *Censo demográfico 1940-1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1950-1997; Pesquisa nacional por amostra de domicílios 1992-1993, 1995. Rio de Janeiro: IBGE, v. 15-17, 1997.

WALDMAN, EA; SATO, APS. *Trajetória das doenças infecciosas no Brasil nos últimos 50 anos: um contínuo desafio*. Ver. Saúde Pública, 2016. p. 50-68.



06 30 anos da Constituição Cidadã: impactos no Estatuto da Criança e do Adolescente, após seus 28 anos, e os desafios do Ministério Público baiano

Márcia Guedes
PROCURADORA DE JUSTIÇA

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição Cidadã trouxe forte impacto para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Consignou, no art. 6º, a proteção à infância como um direito social. Trouxe, em seu texto, a educação como dever do Estado, atribuindo a este sua efetivação (art. 208), marcando fundamental conquista para a população infantojuvenil.

Durante sua elaboração, a grande mobilização social deu ensejo à inclusão do art. 227 na Lei Maior, inaugurando a Doutrina da Proteção Integral, ao prever que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010).

Tudo começou em 1986, quando diversas ONGs reuniram-se para formar a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. O debate cresceu e, através do fortalecimento destes e da mobilização social, foi

introduzido o festejado art. 227, na Constituição de 1988.

Mais tarde, em 13 de julho de 1990, foi publicada a Lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente, diploma instituído para disciplinar os direitos e garantias dessa parcela de cidadãos em fase de desenvolvimento.

O novo Estatuto rompeu com paradigmas do antigo Código de Menores e instituiu a Doutrina da Proteção Integral, além de disciplinar e introduzir mecanismos voltados à concretização dos direitos e garantias previstos na Lei Maior. Crianças e adolescentes passaram a ser considerados sujeitos de direitos e não mais objeto de intervenção do Estado.

Essa importante norma, desde sua entrada em vigor, constitui-se um forte instrumento jurídico garantista e responsabilizante. Promoveu muitas mudanças positivas na conjuntura até

então vivenciada, fazendo história.

Com o ECA, restaram estabelecidos princípios fundamentais, a exemplo do superior interesse da criança, da prioridade absoluta e da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Com base em tais preceitos, foi inaugurada uma nova política, regida pelos princípios constitucionais da descentralização político-administrativa, ensejando a municipalização das ações. Ademais, a sociedade civil organizada foi inserida na formulação de políticas públicas voltadas ao atendimento prioritário de crianças e adolescentes e suas respectivas famílias, bem assim para fins de controle de sua efetiva execução por parte do poder público, em todos os níveis de governo.

Ao Ministério Público, o ECA estabelece, dentre outras atribuições, a de “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e



garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis” (art. 201, VIII). E assim tem sido a atuação do *Parquet* como legítimo protetor de tais interesses.

A partir da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, podem-se constatar inúmeras conquistas no cenário nacional, merecendo destaque, dentre outras:

- A criação e estruturação dos Conselhos de Direitos e Tutelares e Fundos;
- O Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e Nova Lei de Adoção;
- Os avanços nas decisões jurisprudenciais, sobretudo de Tribunais Superiores para a implementação de políticas públicas;
- A cultura de respeito aos jovens no Brasil;
- O aumento do número de Varas e Promotorias especializadas, de Conselhos, de Programas de Proteção;
- A elevação do número de Municípios recebendo piso de alta complexidade para a política de acolhimento institucional;
- As Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP números 67/2011 (Medidas Socioeducativas), 71/2011 (Convivência Familiar), 69/2011 (Trabalho Infantil), 76/2011 (Programa Adolescente Aprendiz), 83/2012 (Convivência Familiar), 84/2012 (Medidas Socioeducativas), 96/2013 (Convivência Familiar), 97/2013 (Medidas Socioeducativas), 105/2014 (Trabalho Infantil) e Recomendação 24/2014 (Trabalho Infantil Artístico);
- A discussão sobre a proibição de castigos físicos e a publicação da Lei 13.010, em 26 de junho de 2014;
- A preocupação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ com a estruturação das Varas da Infância e Cadastros de Adoção, de Crianças e Adolescentes Acolhidos, de Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas;
- O Cadastro de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (MJ/SDH/2010);
- O Cadastro de Serviços de Acolhimento (MDS, 2010) – Aparece tipificação;
- A pesquisa censitária sobre crianças e adolescentes em situação de rua (CONANDA, SDH, 2010);
- A revisão do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Infantil (2010): trabalho infantil doméstico e agricultura familiar;
- O Plano Nacional 1ª Infância (2010);
- A revisão do Plano Nacional de Educação – PNE, dentre outras conquistas;
- O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE – Lei nº 12.594/2012, definindo as responsabilidades dos Estados pela execução de medidas socioeducativas em meio fechado (internação e semiliberdade) e dos municípios pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida). O SINASE trouxe a obrigatoriedade da construção de Planos de Atendimento Socioeducativos pela União, Estados, Municípios, materializados a partir do diagnóstico, e nos quais

deverão ser fixadas as diretrizes de atendimento, metas, prazos e formas de financiamento e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos subsequentes, com reavaliação a cada 3 (três) anos;

- O Estatuto da Primeira Infância – Lei nº 13.257/2016 – que dispõe sobre princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano;
- A Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017 – que normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, criando mecanismos para prevenir e coibir a violência, estabelecendo medidas de assistência e proteção a criança e adolescente em situação de violência, que entrará em vigor no ano de 2018.

Na Bahia, o Ministério Público, no exercício de seu munus, tem desempenhado seu papel, de forma efetiva, seja através da mobilização, diálogo e fomento, seja pela adoção das medidas assecuratórias previstas em lei.

Para tanto, encontram-se em execução diversos projetos voltados a assegurar a crianças e adolescentes seus direitos fundamentais, além da fiel observância ao ECA, competindo ao Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente (CAOCA), dentre outras ações, estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos Promotores de Justiça com atuação na matéria;

estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados, e prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público na instrução de inquéritos civis ou na preparação e proposição de medidas processuais.

À vista disso, o CAOCA tem viabilizado os mecanismos necessários para publicizar as ações e fomentar a adesão dos membros do Ministério Público baiano aos projetos elaborados, a fim de que a nossa instituição possa interferir, de forma positiva, na mudança da realidade.

Nesse sentido, foi lançado o Programa Infância em 1º Lugar, com o objetivo estratégico de promover a proteção da criança e do adolescente, lastreado na iniciativa estratégica de promover medidas extrajudiciais ou judiciais visando, dentre outras coisas, a implementação e regular funcionamento dos Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, bem como dos Conselhos Tutelares, fomentando, também, a regionalização do serviço de acolhimento institucional e do atendimento socioeducativo, além do combate ao trabalho infantil e à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Referido Programa tem por fundamento o princípio da prioridade absoluta e a mudança de paradigma interno. Objetiva a formação de pessoal, articulação interna e externa, e projetos a médio prazo, dimensionado no Planejamento Estratégico do MPBA, estando composto pelos Projetos Fortalecimento dos Conselhos e Fundos, Orçamento Criança, Medidas Socioeducativas (Na Medida Certa) e Sistema de Justiça.

Devido à atuação das Promotorias de Justiça, foram implantados, na Bahia, todos os Conselhos Tutelares. Dando continuidade à ação iniciada, o Programa Infância em 1º Lugar tem trabalhado a fim de assegurar que os mencionados órgãos possam ter estrutura para o desenvolvimento de tão importante trabalho que lhe é atribuído pelo ECA.

Cumprindo uma das etapas do citado Programa, elaborou-se diagnóstico resultante na publicação do “Relatório sobre a situação dos Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e Fundos Municipais dos Direitos das Crianças e do Adolescente no Estado da Bahia”, disponível no site do programa, (<http://www.infanciaemprimeirolugar.mp.ba.gov.br>) na esperança de que as três esferas de governos, especialmente a de cada Município, bem como as organizações não governamentais,

também pautassem suas ações nas informações nele presentes, para que tivéssemos um maior impacto na vida das crianças e dos adolescentes baianos. O mapeamento marcou a primeira fase do Programa Infância em Primeiro Lugar, meta da Gestão Estratégica, sob a responsabilidade do CAOCA, cuja execução se iniciou em agosto de 2012.

O MPBA tem se empenhado e alcançado importantes avanços na estruturação de Conselhos Tutelares e de Direitos, Implementação dos Fundos DCA, destinação privilegiada de verbas públicas e elaboração dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativo.

Por iniciativa própria, em parceria com instituições ou órgãos públicos, o MPBA, através do CAOCA, tem promovido a capacitação e aperfeiçoamento dos seus membros, dos Conselheiros de



Direitos e Tutelares, bem como de outros integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

O Centro de Apoio também tem incentivado a atuação dos membros do MPBA na fiscalização da atuação e do regular funcionamento dos mencionados Conselhos e Fundos, bem assim dos demais órgãos que compõem a rede de atendimento.

Os membros do MPBA vêm combatendo a insuficiente estrutura física dos Conselhos. Para isso, foram instaurados 171 inquéritos civis, desde 2014, em diversos municípios baianos, sendo firmados 47 termos de ajustamento de conduta visando garantir que a administração pública municipal cumpra sua obrigação legal de estruturar os Conselhos Tutelares.

Ainda no bojo do Programa Infância em 1º Lugar, o *Parquet* tem trabalhado

ativamente para que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) elaborem seus planos de ação, viabilizando a consecução de políticas públicas assecuratória dos direitos desse público, e, ainda, para a implementação dos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fundo DCA) e sua regularização.

Para difundir a importância dos Fundos DCAs, o CAOCA, em parceria com o Instituto Direito e Cidadania, Fundação Odebrecht e Conselho Regional de Contabilidade, elaborou e publicou a Cartilha Educativa Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, norteador os municípios para a criação e regularização dos mencionados Fundos.

Noutra vertente do Programa em evidência, o projeto Na Medida Certa busca a elaboração dos Planos Municipais de Atendimento



Socioeducativo (PMASE), garantindo aos adolescentes que cometerem ato infracional, quando cabível, o cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, com estrutura fiscalizatória e de acompanhamento aptas a dar efetividade à medida.

Na Bahia, não tínhamos PMASEs elaborados, mas os Promotores de Justiça fizeram com que houvesse mudança nesse panorama em vários municípios.

O combate à violência sexual é uma bandeira defendida pelo *Parquet* de maneira efetiva e integrativa. Por meio de campanha, elaborada anualmente e amplamente divulgada, o MPBA conclama a sociedade, instituições, organizações e administração pública a prevenir e combater esse crime cruel, trabalhando também para reprimir e promover a punição dos agressores através de sua competência investigativa e na condição de titular da ação penal pública.

Nesse aspecto, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.431 de 04 de abril de 2017 – que normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e adolescente vítima ou testemunha de violência, criando mecanismos para prevenir e coibir a violência, estabelecendo medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência – o MPBA tem desenvolvido ações para que todos conheçam o seu teor, além de cobrar a estruturação dos órgãos disciplinados e fiscalizar suas respectivas atuações.

Noutro âmbito de atuação, o *Parquet* é parte de parceria interinstitucional voltada a garantir aprendizagem e oportunidade a adolescentes em

situação de extrema vulnerabilidade, em acolhimento institucional ou egressos do sistema socioeducativo, oportunizando-os ensino profissionalizante e estágio, inclusive, nas dependências do MP.

Dessarte, tem sido os 30 anos da Constituição Cidadã e 28 anos do ECA marcados por muita luta pela efetividade dos direitos e garantias nesses instrumentos estabelecidos. Foram grandes conquistas e importantes avanços, destacando-se a mudança de perspectiva político-social, a atualização legislativa aos novos paradigmas e a participação social, mas ainda são inúmeros os desafios a serem enfrentados.

Por mais importantes que sejam as normas, a lei por si só não tem o condão de modificar a realidade social. É por isso que a efetividade do ECA depende de todos nós. Só o engajamento de toda a sociedade, juntamente com os órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, para superar o descompasso que ainda persiste entre o ECA e a prática.

Somente a união de forças, como aquela desencadeada em 1986, que assegurou a inclusão de direitos de crianças e adolescentes na Constituição e no ECA, conquistará a integral observância às normas estatutárias e a elaboração e implementação de políticas públicas eficientes, com o alcance de resultados mais efetivos. O MPBA está imbuído nessa perspectiva de luta e enfrentamento aos desafios para fazer com que a Lei nº 8.060/90 seja respeitada e viabilizada.



07

C onstituição Federal, Educação e Ministério Público: avanços da atuação ministerial na garantia de direitos.

Cintia Guanaes¹
PROMOTORA DE JUSTIÇA

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto ressaltar a educação enquanto direito humano fundamental, sua importância e evolução histórica, e demonstrar o papel do Ministério Público Estadual, em face das Constituições brasileiras, como garantidor deste direito, levantando possibilidades de atuação e seus resultados, evidenciando a transformação do Ministério Público e pessoas com deficiência.

Assim, o artigo buscar demonstrar a evolução histórica deste direito nas constituições brasileiras, acompanhado da Bahia como agente catalisador na construção de uma sociedade mais

humanitária e cidadã, onde os indivíduos sejam livres.

O direito à educação formal constitui direito fundamental e peça indispensável à garantia da cidadania, e a violação deste direito traz intrínseca correlação com a história e garantia de direitos humanos, o que se acentua quando se trata do direito de minorias étnicas, questões raciais, de gênero, pessoas egressas de sistemas prisionais ou socioeducativos da mesma evolução do papel do Ministério Público na sua garantia.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Marco do século XX, a Declaração

¹. Mestranda em Segurança Pública e Direito Humanos - UFBA

Universal dos Direitos Humanos, de 1948, constitui documento histórico que proclama os Direitos Humanos² como “ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” decretando, em seus primeiros artigos, que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos e que toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Esse mesmo documento vem reconhecer a educação como direito fundamental à condição humana, e, no artigo 26³, estabelece o direito à instrução gratuita, no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

Analisando-se o direito à educação na legislação brasileira, temos que, mesmo antes da Declaração dos Direitos Humanos, já se compreendia a educação como direito do cidadão, em TODAS as constituições brasileiras, embora este conceito de cidadania tenha sofrido com as nuances de fundamentos históricos e políticos diferenciados.

A independência do Brasil trouxe a primeira Constituição do Império em 1824, fruto do poder do imperador e sem participação da nação, na qual se abordou a educação em apenas

dois incisos garantindo sua gratuidade na instrução primária para todos os cidadãos, ressaltando que a cidadania tinha um alcance bem restrito, não garantindo, de fato, a universalização da educação.

Por seu turno, a Constituição Republicana de 1891, ao contrário da Carta anterior, traz a participação da nação em assembleia constituinte e a perspectiva de um regime democrático, e preconiza os princípios de liberdade e laicidade do ensino público, sem garantir, contudo, sua gratuidade.

Conforme ensina Raquel Bulhões (2009):

Sob o influxo da Revolução de 30, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, representou um processo de modernização do Estado, assegurando, pela primeira vez na história, a educação como um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

Reconhecendo-se o dever da família em garantir os filhos na escola e do poder público em ofertá-la de forma gratuita.

Com a curta existência da constituição de 1934, surge a constituição de 1937, sem participação popular, num retrocesso histórico, onde se atribui apenas à família o dever de educação, estabelecendo um papel subsidiário do Estado como colaborador.

2. 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.

3. Artigo 26. 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

Em 1946, num mundo pós-guerra, a nova Constituição brasileira privilegia a participação popular e finalmente entende a educação como direito público subjetivo, mas que deve ser ministrado no lar e na escola, obrigatório e gratuito apenas no ensino primário, sendo fato importante, em sua vigência, o nascimento da Lei n. 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases – LDBEN) a primeira lei geral de educação do país.

Imposto um regime militar, surge a constituição de 1967, trazendo graves limitações à liberdade e da participação da sociedade, na qual se mantém o direito à educação como o direito de todos, mas traz limitações ideológicas. Com sua emenda em 1969, que alguns consideram como uma nova constituição, traz a marca ditatorial, embora reconheça, de forma inovadora, a educação como um direito de todos e um dever do Estado.

Reinstalado o governo democrático, chega-se à Constituição Federal de 1988, fruto de uma assembleia constituinte de ampla participação popular, a qual recepciona a Declaração Universal dos Direitos Humanos desde seu preâmbulo⁴, quando afirma o Brasil como 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, indicando como seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, ou como bem descreve Piovesan, Flávia (2013):

4. Constituição Federal de 1988: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte 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, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduce também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil.

No Art. 4º, a Constituição de 1988, ainda de forma inovadora, garante que a República Federativa do Brasil reger-se-á pelo princípio da prevalência dos direitos humanos; e por fim, no título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais professa, no art. 5º, que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Neste novo texto constitucional, a educação alcança a importância de direito social – art. 6º, e no título da ordem social ganha capítulo próprio como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, além de princípios de igualdade de condições de acesso, pluralismo de ideais, gratuidade, gestão democrática

e qualidade (artigo 205)⁵, definindo-se ainda os princípios que regem este direito – artigo 206⁶.

Pela primeira vez se prevê o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”, entendendo-se este segmento também como educação básica e não de assistência social.

De extrema importância, os §§ 1º e 2º do artigo 208 afirmam que: “O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo” e “[...] o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”

Na legislação infraconstitucional e como lei basilar do direito à educação no Brasil, surge uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) de 1996, que reconhece a educação como dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tendo por finalidade o desenvolvimento do educando para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Estabelecido o direito à educação, e embora reconhecido em todas as constituições brasileiras, mesmo em momentos históricos de restrições de direitos, ainda assim, a sociedade brasileira padece de graves violações

nesta seara, notadamente quanto se refere a sua universalização e garantia de sua oferta para minorias, questões de gênero, religiosidade e pessoas com deficiência, como a inexistência de vagas ofertadas no ensino básico, baixa qualidade dos cursos oferecidos, não valorização, ausência de formação inicial e continuada dos profissionais de educação, precária estrutura física das unidades de ensino, oferta de alimentação escolar sem qualidade, dentre outras tantas que se sucedem todos os dias através de publicações da imprensa, denúncia de movimentos sociais e outros meios.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFICÁCIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Na fiscalização e combate às violações acima mencionadas, apresenta-se como um dos órgãos responsáveis pela garantia deste direito fundamental o Ministério Público, definido, nos termos do artigo 127, caput, da Constituição Federal, como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, constituindo-se de órgão independente que defende em juízo os interesses da sociedade, atuando, em âmbito judicial como órgão defensor da sociedade, representando em juízo todos os indivíduos titulares dos direitos fundamentais.

5. Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

6. Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Com efeito, se nos primórdios de sua história o *parquet* era unicamente órgão da persecução criminal, dominus litis da ação penal, o Ministério Público foi gradualmente assumindo novas atribuições legais, acompanhando o contexto histórico das constituições brasileiras. Nas palavras de Mazzilli:

Como se vê, longe de se limitar ao papel a ele reservado na persecução criminal, e ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, com liberdade, autonomia e independência funcional de seus órgãos, à defesa dos interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, à defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático (CF, art. 127).

Nesse diapasão, também apontado por Mazzilli, Hugo Nigro: “Sob a Constituição de 1824, atribuía-se ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes”, enquanto na

“primeira Constituição da República (1891) ainda não aludiu ao Ministério Público enquanto instituição: apenas fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal pro reo”, alcançando maior visibilidade em 1934 com a previsão de ser organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal e, nos Estados, pelas leis locais.

Com o retrocesso de 1937, o Ministério Público ficou restrito ao capítulo que se refere ao Supremo Tribunal Federal e em 1946, embora contemplado como uma unidade, teve seu funcionamento vinculado à Justiça Federal do trabalho, militar, comum e eleitoral, numa clara existência da dependência da instituição para com o governo, o que fica ainda mais explícito na carta de 1967 tendo referência apenas no capítulo do poder executivo.

Somente com a ampliação das atribuições do MP, após a Constituição Cidadã de 1988, o órgão ministerial



surge e se consolida como defensor dos direitos humanos, trazendo para si a responsabilidade de atuar de forma mais ampla e eficaz, numa perspectiva coletiva, com ações proativas em consonância e cooperações com outros órgãos e instituições, governamentais e não governamentais, além das ações estritamente judiciais.

Na esteira das novas atribuições constitucionais de 1988, cabe ao Ministério Público a função de fiscalizar a promoção efetiva do direito à educação, sendo outorgado a esta instituição instrumentos capazes de garantir esses direitos, individuais ou coletivos, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Cabe destacar a atuação transindividual de defesa dos direitos difusos, coroada pela lei de ação civil pública (Lei 7347/85) que legitima o Ministério Público para a propositura de ação de responsabilidade a danos de qualquer interesse difuso ou coletivo, em que o legislador reconhece ao Ministério Público a defesa do direito, não apenas de um único cidadão, mas de uma coletividade.

Também na seara da potencialização da atuação ministerial, apresenta-se a postura proativa do Promotor de Justiça, que busca a antecipação da violação ao direito, não para corrigi-la, mas para evitá-la. Mais eficiente a ação que não pretende reparar o mal já feito, mas sim evitar que ele se concretize.

Em consonância com a legislação e exercendo, de fato, o importante papel que recebeu, o Ministério Público do

Estado da Bahia elaborou planejamento estratégico da instituição, com ampla participação de membros, servidores e segmentos da sociedade, com análise das demandas recorrentes e planejamento antecipado de ações coordenadas, elegendo a educação como uma de suas prioridades, concorrendo para uma atuação mais resolutiva e buscando de forma preventiva promover a garantia de direitos.

Também para solidificar a atuação dos promotores de justiça na área da educação, foi criado, no âmbito do MP/BA o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Educação – CEDUC, por meio do Ato nº 121/2011⁷, como órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, com atuação na área da Educação, competindo-lhe, dentre outras atribuições, promover: o intercâmbio entre os seus membros na busca pela uniformidade de atuação na área educacional; a elaboração e execução de projetos, a realização de cursos e seminários para aperfeiçoamento funcional; a contribuição para a sensibilização e o comprometimento dos órgãos de execução; a integração com os demais Centros de Apoio; a articulação para a ampliação do número de Promotorias de Justiça especializadas em Educação, concretização dos direitos assegurados pelas Constituições Federal, Estadual e demais leis correlatas.

Fruto da atuação especializada do Ministério Público da Bahia na matéria educação, foram registradas ações na garantia de matrícula a todos os indivíduos na rede pública de ensino; a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica; entrega de

7. ATO nº 121/2011 - Dispõe sobre a criação do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação CEDUC do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências

documentos escolares mesmo em caso de inadimplência, oferta mínima de 200 (duzentos) dias letivos/ano, fiscalização a aumentos abusivos em mensalidades, oferta de educação em unidades privadas somente com a devida autorização legal, garantia de aplicação de percentual mínimo em educação bem como oferta de educação inclusiva para alunos com deficiência.

Para tanto, o Ministério Público baiano adota não somente ações repressivas ou demandas judiciais, mas também um posicionamento proativo na busca pela disseminação do conhecimento dos direitos, por meio de campanhas, seminários, cursos e recursos em redes sociais, como meio de empoderamento da sociedade para que, tendo conhecimento de seus direitos, possa exigí-los, bem como denunciar sua violação.

CONCLUSÃO

Reconhecido o direito à educação como alicerce da democracia e indispensável da cidadania plena, na crença de que somente se combatem as violações aos direitos humanos garantindo o direito humano à educação, o Ministério Público da Bahia assume atuação relevante, deixando de espelhar apenas ações judiciais individuais em garantia do direito de um único indivíduo, para alçar resolutividade e eficácia em atuação que, de forma transindividual, antecipe as violações aos direitos, e, em conjunto às demais representações da sociedade, garanta a cidadania, democracia e liberdade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

BULHÕES, Raquel Recker Rabello. A Educação nas Constituições brasileiras. *Lex Humana*. Petrópolis, n. 1, 2009, p. 179.



08



s Direitos Humanos e o Ministério Público na Constituição Cidadã: por uma sociedade mais justa, igualitária e solidária para todas as pessoas

Marcia Regina Ribeiro Teixeira¹
PROMOTORA DE JUSTIÇA

Livia Maria Santana e Sant'Anna Vaz²
PROMOTORA DE JUSTIÇA

“O inferno dos vivos não é algo que será; se existe é aquele que já está aqui no qual já vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem continua: tentar saber quem e o que no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço”.

Ítalo Calvino – As cidades invisíveis (1995)

“Yo soy yo y mi circunstancia y si no la salvo a ella no me salvo yo”

Ortega y Gasset - Meditaciones del Quijote (1914).

A Constituição de 1988 inseriu o Ministério Público brasileiro no capítulo das funções essenciais à justiça, dedicando-lhe seção própria, estabelecendo princípios institucionais e determinando sua organização no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. O assento constitucional do Ministério Público, a partir de 1988, consolidou o perfil de uma instituição cuja função primordial é representar os interesses públicos coletivos – da sociedade civil – junto ao Estado e também contra ele, tratando-se, portanto, de uma função continuamente comprometida com o aperfeiçoamento da democracia.

1. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade do Estado da Bahia, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia e Doutoranda em Família e Sociedade pela Universidade Católica do Salvador

2. Mestra em Direitos Público pela Universidade Federal da Bahia e Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



A análise do percurso histórico-institucional do Ministério Público nos permite observar uma tendência de fortalecimento da instituição em contextos democráticos; e de retraimento – e até mesmo de subserviência – em tempos sombrios de autoritarismo. Com a promulgação da Constituição Cidadã, o foco da atuação ministerial parece deslocar-se em direção à sociedade civil, em busca de um sentido especial de justiça, que o distingue do conjunto dos aparelhos repressivos e burocráticos do Estado (ALTHUSSER, 1989). Nesse sentido, foi se delineando como instituição indispensável na articulação e impulsionamento de instrumentos, normatizações e políticas públicas de proteção e promoção dos direitos humanos, pontos relevantes para a consolidação da democracia e da participação política.

Desde seus primórdios, o Ministério Público, instituição secular, encarregou-se quase que exclusivamente das

questões criminais, posto que a sua atuação centrava-se na acusação de réus, promovendo a ação penal em juízo, função privativa do(a) Promotor(a) de Justiça. Hoje, de forma distinta, vê-se encarregado de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme disposto no art. 127 da Constituição Federal de 1988. Cabe-lhe, também, promover a fiscalização das políticas públicas, com vista à satisfação do interesse da sociedade, atendendo ao cumprimento dos aspectos sociais da justiça, numa democracia substantiva que amplie as oportunidades de plena participação nos mais diferentes aspectos da vida social (HELLER, 1998). Esse novo papel do MP vincula-se a uma percepção atual da política, enfatizando também a relevância da postura dos próprios agentes que o representam.

Pode-se afirmar que, com a contemporaneidade, dá-se expressiva ascensão das diferenças entre os indivíduos e da própria noção de diversidade. Enquanto no mundo moderno o indivíduo era homogeneizado, tendo suas peculiaridades e sua identidade pessoal desprezadas, no mundo contemporâneo as diferenças são consideradas³. As sociedades contemporâneas distinguem-se pelo reconhecimento das diferenças entre os indivíduos, bem como das variadas esferas identitárias residentes em cada pessoa. Sob essa perspectiva, o sujeito pós-moderno não possui identidade fixa ou essencial, mas uma variedade de identidades prevalentes em conformidade com o momento e o

3. Tal questão é retratada por Stuart Hall, A identidade cultural na pós-modernidade, p. 7, que afirma que “as velhas identidades, que por tanto tempo estabilizaram o mundo social, estão em declínio, fazendo surgir novas identidades e fragmentando o indivíduo moderno, até aqui visto como um sujeito unificado”

meio social⁴. Logo, dá-se a substituição da fantasiosa identidade unificada, coerente e completa da modernidade por uma celebração móvel⁵ das múltiplas identidades do sujeito, o que envolve a liberdade na assunção destas, ainda que contrapostas aos rótulos socialmente impostos.

Do fenômeno de particularização do indivíduo decorrem significativas consequências de ordem social, política e jurídica. O Estado, que tradicionalmente executava suas políticas de forma homogeneizada, passa a assumir a diferença como um dos parâmetros dos seus programas sociais. A implementação indistinta de ações governamentais dá espaço à consideração de fatores identitários – como sexo, raça, etnia, origem e, mais recentemente, orientação sexual – na implementação de políticas públicas.

De outro modo, os próprios indivíduos organizados em movimentos sociais passam a exigir o reconhecimento das diferenças como ponto de partida para a garantia de igualdade de oportunidades pelos poderes públicos.

Também as constituições passam a reconhecer as diferenças, a partir da absorção de valores tendentes à redução das desigualdades fáticas. De fato, a organização dos textos constitucionais contemporâneos demonstra que os legisladores constituintes não permaneceram alheios ao processo de especificação do sujeito de direito⁶,

havendo nítida preocupação em tratar de forma especial os direitos de determinados grupos socialmente vulnerabilizados, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, população LGBT+, grupos étnico-raciais e população em situação de rua.

Na esfera internacional, há uma mitigação do universalismo abstrato nos instrumentos de proteção dos direitos humanos – que, antes, refletiam temor das diferenças –, com correspondente intensificação da proteção particularizada conferida a determinados grupos. É nesse sentido que surgem instrumentos internacionais especializados, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Declaração dos Direitos do Deficiente Mental (1971) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de



4. Cfr. Flávia Piovesan, *Temas de Direitos Humanos*, p. 130. Nesse mesmo sentido, Norberto Bobbio, *A Era dos Direitos*, p. 23, afirma que a ampliação e evolução dos direitos do homem dá-se a partir da passagem do homem abstrato para o homem concreto, “através de um processo de gradativa diferenciação ou especificação dos carecimentos e dos interesses, dos quais se solicita o reconhecimento e a proteção”.

5. A expressão é de Stuart Hall, *A identidade cultural na pós-modernidade*, p. 8.

6. A respeito desse processo na Constituição Brasileira, de 1988, cfr. Flávia Piovesan, *Temas de Direitos Humanos*, p. 132.

Discriminação contra a Mulher (1979)⁷, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou Convicção (1981), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

Em relação aos Direitos Humanos, ainda segundo Souza Santos (2014); a sua hegemonia, “como linguagem de dignidade humana, é hoje incontestável. No entanto, a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos. Deve, pois, começar por perguntar-se se os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a tornam mais difícil. Por outras palavras, será a hegemonia de que goza hoje o discurso dos direitos humanos o resultado de uma vitória histórica ou, pelo contrário, de uma derrota histórica? Qualquer que seja a resposta dada a estas perguntas, a verdade é que, sendo os direitos humanos a linguagem hegemônica da dignidade humana, eles são incontornáveis, e os grupos sociais oprimidos não podem deixar de perguntar se os direitos humanos, mesmo sendo parte da mesma hegemonia que consolida e legitima a sua opressão, não poderão ser usados para a subverter? Ou seja, poderão os direitos humanos ser usados de modo contra-hegemônico? Em caso afirmativo, de que modo? Estas duas perguntas conduzem a duas outras. Por que há tanto sofrimento humano injusto que não é considerado uma violação dos direitos humanos? Que outras

linguagens de dignidade humana existem no mundo? E, se existem, são ou não compatíveis com a linguagem dos direitos humanos?” (SOUZA SANTOS, 2014, p. 15).

Ao se considerar as desigualdades reais produzidas, as reflexões e perguntas lançadas por Boaventura Sousa Santos devem fazer parte do cotidiano de cada integrante do Ministério Público brasileiro.

Ainda que em condições plenamente democráticas, é crucial remontar-se ao que Bobbio (2004) assevera sobre a necessidade de se caminhar no sentido de efetivar os direitos, já suficientemente normatizados. Nesse aspecto da organização e do funcionamento da sociedade democrática – em que mais se enunciam, formalmente, direitos que, de fato, não são exercidos por larga parcela da população – é que se define o papel atual do Ministério Público. Este deve ser entendido como órgão voltado para garantir a democracia, de forma ampla, compensar injustiças e suprir lacunas de um sistema de justiça pouco disponível, assumindo a função de implementar um novo instrumental jurídico posto à disposição da sociedade para defender seus interesses coletivos e difusos. Ademais, a instituição deve também incorporar mais intensamente a efetiva participação popular na própria realização da justiça, em busca da garantia de igual dignidade a todas as pessoas.

Com efeito, no seu atual estágio de configuração evolutiva, o princípio

7. P. Mertens, *Égalité et droits de l'homme: de l'homme abstrait à l'homme «situé»*, p. 274 e ss., expõe como ocorreu tal fenômeno no âmbito da Organização das Nações Unidas, alertando que a discussão sobre que homem situado deve ter seus direitos protegidos envolve mais concretamente o problema das desigualdades.

igualitário deve compreender mecanismos de inclusão socioeconômica e política tendentes a assegurar a autonomia participativa dos grupos vulnerabilizados. Nesse sentido, deve-se promover uma concepção verdadeiramente inclusiva da igualdade, que englobe sob o manto protetivo dos direitos fundamentais maior número de pessoas, ainda que para tanto seja necessária a implementação de mecanismos de inclusão consistentes numa especial aplicação dessas prerrogativas jusfundamentais.

Desse modo, a partir especialmente do século XX, o princípio da igualdade passou a ser almejado numa dimensão também substancial, com consagração de direitos especiais voltados para a proteção de determinados grupos, a partir de suas especificidades e vulnerabilidades. Sob uma perspectiva material do valor igualitário, os critérios de diferenciação que revelam distinções subjetivas específicas não permitem igual tratamento e igual proteção, sob pena de se alcançar uma igualdade injusta, alheia ao conflito de forças inerentes ao corpo social. Assim, deve-se consolidar o axioma da igualdade

com o respeito às diferenças pela consagração da pluralidade de ideias e diversidade social. A diferença deixa de ser fundamento para aniquilação de direitos e passa a figurar como alicerce para sua efetiva proteção e promoção. Em poucas palavras, também o princípio igualitário dinamiza-se da uniformidade para a diferenciação.

O reconhecimento das diferenças, o respeito às identidades diferenciais e a valorização da diversidade são marcos contemporâneos da igualdade e, nessa perspectiva, não admitem mais a simples indiferença estatal diante das especificidades de determinados grupos sociais. A festejada neutralidade do Estado, nessa seara, converte-se em omissão ou, dito de outra maneira, em atuação ratificadora do status quo de hierarquização social.

Essa remodelagem da concepção de igualdade traz reflexos diretos na configuração e atuação do Ministério Público, que se encarrega de defender os interesses da sociedade, levando em conta que as desigualdades podem afetar a própria noção de justiça como fundamento para a liberdade e



igualdade democráticas. A pobreza e a desigualdade social no Brasil são fatores que desafiam os diversos campos da ciência, empenhados em compreender a dinâmica de produção das desigualdades (REIS, 1995) e a consequente geração de exclusão (ZALUAR, 1997), favorecida pela omissão estatal ou por políticas públicas pouco eficientes.

O descontentamento com o funcionamento dos sistemas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário –, nos marcos de uma sociedade civil supostamente frágil, conduziu à tentativa de se contornar a política tradicional em busca da efetividade de direitos. A fórmula que vem sendo adotada modernamente no Brasil e no mundo é o modelo de judicialização dos conflitos, i. e., levar-se para a arena judicial os conflitos de dimensão social, fazendo com que esta funcione como instância paralela aos poderes públicos, incapazes de atender às necessidades da sociedade (SOUZA SANTOS, 1999).

Nesse contexto, a ação do MP se processa a partir de duas dinâmicas: (a) do ponto de vista tradicional do órgão, cuidando de questões criminais; (b) do ponto de vista dos novos pressupostos introduzidos pela Constituição de 1988, tratando da proteção e promoção dos direitos humanos e de cidadania, a partir da esfera pública, adotando as medidas necessárias para garantir que os poderes públicos e os serviços de relevância pública sejam providos.

Portanto, a partir da Constituição Cidadã, em consonância com a evolução do princípio igualitário, o Ministério Público deve buscar uma atuação mais satisfatória em termos de efetivação

da justiça, por meio da fiscalização do cumprimento das políticas públicas voltadas para a concretização dos interesses coletivos e direitos sociais, representando uma nova concepção jurídica. Esta relaciona a justiça à sua dimensão social, incorporando novos valores de cultura política na direção da própria justiça social, exatamente aquela que permite aproximar a liberdade do homem moderno da igualdade que lhe confere real materialidade. (TEIXEIRA, 2003).

O tensionamento das relações entre sociedade e Estado, decorrente da implementação insatisfatória dos direitos humanos, força à imposição de novas tutelas e novas formas de mediação, capazes de responder às demandas sociais por direitos concretos e não apenas escritos. Sob essa ótica, o Ministério Público vem se destacando enquanto agente de transformação social, capaz de mediar conflitos em busca de soluções para a salvaguarda dos direitos e garantias mínimas da sociedade brasileira, nos mais diversos aspectos.

A atuação do Ministério Público em defesa dos chamados novos direitos lança mão de novos procedimentos judiciais e extrajudiciais, distanciando-se do paradigma normativista que tem se mostrado inoperante diante do número crescente de demandas que fogem à capacidade de regulamentação do Estado. Também a emergência de formas novas de auto-regulação dos conflitos e da ação coletiva participativa no espaço público⁸ evidencia a ineficiência do Estado e sugere a necessidade de formas diversificadas de produção de regulação social, não abarcadas pelos

8. O “direito do asfalto” estudado pelos jus-sociólogos, em particular por Souza Santos (1999) e o “direito achado na rua” por Souza Jr. (1993).

mecanismos institucionais de produção do direito.

Das possibilidades dessa nova perspectiva de justiça, é oportuno enfatizar alguns aspectos considerados aqui relevantes. O primeiro argumento remete ao papel educativo da participação popular, defendido por Benevides (1991). Para a autora, educação política é condição inarredável para a cidadania ativa, e o próprio exercício da participação política torna-se essencial ao processo educativo da população. Ou seja, a existência de um espaço público onde a participação popular se faça possível é condição fundamental para integração da imensa parcela de “desorganizados” e “excluídos” à sociedade e à cidadania. Essa participação caracteriza-se pela discussão pública de confronto de argumentos, de acesso à informação, de processos de negociação e mediação.

Observando-se a distância entre as massas e os órgãos de decisão nos Estados contemporâneos, causados tanto menos pela complexidade técnica das tarefas do Estado, pode-se dizer que:

(...) a institucionalização de práticas de participação tem o apreciável mérito de corrigir a involução do regime democrático, permitindo que o povo passe a se interessar diretamente pelos assuntos que lhe dizem respeito e, sobretudo,

a se manter informado sobre os acontecimentos de interesse nacional” (BENEVIDES, 1991, p. 196).

Num segundo plano, a questão da “cultura política” nos leva às reflexões de Souza Santos (1998) sobre a função emancipatória da recontextualização dos direitos. O autor acredita que a prática social é a própria configuração de direitos – cada qual com a sua espacialidade e temporalidade específica –, considerando o direito positivo apenas como um direito relativo, na medida em que compartilha espaço com a realidade social.

Nesse processo de emancipação criativa a partir dos novos direitos, as sociedades multiculturais e multiétnicas ditas democráticas precisam reconciliar pluralismo e solidariedade, na forma de uma solidariedade pluralística, o que envolve também o processo de compartilhamento de identidades⁹. Sob essa perspectiva, à atitude tolerante precisam ser incorporados igual respeito e consideração pelas minorias e seus membros, com o envolvimento destes num permanente diálogo construtivo e participativo. O reconhecimento da igual dignidade do outro requer uma atitude de empatia recíproca, que transcenda a mera postura tolerante de quem enxerga o diverso como um estranho. Exige a capacidade de colocar-se no lugar do outro, não para dominá-lo ou substituí-lo, mas para compreender o seu ponto de vista sem julgamentos, o que apenas é possível por meio do diálogo que imprime a busca por uma

9. Adeno Addis, *On human diversity and the limits of toleration*, p. 127 e ss., denomina de identidade compartilhada um processo que permite a conexão de minorias e majorias num diálogo institucional contínuo, no qual diferentes grupos culturais e étnicos são capazes de formar redes de comunicação e desenvolver, ainda que provisória e contingencialmente, vocabulários comuns de emancipação. Para o autor, nesse processo discursivo – definidor não apenas da identidade compartilhada, mas também da própria justiça –, há três instituições centrais: o sistema educacional, os meios e a lei.

verdade – ou verdades – que serve(m) a todos, mas que nenhuma das partes a(s) possui(em) ou detém(êm)¹⁰.

Nesse contexto, o Ministério Público, enquanto instituição permanente, incumbida do poder/dever de salvaguardar a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, deve orientar-se no sentido de garantir às minorias o acesso à justiça e ao efetivo exercício dos direitos fundamentais, de forma eqüitativa. É papel institucional do *Parquet* a defesa de uma ordem jurídica inclusiva, distributiva dos bens e direitos, que não se preste à preservação do status quo e, conseqüentemente, à manutenção dos excluídos fora do processo de desenvolvimento econômico, social e cultural. Nessa linha de entendimento, a aproximação e articulação do Ministério Público com os movimentos sociais revelam-se de fundamental importância para a orientação de sua atuação, inclusive a partir de processos dialógicos de construção coletiva que levem em consideração as especificidades de determinados grupos e sua efetiva participação na elaboração das soluções jurídico-políticas pertinentes.

Esse novo perfil marca a especificidade do Ministério Público brasileiro, que deve se modernizar para se adaptar às exigências contemporâneas, salvaguardando os interesses dos grupos sociais vulnerabilizados e, por isso, merecedores de proteção especial. De fato, as desigualdades (social, econômica, racial, de gênero, física, etária etc.) a que estão

submetidos esses grupos afetam de maneira incontestante o acesso à justiça, aos direitos fundamentais e aos serviços de relevância pública, justificando a atuação ministerial, tanto processualmente – assegurando a proteção jurisdicional dos direitos dos hipossuficientes –, quanto na esfera extrajudicial – mediando conflitos, através dos instrumentos previstos legalmente, como recomendações, audiências públicas, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta etc.

O reconhecimento paulatino das diversas formas de desigualdades de fato e a aglutinação das especificidades – através da formação de movimentos sociais organizados – permitem identificar grupos vulnerabilizados, que, diante das iniquidades a que estão sujeitos, necessitam de proteção especial e exigem atenção e atuação direcionadas dos poderes constituídos. Tais fatores repercutem sensivelmente na ampliação e especialização das funções ministeriais, tornando flagrante a magnitude do papel jurídico, social e político do Ministério Público, que continuamente precisa discutir e remodelar sua atuação, a fim de superar os desafios que lhe são impostos. De fato, a amplitude das funções atribuídas ao *Parquet* – crescentes desde a Constituição Federal de 1988 – representa um desafio a ser vencido pela instituição, que para além da racionalização de suas atribuições, precisa, outrossim, especializá-las, garantindo a focalização e eficácia da atuação ministerial. A defesa dos interesses das minorias também requer que, respeitadas as demandas locais,

10. Para José Bada, *La tolerancia entre el fanatismo e La indiferencia*, p. 96, dado que vivemos em comunicação, precisamos de uma virtude pública para a vida pública; uma virtude solidária que ultrapasse os justos limites da tolerância e se funda na confiança e no cuidado recíprocos.

sejam envidados esforços através da criação de Promotorias de Justiça Especializadas e Centros e/ou Grupos de Apoio, voltados para cada segmento minoritário.

Nessa linha evolutiva, o Ministério Público do Estado da Bahia – reconhecendo a importância da atuação focalizada na defesa dos interesses das minorias –, institucionalizou novas estruturas, com criação de Centros de Apoio Operacionais e Grupos de Atuação Especial nas áreas de Cidadania e Direitos Humanos, focados na articulação com os movimentos sociais, para valorização da efetiva participação dos cidadãos na fiscalização das políticas e serviços públicos.

Vale recordar trecho do livro comemorativo dos 400 anos do Ministério Público do Estado da Bahia – 1609-2009, que já ressaltava que:

No campo criminal, vem-se envidando esforços no combate a criminalidade, no âmbito repressivo e preventivos (...). Já no âmbito cível, ademais atentar para as questões atinentes à paternidade responsável, e ao registro civil como garantia fundamental do exercício da cidadania, acompanham-se as atividades do terceiro setor (fundação) e assegura-se a transparência do processo eleitoral. Tudo isso sem perder de vista a aproximação com a população de zonas mais carentes e de difícil acesso, que são atendidas por meio do Programa Ministério Público vai às Ruas – MPVR. No âmbito da Cidadania, a preocupação não poderia ser outra. Além das ações na promoção e defesa dos Direitos Humanos, através dos Núcleos próprios destinados, também à articulação com os movimentos

sociais, diversos grupos de atuação especial foram implementados na defesa da saúde pública, do patrimônio público e moralidade administrativa, das pessoas com deficiência, dos idosos, das mulheres, da educação e do combate a violência doméstica e discriminação. (p. 35).

Com efeito, nessa mesma perspectiva de atendimento das novas/velhas demandas sociais, o Ministério Público passou a se preocupar com a descentralização de ações, criando, em 1991, os primeiros escritórios regionais e quatro centros de apoio operacional (Proteção ao Consumidor; Infância e Juventude, Direitos Humanos e Proteção aos Deficientes; Cível e Criminal, e Defesa do Patrimônio Público, Artístico e Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico.). Em 1992, os Centros de Apoio Operacional foram redimensionados com redistribuição das atribuições e supressão do Centro de Direitos Humanos (Consumidor; Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Meio Ambiente, Acidente de Trabalho; Criança e Adolescente; Criminais e Curadoria de Fundações). Já em 1996, cria-se o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Cidadania, suprimindo uma grande lacuna existente. Em 1997, criaram-se a Promotoria de Combate ao Racismo (a primeira do Brasil) e o Programa Ministério Público Vai às Ruas, para aproximar o MP das comunidades. Mais recentemente, em 2006, criam-se núcleos/grupos na área da Cidadania (Defesa do Direito dos Idosos; Educação; Saúde; Combate à Discriminação; Defesa das Pessoas com Deficiência; Patrimônio Público; Defesa das Mulheres, dentre outros), sendo que, somente em 2014, institucionaliza-se a atuação em defesa da população LGBT.

Por fim, é indispensável perceber que o processo de construção do Ministério Público não se encerrou. Em compasso com as necessidades e demandas sociais, ele vai se reinventando para cumprir sua função constitucionalmente estabelecida, em busca de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária para todas as pessoas.

REFERÊNCIAS

ADDIS, Adeno. *On human diversity and the limits of toleration*. In: SHAPIRO, Ian; KYMLICKA, Will (ed.). *Ethnicity and group rights*. Nomo XXXIX. New York: New York University Press, 1997. p. 112-153.

BADA, José. *La tolerancia entre el fanatismo y la indiferencia*. Navarra: Editorial Verbo Divino, 1996.

BAHIA, Ministério Público. *A História do Ministério Público do Estado da Bahia, 1609-2009*. Salvador, 2009.

BENEVIDES, Maria V.M. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

CASARA, Rubens R. R. *Mitologia Processual Penal*. São Paulo: Saraiva, 2015.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

HELLER, Agnes. *Além da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MERTENS, Pierre. *Égalité et droits de l'homme: de l'homme abstrait à l'homme*

situé. In: DEKKERS, R.; FORIERS P.; PERELMAN, C. (Dir.). *L'égalité*. vol. 4 des Travaux du Centre de Philosophie du Droit de l'Université Libre de Bruxelles. Bruxelles: Bruylant, 1975., p. 266-302.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

REIS, E. P. *Governabilidade e Solidariedade*. In: Valladares & Coelho (Org.) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

_____. *Desigualdade e solidariedade: uma releitura do "familismo amoral" de Banfield*. In: RBCS, São Paulo, n. 29, 1995.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUSA JR, José Geraldo (Org.). *Introdução crítica ao direito*. Brasília: UNB, 1993. (Série o direito achado na rua, v. 1).

SANTOS, Boaventura Souza. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. São Paulo: Ministério de Adm. Federal, 1998.

_____. *Pela Mão de Alice*. São Paulo: Cortes, 1999.

TEIXEIRA, Marcia Regina Ribeiro. *Justiça e Direitos Modernos: o Projeto Ministério Público vai às Ruas na Bahia*. Dissertação Mestrado. Bahia, 2003.

ZALUAR, Alba: *Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas*. RBCS, São Paulo, n. 35, v. 1, out. 1997.



09 Avanços na defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa pelo Ministério Público estadual

Luciano Taques Gignone¹
PROMOTOR DE JUSTIÇA

Vistas as coisas sob uma perspectiva histórica, ainda que de curto prazo, é inegável que o combate aos desvios no âmbito da Administração Pública brasileira tem se aprimorado. Essa evolução decorre tanto de fatores internos, quanto externos – e, provavelmente, mais desses, do que daqueles. Com efeito: organismos internacionais de relevo passaram a lançar luz sobre a importância do combate à corrupção para se garantir o desenvolvimento nacional, notadamente nos países mais pobres. Essa percepção levou à construção de vários compromissos internacionais, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção, formalmente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Federal nº

4.410/02, e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, acolhida formalmente em nosso sistema jurídico através do Decreto Federal nº 5.687/06. Atualmente, é significativa a pressão internacional para que as nações em desenvolvimento adotem medidas mais efetivas na promoção da boa gestão pública.

Com isso, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa ganhou mais espaço no discurso jurídico. O tema, que antes era incidental, passou a ter protagonismo. Passou-se a reconhecer a correlação necessária entre desenvolvimento econômico e boa gestão pública: num ambiente econômico infestado por práticas ineficientes e corruptas, não

1. Pós-Graduado em Direito do Estado pelo curso Juspodium Unyhana. Doutorando em Ciências Jurídico Políticas pela Universidade de Lisboa

existe a estabilidade necessária para que se desenvolva um mercado sadio e promissor, apto a garantir emprego e um padrão mínimo de consumo aos cidadãos.

É certo que a boa gestão pública não impacta apenas na atividade econômica privada, mas, também, na implementação de outras (não seria equivocado dizer de todas) as políticas públicas. A má prestação dos serviços públicos de saúde, educação, segurança, proteção ao meio ambiente, dentre outros, está relacionada à gestão pública deficiente.

Sendo assim, a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa possui relevância estratégica para a promoção de todos os objetivos sociais e econômicos enunciados em nossa Constituição Federal. Esse reconhecimento constitui inegável avanço.

Outro avanço que pode ser apontado diz respeito à criação de mecanismos legais que tornaram mais eficiente a defesa do patrimônio público. Desde a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7.347/85), passando pela Lei de Combate à Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92), Lei Anticorrupção Empresarial (Lei Federal nº 12.846/13) e a Lei de Combate ao Crime Organizado (Lei Federal nº 12.850/13), o Brasil vem construindo marcos legais que têm propiciado respaldo normativo para a luta pela boa gestão pública.

O Ministério Público tem sido, desde sempre, protagonista nessa história. Não necessariamente por mérito seu, embora muitas vezes tenha exercido influência determinante para a edição desses diplomas legais. Antes e

acima disso, é uma circunstância de cunho estrutural que conferiu esse protagonismo ao Ministério Público: o fato da Constituição Federal, consolidando o que já vinha apontado na legislação infraconstitucional, ter-lhe atribuído a função institucional de defender o patrimônio público (art. 129, III, da Carta Federal). Essa é, portanto, a instituição à qual o texto constitucional expressamente cometeu o dever de zelar pela boa gestão pública.

Resta avaliar se esse avanço normativo tem repercutido em ações práticas mais efetivas. O questionamento que cabe fazer é se o Ministério Público e, notadamente, os Ministérios Públicos Estaduais, tem sido eficiente na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, bem como que caminhos deve percorrer para aprimorar a sua atuação nessa área.

De pronto, apontamos os avanços, que não são poucos. O trato de décadas com a matéria tem desenvolvido razoável conhecimento institucional acerca das práticas irregulares mais recorrentes, bem como de mecanismos para combatê-las. Um exemplo disso é o combate ao nepotismo: embora se trate de mazela ainda difundida na Administração Pública, é certo que a atuação do Ministério Público tem sido decisiva para minorar progressivamente o problema. Não fosse a constante e infatigável atuação dos Promotores de Justiça nesse campo, o quadro seria bem pior. O mesmo se diga de outro problema frequente, relativo à admissão de pessoal com burla à regra constitucional do concurso público. A realidade demonstra que esse ainda é um problema grave no âmbito da atividade estatal, mas o Ministério Público tem registrado diversas vitórias nesse setor,



que repercutem na consolidação de um Estado cada vez mais republicano.

Nesse ponto, é interessante traçar uma diferenciação entre a atuação ministerial no combate à ineficiência administrativa e a sua atuação no combate à corrupção. Isso porque a boa gestão pública não é solapada apenas por meio de práticas corruptas: a ineficiência administrativa é tão danosa quanto elas à eficaz implementação das políticas públicas.

Temos sido melhores no combate à ineficiência, do que no combate à corrupção e, ainda assim, com ganhos que vêm a muito custo. A razão é compreensível: a atuação do Ministério Público no combate à ineficiência administrativa envolve enorme ônus argumentativo e deve se cercar de muitas cautelas, sob pena do órgão ministerial sobrepor suas compreensões pessoais às deliberações legítimas dos gestores públicos. O âmbito de questionamento da eficácia das ações e decisões dos agentes públicos muitas vezes resvala para a zona cinzenta dos argumentos principiológicos, na qual

nem sempre se tem uma razão objetiva irrecusável para questionar a postura da Administração Pública. É sob essa ótica que surge o enorme ônus argumentativo do Ministério Público, na tentativa de convencer os gestores públicos e, se isso não der certo, o Poder Judiciário, de que determinado curso de conduta não garante a implementação adequada das políticas públicas normativamente previstas. Esse labor de argumentação não existe com a mesma intensidade na seara do combate à corrupção: a definição dos ilícitos acaba por ser mais clara e precisa e, uma vez caracterizada a conduta, é menos complexo enquadrá-la como uma prática ilegal. Trocando em miúdos, envolve menos esforço argumentativo dizer que agiu de forma corrupta um gestor que enriqueceu ilícitamente desviando recursos públicos, do que afirmar que agiu de forma ineficiente outro gestor que optou por contratar a pintura do prédio da Prefeitura, ao invés de comprar computadores para o Conselho Tutelar.

É de se esperar, portanto, que o Ministério Público concentre mais esforços no

combate à corrupção, campo no qual sua atuação pode se desenvolver de forma menos intromissiva nas opções discricionárias da Administração Pública, do que na esfera do controle da eficiência administrativa. Para que isso ocorra, é fundamental que se reflita sobre a arquitetura institucional do Ministério Público Estadual na atualidade, bem como acerca do cenário no qual a instituição se insere.

O primeiro ponto a merecer reflexão diz respeito à ênfase num modelo de atuação que privilegia generalistas, ao invés de especialistas. Embora o passar do tempo tenha permitido o aperfeiçoamento da atuação da instituição na defesa do patrimônio público, é certo que isso ocorre dentro de uma matriz de divisão de atribuições calcada em duas ideias que podem parecer antagônicas: a acumulação e a pulverização. Explica-se. Os diversos Ministérios Públicos Estaduais possui ampla capilaridade no território nacional. Não é exagero dizer que existe um Promotor de Justiça responsável por cada rincão do país. Somos, portanto, altamente pulverizados. Ocorre que esse contingente de profissionais altamente pulverizado por todos os cantos do Brasil desenvolve suas atribuições dentro de um modelo de acumulação. Não basta que se tenha um Promotor de Justiça em cada local: além disso, ele deve ser responsável por todas as demandas que afetam aquela localidade – situação mais frequente, quanto menor for o Município. Essa divisão gera uma percepção irreal da força de trabalho efetiva com a qual a instituição conta em cada área de atuação. Nesse passo, é válida a analogia com um time de futebol. Suponha-se que uma equipe de futebol conte com onze jogadores, mas que nenhum deles tenha uma posição específica: todos acumulam todas

as posições. Assim, os onze jogam ao mesmo tempo como goleiros, zagueiros, laterais, atacantes e assim por diante. É previsível o resultado que esse arranjo estrutural propiciará ao time em qualquer campeonato que ele decida disputar. A acumulação de atribuições não gera apenas redundância, mas falta de especialização. Se a equipe quer ter um bom goleiro, é interessante que separe um componente para treinar nessa posição e nela se aperfeiçoar, e assim, por diante, relativamente a todas as outras posições. O Ministério Público deve fazer o mesmo: sem abrir mão de sua capilaridade, deve buscar a regionalização da atuação, notadamente nas áreas que envolvem a defesa de direitos de natureza transindividual, como é o caso da defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa.

Note-se que, no âmbito do Ministério Público, a acumulação de atribuições gera outra consequência desfavorável, além da falta de especialização. Estamos a nos referir à competição interna entre as diversas áreas de atuação. Como a quantidade e a variedade de demandas é sempre maior do que o tempo de que os profissionais dispõem para resolvê-las, a atuação prática impõe uma seleção de prioridades. Como esse elenco de prioridades não é definido institucionalmente, compete a cada agente ministerial fazê-lo, de acordo com sua realidade. Em vista disso, os Centros de Apoio Operacional das diversas áreas dedicam-se incessantemente a cultivarem a atenção dos membros para o seu específico campo temático. Caso tenham êxito nisso, conseguirão fazer com que os Promotores de Justiça foquem sua atenção prioritariamente naquela área, em detrimento das outras.

Por todos esses argumentos, o modelo

de acumulação de atribuições tem representado um dificultador na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, por dificultar a especialização e gerar um evitável gasto de energia institucional no proselitismo interno que é feito por cada área de atuação.

Outro ponto a ser aperfeiçoado diz respeito à atuação seletiva do Ministério Público, algo que é uma realidade internacionalmente consagrada há décadas, mas que ainda enfrenta muita resistência no Brasil. Sem embargo dos marcos normativos que têm orientado no sentido do estabelecimento de critérios de priorização de demandas (art. 7º da Recomendação nº 42/16, do Conselho Nacional do Ministério Público, e arts. 1º, § 1º, e 5º, XI, amparo na recente Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN Nº 02/18, da Corregedoria Nacional do Ministério Público), os diversos Ministérios Públicos Estaduais têm relutado em construir diretrizes de atuação que permitam à instituição canalizar seus escassos recursos humanos, materiais e financeiros,

naqueles temas que apresentariam maior retorno à sociedade.

A reflexão institucional sobre esse ponto é imperiosa, como uma questão de manutenção do prestígio que o Ministério Público Estadual detém no arranjo institucional brasileiro. Cabe aqui a reflexão acerca do ambiente no qual a instituição se insere, dentre diversos outros órgãos de controle da Administração Pública. Instituições irmãs do Ministério Público Estadual, tais como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, têm obtido vitórias significativas para a sociedade brasileira e, de quebra, reforçado seu prestígio social, a partir de políticas objetivas de priorização de demandas mais relevantes. Temos muito a aprender nesse campo e devemos fazê-lo logo, antes que o espaço seja ocupado.

Se quisermos vencer o jogo contra a má gestão pública, precisamos reposicionar nosso time dentro de campo. Ainda que imbuído de uma reflexão crítica, o próprio reconhecimento dessa necessidade caracteriza um avanço. Com efeito:



trata-se do reconhecimento de que hoje temos um instrumental normativo muito mais apropriado para a defesa do patrimônio público. E não apenas no campo das normas se deu o progresso: os diversos Ministérios Públicos Estaduais contam, na atualidade, com estruturas de apoio técnico inexistentes há poucos anos. Na Bahia, isso se deu tanto por meio do fortalecimento do apoio pericial nos aspectos contábil e de engenharia, por meio da Central de Apoio Técnico (CEAT), quanto mediante apoio de inteligência e investigação prestado pela Coordenadoria de Segurança Institucional e Inteligência (CSI), operacionalizando pesquisas em diversas bases de dados, bem como medidas cautelares relativas a técnicas especiais de investigação, tais como quebras de sigilo bancário e fiscal e interceptações telefônicas. No que diz respeito ao suporte investigatório, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e Investigação Criminal (GAECO) tem contribuído com relevantes investigações na área de combate à corrupção.

Por tudo isso, não exitamos em afirmar que o caminho é promissor e que as reformas necessárias contam com ambiente propício para serem implementadas. Ver um Ministério Público cada vez mais atuante na defesa da boa gestão pública e no combate à corrupção não é apenas um desejo dos membros da instituição, mas de toda a sociedade brasileira. Em nós foi depositada essa responsabilidade e dela temos o dever de nos desincumbir.



10

A Segurança Pública e o Ministério Público

Geder Luiz Rocha Gomes¹
PROCURADOR DE JUSTIÇA

BREVE ESCORÇO HISTÓRICO – BRASIL

Inicialmente, impende registrar a complexidade do tema segurança pública, que muitas vezes provoca uma percepção parcial e romantizada sobre as políticas públicas a ele relacionadas. Assim, registramos que, para além do pioneirismo da tarefa, o Ministério da Justiça, diferente de outros órgãos do Governo Federal que já possuíam experiências exitosas de realização de Conferências, optou por um amplo espectro de ações e espaços preparatórios à 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), realizado em 2008.

Primeiramente, foi instituído Grupo de Trabalho Ministerial para definir as

linhas mestras do projeto da 1ª CONSEG. Representantes de todos os órgãos do Ministério da Justiça, facilitados por uma equipe com especialização em gestão participativa, discutiram questões iniciais como representação dos segmentos sociais na 1ª CONSEG, objetivos, ideias-centrais, obstáculos, lema, eixos etc. De forma paralela, o Grupo de Trabalho também organizou quatro grupos de convidados, com especialistas na temática segurança pública, democracia participativa, redes e movimentos da sociedade civil na área penitenciária, além de trabalhadores da área da segurança pública, cujas discussões deram subsídios para o pré-projeto apresentado pelo Grupo de Trabalho.

A Conferência teve como pressuposto

¹. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa

a participação das Universidades e de seus especialistas, orientandos e grupos de estudos. Entretanto, a Conferência não teve equivalência com um congresso acadêmico, por conta da diferença do seu escopo – mais voltado à formulação de políticas públicas a partir de um diálogo social entre desiguais (diferentes segmentos, com visões, percepções e demandas diferenciadas acerca dos mesmos temas).

A comunicação destas regras e premissas a todos os participantes, parceiros e colaboradores da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) foi de fundamental importância para o alinhamento das expectativas além da minimização de eventuais demandas projetadas sobre a Conferência.

No ensejo, vale colacionar os objetivos da 1ª CONSEG:

I. Objetivo Geral: Definir princípios e diretrizes orientadores da Política Nacional de Segurança Pública, com participação da sociedade civil, trabalhadores e poder público como instrumento de gestão, visando efetivar a segurança como direito fundamental.

II. Principais objetivos Específicos:

a) Fortalecer o conceito de segurança como direito humano;

b) Definir as prioridades para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública, conforme os Eixos Temáticos;

c) Contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, tornando-o um ambiente de integração, cooperação e

pactuação política entre as instituições e a sociedade civil com base na solidariedade federativa;

d) Promover, qualificar e consolidar a participação da sociedade civil, trabalhadores e Poder Público no ciclo de gestão das políticas públicas de segurança;

e) Fortalecer os eixos de valorização profissional e de garantia de direitos humanos como estratégicos para a Política Nacional de Segurança Pública;

f) Criar e estimular o compromisso e a responsabilidade para os demais órgãos do poder público e para a sociedade na efetivação da segurança com cidadania;

g) Deliberar sobre a estratégia de implementação, monitoramento e avaliação das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, bem como recomendar a incorporação dessas resoluções nas políticas públicas desenvolvidas pelos estados, municípios e outros poderes;

h) Valorizar e promover as redes sociais e institucionais articuladas em torno do tema da Segurança Pública, bem como as iniciativas de educação pela paz e não violência;

Por fim, impende aduzir que após a realização da 1ª CONSEG no ano de 2008, as Instituições do Sistema de Justiça, incluindo o Ministério Público, passaram a atuar com maior reforço na área da Segurança, mudando o conceito até então vigente, em que apenas os Órgãos enumerados no art.144, CF, atuavam massivamente na área em epígrafe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

A SEGURANÇA PÚBLICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

A Instituição percebeu que era fundamental que ocorresse uma intervenção nesse domínio, transformando-se num salto de qualidade, fazendo esta intervenção, não pontual nem voluntarista, mas por intermédio do aprofundamento dos debates.

Alinhado com este momento histórico, no Ministério Público do Estado da Bahia, no ano de 2010, foi instituído, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, o Comitê Interinstitucional em Segurança Pública (CISP) com a finalidade de contribuir com um Sistema de Justiça Criminal e de Defesa Social mais ágil e efetivo, que tem dentre as suas competências: - fomentar e auxiliar o exercício das funções institucionais conferidas constitucionalmente ao Ministério Público pelo art. 129, I, VI, VII, VIII e IX; II- colaborar com os Poderes Públicos, ou com entidades privadas, em campanhas educativas tendentes a abordar a problemática da violência; III- manter banco de dados sobre o controle externo da atividade policial no Estado da Bahia e estatísticas criminais detalhadas; IV- receber e

analisar propostas encaminhadas por especialistas e representantes de outros órgãos, instituições públicas ou privadas, instituições de ensino e de organizações da sociedade civil a fim de instrumentalizá-las para os objetivos desse comitê.

Na sequência, no ano de 2011, com o desiderato de acompanhar de forma permanente a política de segurança pública, foi criado o Centro de Apoio Operacional de Segurança Pública e Defesa Social (CEOSP), órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, que tem por finalidade promover a articulação, harmonização, mediação de relações e a integração das ações voltadas à segurança pública e defesa social, que tem como atribuições, além de exercer as funções de secretaria executiva, dar o apoio técnico e administrativo do Comitê Interinstitucional em Segurança Pública (CISP): I - realizar estudos e pesquisas voltados à formulação das políticas institucionais, em sua área de atuação; II - promover a interação com as diversas esferas do poder, organizações governamentais, do terceiro setor e do setor privado que participem direta ou indiretamente das ações pertinentes à segurança pública e defesa social; III - identificar situações e tendências que contribuam para a formulação de políticas e definição de prioridades na área de segurança e defesa social na cooperação intra e interinstitucional.

No ensejo, vale registrar a atuação do CEOSP na busca da melhoria das condições do sistema penitenciário baiano, mormente na ampliação do número de vagas, o que contribuiu para que o Estado da Bahia ocupe hoje posição privilegiada na proporção encarceramento/população, cuja taxa



é inferior à taxa de encarceramento mundial. Também com um olhar para os cumpridores de penas e medidas alternativas, o MP da Bahia, por intermédio do CEOSP, foi coautor das leis estaduais que ampliaram o número de Centrais e Núcleos de penas e medidas alternativas, colocando o Estado entre os primeiros do país nesta política ressocializadora.

Nesta linha de inteligência, vale trazer à baila o projeto interinstitucional de iniciativa do Poder Judiciário em parceria com o Ministério Público, anteriormente chamado de Núcleo de Prisão em Flagrante, e atualmente absorvido pelas Audiências de Custódia, local para onde são encaminhadas as pessoas presas em flagrante em Salvador e Região Metropolitana de Salvador, constituindo em iniciativa que atende aos reclames de todo o sistema de Justiça Criminal.

Registre-se que, ainda no ano de 2011, o Ministério Público da Bahia, por intermédio do CEOSP, articulou a edição da lei nº 12.357/2011, que instituiu, no

âmbito do Estado da Bahia, o Sistema de Defesa Social (SDS), com a finalidade de formular, implantar, monitorar e avaliar a Política Pública de Defesa Social, que previu a criação do Programa Pacto Pela Vida, consistente no conjunto de projetos e atividades desenvolvidos por diversos órgãos do Poder Público e em interação com a sociedade civil, que tem como desiderato promover a redução da criminalidade e violência no Estado da Bahia, com ênfase na prevenção e combate aos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI).

Em apoio sistêmico ao Pacto Pela Vida, foi instituído, no âmbito do CEOSP, o Projeto Comunidade Legal, que planeja e organiza a atuação do MP nas Bases Comunitárias de Segurança, visando identificar situações e tendências nas comunidades-alvo, promovendo a inclusão social, incentivando a mobilização popular por meio de ONGs, movimentos, conselhos e associações, defendendo grupos sociais vitimizados, especialmente crianças e adolescentes, visando a prevenção

e o enfrentamento contra a violência e a criminalidade, que até o momento atendeu aproximadamente 1.700 (mil e setecentos) cidadãos.

De igual modo, foi criado o projeto Comunidade Segura, com a meta de instalar os conselhos comunitários de segurança em pelo menos 20 municípios. Os Consegs são entidades de natureza jurídica privada, com composição majoritária ou exclusiva da sociedade civil, sem fins lucrativos e de interesse público e social, cujos integrantes se reúnem, voluntariamente, para discutir, planejar e acompanhar a solução dos problemas comunitários de segurança, desenvolver campanhas educativas e estreitar laços de cooperação entre várias lideranças locais, tomando como base os casos de sucesso em Ipirá e Ribeira do Pombal, com o objetivo de fortalecer a estratégia institucional num setor que a sociedade baiana, de forma prioritária, clama por melhoria, figurando o MP como propulsor desta mudança de paradigmas, valendo destacar ainda que o georreferenciamento serve para melhor analisar e diagnosticar os fatos criminosos, de forma a possibilitar uma atuação com maior organização dos organismos do sistema de defesa social.

Dando sequência aos trabalhos na área, e com base nos objetivos alcançados, o Ministério Público da Bahia considerou que a regionalização da proposta do Comitê Interinstitucional em Segurança Pública (CISP) seria fundamental para o enfrentamento dos problemas relacionados à segurança nas cidades do interior do estado, surgindo assim o Projeto Segurança Pública Integrada – Regionalização do CISP, desenvolvido pelo CEOSP e criado através do Ato 575, de 04 de setembro de 2013, que alterou o ato 346/2010, oportunidade em que

o Comitê passou a ser implementado pelas Promotorias de Justiça Regionais, contando atualmente com adesão de praticamente 100 % das regionais do estado da Bahia, projeto este que mereceu menção honrosa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no ano de 2014.

Com efeito, como consequência da articulação existente no Estado, em dezembro de 2011, foi constituído Grupo de Trabalho, formado por representantes dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público do Estado da Bahia, com o desiderato de realizar avaliações e estudos a respeito da implementação do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), que sem criar a duplicidade de esforços com mecanismos já existentes, se dispôs a propor medidas para serem implementadas pelos Órgãos e Instituições Públicas, a fim de se aprimorar e aperfeiçoar as ações na busca da efetividade na recuperação de ativos, tendo sido formalmente criado o CIRA, por intermédio do Decreto nº 13.843, de 29 de março de 2012.

O CIRA tem a finalidade de propor medidas para o aprimoramento das ações e busca da efetividade na recuperação de ativos de titularidade do Estado, a serem implementadas pelos órgãos e instituições públicas que o integram, e para o enfrentamento à criminalidade fiscal e tributária, cujos resultados envolvendo a participação destacada do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica, as Relações de Consumo, a Economia Popular e os Conexos (GAESF), junto à força-tarefa, promoveram a recuperação de ativos, desde a sua criação até o

ano de 2018, de valores estimados em torno de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), em ações diretas, e aproximadamente R\$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), de forma indireta, valendo ressaltar que, após o êxito na capital, houve a regionalização do Comitê suso apontado, com a criação de estrutura própria em Vitória da Conquista e Feira de Santana.

Destarte, repise-se, que na última década, a questão da segurança pública passou a ser considerada problema fundamental e um dos principais desafios ao estado de direito no Brasil. A segurança passou a ter grande visibilidade e jamais, em nossa história recente, esteve tão presente nos debates tanto de experts como do público em geral, ambiência que mereceu do MP/BA participação intensa e proativa, na certeza que este é o caminho a ser trilhado para o efetivo exercício do seu mister constitucional.



11



Ministério Público e a luta pela consolidação dos avanços democráticos

Lívia Luz Farias¹
PROMOTORA DE JUSTIÇA

A nenhum outro órgão essencial ao funcionamento da Justiça coube a missão constitucional da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis². Nenhum outro reuniu funções tão fundamentais à consolidação da Democracia.

É desta superior missão que se extrai o sentido das palavras de Hélio Bicudo: “O Ministério Público é a instituição chave para a democracia no país”, palavras revestidas do respaldo moral e existencial de uma vida sacrificada à luta pela Democracia³. Hoje, mais do que nunca, observa-se o acerto desta

afirmação, de tal forma que é possível dizer, perfeitamente, que, se falhar a Democracia, antes terá falhado o Ministério Público em seu propósito de defendê-la.

O respeito à cidadania não é oposto ao exercício do poder, mas o único caminho através do qual o poder deve ser consolidado em uma Democracia. Nos 30 anos da Constituição Federal, esta consciência foi sendo, paulatinamente, construída pela atuação criminal de destemidos membros do Ministério Público que lutam pela consolidação da confiança da população brasileira nas instituições democráticas.

1. Doutora em Filosofia do Direito pela Universidade Complutense de Madrid e Professora do curso de pós-graduação em Ciências Criminais da Universidade Católica de Salvador.

2. vid. art. 127 da Constituição Federal de 1988.

3. cf. entrevista concedida à Associação Paulista do Ministério Público de São Paulo. Disponível em: www.mpsp.mp.br.

Importantes avanços foram observados, como o combate aos crimes de colarinho branco, antes nunca visto, e a consolidação institucional do Ministério Público como órgão defensor da cidadania.

A quebra de paradigma no combate aos crimes de colarinho branco foi a conquista social mais representativa. A corrupção é um crime grave que afeta a confiança da população na expectativa de que o agente público buscará o interesse público, produzindo desilusão e descrédito no funcionamento adequado do sistema democrático.

Nas palavras do ex-Juiz Sérgio Moro, “os fatos mais perturbadores que encontrei durante toda a investigação da Lava Jato foram os casos em que se justificava o pagamento de propina simplesmente por ser “a regra do jogo”, sem que a vantagem extra indevida fosse, necessariamente, recebida. Uma corrupção pura e simples, grave, sistemática e profunda. Este o elemento que mais caracteriza e diferencia a corrupção no Brasil dos outros lugares do mundo”.⁴

Um tipo de criminalidade que sempre desafiou todos os sistemas de controle encontrou um freio no sistema democrático, através da atuação persistente e combativa do Ministério Público. Pessoas que, detentoras do poder político e econômico, nunca cogitaram serem punidas por seus atos desonestos, vêm sendo forçadas a prestar contas à nação.

À frente de milhares de operações por todo o país, o Ministério Público vem representando a luta da sociedade

contra a concentração exclusiva de ganhos nas mãos desta minoria, que insiste em governar consigo, por si e para si.

Se antes o cidadão, frontalmente ofendido nos seus direitos mais fundamentais, não sabia a quem recorrer, agora ele sabe poder contar com o Ministério Público que, com a configuração constitucional de 1988, deve-se dirigir contra os próprios detentores do poder, se forem estes os responsáveis pelo dano causado.

Durante estas três décadas, o Ministério Público foi um dos mais altivos defensores do efetivo respeito aos direitos fundamentais, consolidando-se institucionalmente, como órgão público defensor da cidadania. Houve uma mudança de paradigma no âmbito do controle externo da atividade policial, com a fiscalização e a melhoria das instituições penitenciárias, das Delegacias de Polícia e das funções policiais contra o desrespeito aos direitos fundamentais e o abuso de poder.

Todo promotor que atuou na área de controle externo da atividade policial, por exemplo, é testemunha fidedigna de que, há 25 anos, praticava-se a tortura em dependências policiais de maneira corriqueira, sem maiores questionamentos morais, como uma consequência quase necessária da atuação policial. Rara a Delegacia de Polícia que não possuísse o seu kit-tortura, com tonel de água, fios elétricos, cordas, e sacos plásticos. Realidade ultrapassada.

Em 2018, o crime continua sendo o ato mais atentatório à ordem social,

4. palavras proferidas na 3ª edição do Simpósio Nacional de Combate à Corrupção, ocorrido nos dias 23 e 24 de agosto de 2018, em Salvador-Bahia.



ferindo direta e de forma grave os seus bens mais caros, mas os perigos à democracia já não são os mesmos de 1988. Não poderiam ser. A sociedade se modificou vertiginosamente. Em 30 anos, ocorreram mudanças tão significativas em tão curto espaço de tempo que, sendo tão abrangente a função ministerial, não será surpresa se nos depararmos com uma crise da própria identidade institucional que pode não saber mais ao que se ater, pode não saber em qual tipo de terreno deve levantar suas paredes, ou mesmo com uma instituição que pode estar à deriva, sem idéias claras.

É chegado o momento de abandonar o recurso retórico e vazio dirigido a um tempo inexistente, porque os inimigos da Democracia são outros. O regime democrático de direito se põe à prova, mostra suas fragilidades, luta contra um descrédito generalizado, exhibe o fracasso da política criminal de segurança da sociedade, com a vergonhosa cifra de mais de 60 mil assassinatos ao ano, creditados ao crime organizado.

Sem esquecer os avanços obtidos, há uma necessidade de aprimorar e restabelecer a confiança nos mecanismos de controle do sistema punitivo. Os avanços não serão consolidados sem a aceitação e enfrentamento dos desafios de uma sociedade que em nada se parece àquela do final da década de 80.

O maior desafio da atuação criminal do Ministério Público é o crescimento descontrolado do crime organizado, que parece tornar impossível qualquer esperança de paz social. São milhares as vítimas de crimes violentos espalhadas por todo o país, sem uma resposta mínima de proteção por parte do Estado. É como se, a cada ano, fosse detonada uma bomba atômica no território nacional, semelhante à que destruiu Nagasaki. Assistimos ao extermínio da cidadania, com o atropelamento do direito mais básico a ela inerente: o direito à vida.

No campo das ideias, a aceitação acrítica de teorias falaciosas é o principal

fator de desilusão com a capacidade de reação a este tipo de criminalidade proteica e difusa.

Teorias reducionistas, de índoles dialético-materialistas, sustentam, por exemplo, que a causa desta situação de caos reside na própria engrenagem do sistema punitivo, sempre excludente e reprodutor de desigualdades sociais. Se é o sistema punitivo o causador do problema, a solução estaria no enfraquecimento gradual até o extermínio do próprio Direito Penal.

Rasguem-se os Códigos, exterminem o Direito, proibam-se as proibições e os males do mundo cessarão. Ideia ridiculamente simplista que, negando a própria natureza moral e transcendental humana, na visão do Dr. Norman Doidge, psiquiatra e autor de “O cérebro que se transforma”, poderia ser classificada como ideologia:

Ideologias são idéias simples, disfarçadas de ciência ou filosofia, que pretendem explicar a complexidade do mundo e oferecer soluções para aperfeiçoá-lo. Os ideólogos são pessoas que fingem saber como ‘fazer um mundo melhor’ antes de organizarem o próprio caos interior. Os ideólogos são sempre perigosos quando ganham poder, pois um comportamento simplista não oferece soluções razoáveis para a complexidade da existência.⁵

Acreditar que os males da sociedade residem exclusivamente nos flagelos sociais, sendo necessária a supressão do Direito Penal, por tão só reproduzir e multiplicar a miséria, equivale à substituição do conhecimento jurídico

verdadeiro por um instrumento de combate político, de viés ideológico.

O criminoso não se apega a qualquer ideologia, utiliza a que propicia condições mais favoráveis à sua atuação devastadora.

À acusação de ser meramente repressivo, o Direito Penal responde com sua absoluta necessidade. Em um Estado Democrático de Direito, a paz pública, imprescindível ao desenvolvimento das liberdades, só se protege com a aplicação efetiva de um Direito Penal justo.

Os males do sistema democrático devem, portanto, ser resolvidos com o aprofundamento e renovação da confiança nos próprios mecanismos de controle do sistema penal, afastando os desvios de viés ideológico. Neste momento difícil e assustador, do crescimento da criminalidade em proporções geométricas, são as instituições penais, com a aplicação efetiva da punição justa, as únicas que possuem condições de oferecer os reais mecanismos de reação social.

5. Prefácio do best-seller 12 regras para a vida: um antídoto para o caos, de Jordan B. Peterson.



12

D a “era dos direitos” à era dos deveres

Cleonice de Souza Lima¹
PROCURADORA DE JUSTIÇA

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Este ensaio foi pensado a partir da constatação de que documentos históricos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Constituição Federal de 1988 apenas timidamente mencionam a necessária correspondência entre os direitos fundamentais e os deveres jurídicos.

Pretende-se, por meio de análise descritiva, feita a partir de revisão bibliográfica, identificar que para cada direito subjetivo ou posição subjetiva

aparentemente sem qualquer relação com outros sujeitos há um dever geral correspondente positivo ou negativo e a necessidade de desenvolvimento de uma cultura de adimplemento de deveres e obrigações assumidas nos planos público e privado.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Com efeito, na contemporaneidade, os direitos fundamentais são reconhecidos como normas que vinculam tanto o poder público quanto os particulares ou, ainda, se constituem em vetores

1. Especialista em Educação pela Faculdade de Educação da Bahia, Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal da Bahia, Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia e Professora de Direito Civil e Prática Civil do Centro Universitário Jorge Amado

a informar a aplicação das normas infraconstitucionais. Em matéria de direitos fundamentais, estes irradiam seus efeitos para todo o sistema jurídico, o que, em outras palavras, significa que todos estão obrigados a respeitá-los.

Esta noção foi introduzida na consciência do cidadão de forma que está incorporada ao pensamento comum que cada pessoa possui um feixe de direitos inafastáveis, mas sequer é capaz de mencionar os deveres jurídicos a eles correspondentes. Nesse sentido destacam-se, as lições de Norberto Bobbio, o grande filósofo do direito, em sua obra a “A era dos direitos”.

“A era dos direitos”, é — com diferente título — o discurso que pronunciei na Universidade de Madri, em setembro de 1987, a convite do professor Gregorio Peces-Barba Martínez, diretor do Instituto de Derechos Humanos de Madri. Abordo nele o tema, já aflorado nos escritos anteriores, do significado histórico — ou melhor, filosófico-histórico — da inversão, característica da formação do Estado moderno, ocorrida na relação entre Estado e cidadãos: passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista

da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional. (BOBBIO, 2004, p. 7)

O tema não é novo, mas falar da existência de direitos e deveres não faz parte do cotidiano do cidadão comum e dos juristas como se a ocultar a responsabilidade social e individual e o custo do necessário respeito e aplicação prática dos direitos fundamentais.

Falar de direitos e defender os direitos fundamentais traz enorme sucesso, inclusive midiático, aos operadores do direito.

Vale lembrar o discurso do Presidente norte-americano, John F. Kennedy, que disse:

“And so, my fellow Americans: ask not what your country can do for you — ask what you can do for your country. My fellow citizens of the world: ask not, but what together we can do for freedom of man. Finally, whether you are citizens of America or citizens of the world, ask of us the same high standards of strength and sacrifice which we ask of you. With a good conscience our only sure reward, with history the final judge of our deeds, let us go forth to let the land we love asking His blessing and His help, but knowing that here on earth God’s work must truly be our own.”²

2. “E assim, meus compatriotas americanos: não pergunte o que seu país pode fazer por você — pergunte o que você pode fazer pelo seu país. Meus concidadãos do mundo: não perguntar, mas o que juntos podemos fazer pela liberdade do homem. Finalmente, se você é cidadão da América ou cidadão do mundo, pedem-nos os mesmos elevados padrões de força e sacrifício que lhes pedimos. Com uma boa consciência, nossa única recompensa garantida, com a história sendo o juiz final de nossas ações, vamos deixar que ele nos ame pedindo Sua bênção e Sua ajuda, mas sabendo que aqui na terra o trabalho de Deus deve ser verdadeiramente nosso” (tradução livre).

Ao ler este trecho, inúmeras vezes citado para alcançar diferentes objetivos e públicos, com a clareza e isenção que se impõe é possível concluir que a recomendação nele contida diz respeito aos deveres dos cidadãos, ou seja, olhai mais para os vossos deveres de que para os vossos direitos. Com tal perspectiva, sem abandonar a tese da defesa absoluta dos direitos fundamentais e a proibição do retrocesso reflete-se, neste ensaio, como, aparentemente independentes, os direitos e deveres jurídicos estão relacionados, pois para cada sujeito titular de um direito há um outro sujeito titular de um dever a este correspondente.

3 O DEVER NA FUNDAMENTAÇÃO DA METAFÍSICA DOS COSTUMES DE IMANUELL KANT

A escolha de Kant para tratar do tema dos deveres se deve à sua relevância histórica na abordagem do tema não somente no campo da moral, mas sobretudo do direito. Kant defende a não instrumentalização do ser humano ao afirmar que a dignidade da pessoa humana vai além, pois ele, Kant, trata do que chamou de boa vontade, dever, imperativos categóricos e hipotéticos, autonomia da vontade e dignidade humana.

Para este ensaio importa a ideia de dever. Kant passa a considerar a ideia de dever a partir do seu conceito de boa vontade. Ao destacar o valor da boa vontade afirma Kant:

Considerada por si mesma, é, sem comparação, muitíssimo mais valiosa que tudo o que por meio dela pudéramos verificarem proveito ou graça de alguma inclinação e, se se quer, da soma de todas as inclinações. Ainda quando, por particulares encontros do azar ou pela mesquinhez de uma natureza madrasta, lhe falte por completo a essa vontade a faculdade de sacar adiante seu propósito; se, apesar de seus maiores esforços, não pudesse levar a cabo nada e só restasse a boa vontade – não desde logo como um mero desejo, senão como o apelo de todos os meios que estão em nosso poder – seria essa boa vontade como uma joia brilhante por si mesma, como algo que em si mesmo possui seu pleno valor. A utilidade ou a esterilidade não podem em acrescentar nem quitar nada a esse valor. (KANT, 2007, p.22)

Do conceito de boa vontade se pode extrair que esta se concretiza através do dever, porque as ações humanas terão valor moral quando realizadas por dever e em conformidade com o dever.

Kant cita o exemplo da vida humana. Para ele todos nós devemos conservar nossas próprias vidas, porém nem todos os atos relacionados à conservação da vida tem relevância moral, pois ao praticar atos de manutenção da própria vida, o homem o faz em cumprimento ao seu dever de preservar a própria existência. Contudo, um ser humano em estado terminal que considera que a sua existência não é mais digna e, ainda assim, luta para preservá-la somente por dever, esta conduta é revestida de alto conteúdo moral. Isto quer dizer que é mais relevante que

uma conduta seja praticada por dever e não somente conforme o dever. Diz Kant: “Precisamente nisto estriba o valor de caráter moral, do caráter que, sem comparação, é o supremo: o fazer o bem, não por inclinação, senão por dever.” (p. 25)

O conceito de dever em Kant resulta, pois, de uma “necessidade de uma ação por respeito à lei” (p. 26).

Donde se pode afirmar que a lei em si mesma é o fundamento para o ato de vontade e não o efeito da vontade que impulsiona determinada ação. Pergunta-se, então, qual a lei cuja representação é capaz de determinar a vontade sem restrições? Diz Kant “a universal legalidade das ações em geral – que deve ser o único princípio da vontade” (p.14).

A universalidade da lei, na perspectiva Kantiana é que vai constituir o fundamento primário da boa vontade.

Desta forma, o conceito de dever se extrai de um conceito a priori e não da razão prática. Kant chama a atenção para o fato de que muitas ações são praticadas conforme o dever, mas sempre restará a dúvida se o foram por dever, porquanto não se sabe o real motivo pelo qual uma pessoa praticou determinada ação.

Neste ponto, convém lembrar os imperativos hipotéticos e categóricos introduzidos por Kant. Segundo ele, a lei moral se apresenta como mandatos que se traduzem em imperativos sob a forma de dever ser. “São fórmulas para expressar a relação entre as leis objetivas do querer

em geral e a imperfeição subjetiva da vontade de tal ou qual ser racional; v. Gr., da vontade humana” (p. 37).

A classificação de Kant para os imperativos é por demais conhecida. Ele os classificou em hipotéticos e categóricos. São hipotéticos os imperativos que apontam para uma ação como meio para obtenção de um propósito e categóricos aqueles que determinam a ação por si mesma de forma incondicionada. Exemplo dos primeiros são as regras metodológicas para se alcançar determinado resultado numa pesquisa. Os categóricos apontam vetores para obtenção de propósito universal da felicidade. Fins e meios estão relacionados para se alcançar determinado propósito.

Assim, no imperativo categórico que caracteriza a moralidade, sobretudo no plano dos direitos fundamentais, a conduta é um fim em si mesma, sendo imprescindível e absoluta, pois se apresenta sob a forma de lei, “pois só a lei leva consigo o conceito de uma necessidade incondicionada e objetiva, e, portanto, universalmente válida, e os mandatos são as leis as quais há que obedecer, isto é, dar cumprimento mesmo contra as inclinações”. (p. 39).

Evidentemente, à luz das lições de Kant, os deveres devem ser cumpridos, independente de inclinações ou vontade dos sujeitos. É o cumprimento do dever contido em uma norma que orienta para uma situação subjetiva capaz de tornar exigível a concretização do direito.



4 OS DEVERES FUNDAMENTAIS

“O indivíduo tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade” (Declaração Universal dos Direitos do Homem, da ONU, art.29).

À sua vez, a Constituição Federal de 1988 expressa no Título II, capítulo I, os direitos individuais e coletivos do cidadão brasileiro.

Destacam-se os seguintes deveres: votar para escolher nossos governantes; cumprir as leis; respeitar os direitos sociais de outras pessoas; educar e proteger nossos semelhantes; proteger a natureza; proteger o patrimônio público e social do País; colaborar com as autoridades.

Em contrapartida, a Constituição Federal de 1988 reserva cinco capítulos aos direitos fundamentais do cidadão, com várias categorias sobre os direitos individuais e coletivos e,

ainda, não se pode ignorar importantes microsistemas jurídicos que asseguram a plenitude de direitos diferenciados, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso.

Analisando criticamente o Título II da Constituição Federal e de maneira superficial fica a dúvida quanto a existência de deveres jurídicos correspondentes aos direitos fundamentais ali elencados, cuja enumeração se tem como exemplificativa e ainda ao se considerar os direitos fundamentais implícitos, ou seja, direitos que, por sua natureza, podem ser deduzidos de outros que a Constituição explicita ou que podem ser extraídos dos tratados e convenções internacionais de que o Brasil é signatário.

Lado outro, a própria Constituição Federal traz no seu artigo 5.º, § 1.º, uma regra de aplicabilidade imediata das normas que exprimem ou definem direitos e garantias fundamentais. Entende-se que o legislador constituinte

quis dar efetividade a esses direitos, não admitindo a dependência de regulamentação posterior.

Quanto aos deveres jurídicos, a Constituição é silente. Deve-se entender que, adotando a tese de Kant, cumpre-se a lei por dever e daí nascem os sujeitos passivos obrigados ao adimplemento dos direitos ou, especialmente, no momento atual do Brasil, esquecemo-nos da existência dos deveres morais como fundamento substancial das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Analisando os direitos fundamentais do ponto de vista dos sujeitos passivos, é correto afirmar que o Estado é o primeiro devedor em todas as hipóteses, em especial, da garantia das liberdades individuais. Mas, todos e cada cidadão em particular estão comprometidos, isto é, têm o dever jurídico de respeitá-los, ou seja, estão igualmente no polo passivo dessa relação jurídica.

Contudo, no caso brasileiro, antes, em virtude do Movimento Revolucionário de 1964, e mais ainda pós Constituição Federal de 1988, ocorreu flagrante desprestígio da lei que se pode atribuir ao processo de politização, isto é, a lei se torna expressão da vontade política e não mais representa um ideal de justiça.

As consequências desse processo contribuíram fortemente para o esvaziamento do estado de direito, inflação de lei casuística para servir a pessoas, grupos ou interesses políticos momentâneos. De forma, que este

ato formal e abstrato – lei – capaz de gerar deveres e direitos para todos os cidadãos não merece a confiança de seu destinatário. Tal condição atinge igualmente a eficácia dos direitos fundamentais.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet:

A Constituição de 1988, no caput de seu artigo 5.º, reconhece como titular de direitos fundamentais, orientada pelo princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III do art.1.º) e pelos conexos princípios da isonomia e universalidade, toda e qualquer pessoa, seja ela brasileira ou estrangeira residente no País. Contudo – e a própria limitação quanto à residência no Brasil por parte dos estrangeiros já o indica – algumas distinções entre nacionais e estrangeiros devem ser observadas, designadamente no que diz com a cidadania e a nacionalidade. (SARLET, 2015, 217-218)

Tais distinções ficam claras da leitura do Título X, artigos 95 a 110 do Estatuto do Estrangeiro, Lei n. 6.815/1980, que estabelece os direitos, deveres e limites do estrangeiro em solo nacional, fazendo-lhes conhecer sobretudo seus deveres, sob pena de aplicação de sanções ali previstas de tal sorte que existe divergência sobre a extensão de titularidade de direitos fundamentais a qualquer estrangeiro, no Brasil.

Cuida-se deste tema a propósito de demonstrar a necessária correspondência entre direitos e deveres fundamentais.

Os deveres fundamentais – como já referido – guardam íntima

(embora não exclusiva) vinculação com a assim designada dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Com efeito, já foi assentado que os direitos fundamentais, além de dizerem respeito à tutela e promoção da pessoa na sua individualidade, considerada como titular de direitos, representam valores da comunidade no seu conjunto, valores estes que o Estado e a sociedade devem respeitar, proteger e promover. É neste sentido que não se deveria esquecer que direitos (fundamentais ou não) não podem ter uma existência pautada pela desconsideração recíproca. Não é à toa que a máxima de que direitos não podem existir sem deveres segue atual e mais do que nunca exige ser levada a sério, ainda mais quando na atual CF houve menção expressa, juntamente com os direitos, a deveres fundamentais, como dá conta a redação do art. 5.º, caput, ao se referir aos direitos e deveres individuais e coletivos, isto sem levar em conta outras referências diretas a deveres no texto constitucional.

A despeito disso, o tema dos deveres fundamentais, como oportunamente averbou Casalta Nabais, é reconhecidamente, salvo algumas exceções, um dos mais “esquecidos” pela doutrina constitucional contemporânea, não dispondo de um regime constitucional equivalente (ou mesmo aproximado) àquele destinado aos direitos fundamentais. No âmbito da doutrina constitucional brasileira, os deveres fundamentais não tiveram destino diferente, sendo praticamente inexistente seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial. (SARLET, 2015, p. 234)

Ao cuidar dos deveres fundamentais, o autor supracitado afirma:

Evidente que a nossa “herança liberal” é uma das causas para tal omissão, conduzindo a uma primazia dos direitos subjetivos, como afirma o mesmo autor, com prejuízo para os “deveres”.

O que se põe em questão para reflexão filosófica, jurídica e constitucional é se a relação entre direitos e deveres, com prejuízo para os deveres, em termos práticos no contexto do Brasil, não conduziu a pelo menos duas consequências, a saber: a maioria dos cidadãos acha que a impunidade civil e penal é regra geral e que ninguém será responsabilizado por seus atos, o que eu costumo chamar de “teoria da desresponsabilização”, rompendo-se como paradigma universal de que “todas as pessoas humanas tem deveres para com a comunidade, fora da qual não é possível o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade”, convém repetir.

O que se tem por certo é que tradicionalmente os deveres antecediam aos direitos. Foi o poder político que, constituindo a si mesmo na Revolução Liberal, inaugurou o sistema de direitos individuais garantidos pelo Estado, inserindo-se, ao longo do tempo, como direitos de matriz constitucional, aquilo que antes era tratado no âmbito do direito privado.

Entretanto, ao se reconhecer a existência de uma teoria dos direitos fundamentais, na esteira do pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet, forçoso é reconhecer

a urgência de uma teoria dos deveres fundamentais, até porque admite-se que deveres e direitos são correspondentes numa determinada relação jurídica, seja entre o Estado e o cidadão, seja entre os particulares.

Aprofundando-se mais na questão, cumpre, ainda, lembrar o multicitado autor quando examina o regime jurídico-constitucional dos deveres fundamentais. Assim diz ele:

Em termos gerais, no que diz respeito ao seu conteúdo, o regime jurídico dos deveres fundamentais guarda sintonia com o regime jurídico dos direitos fundamentais, guardadas, é claro, as distinções entre as diferentes dimensões dos direitos fundamentais, bem como a sua natureza defensiva ou prestacional. Nesse sentido, é possível afirmar que os deveres fundamentais podem - a depender do caráter da norma jurídico-constitucional que os fundamenta - ter eficácia e aplicabilidade imediatas, mas que tais características, no plano dos deveres, devem a depender da hipótese, ser compreendidas de modo distinto do que ocorre com os direitos fundamentais. Com efeito, especialmente quando se cuida de imposição, diretamente deduzida de deveres fundamentais (sem mediação legislativa) de sanções de natureza penal, administrativa e mesmo econômica, há que ter a máxima cautela e render sempre a devida homenagem ao princípio da legalidade. (SARLET, 2015, p. 237-238).

Nesse contexto resta evidenciado que o autor atribui certa primazia aos direitos fundamentais, pois em relação

a estes não cuida da advertência de se observar a devida cautela e o princípio da legalidade, quando, modestamente, supõe-se que nos dois casos - direitos e deveres fundamentais - merecem igual tratamento, até porque o princípio da legalidade refere-se a ambos.

Voltando-se ao núcleo deste ensaio, como pensar a existência dos direitos fundamentais sem os correspondentes deveres fundamentais? Como ante a crise que assola o planeta no plano político e econômico não se ouve falar de uma teoria dos deveres fundamentais?

Voltando-se à origem dos direitos fundamentais é fácil compreender que doutrinariamente tenham sido forjados como direitos subjetivos naturais, intrínsecos à própria condição humana.

Segundo Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 321-324)

expressão direito fundamental surgiu na França no ano de 1770, como marco do movimento político cultural que conduziu à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Alcançou relevância na Alemanha e foi incluída na Constituição Weimar, de 1919 [...] a partir daí difundindo-se por inúmeras outras Constituições de todo o mundo.

Daí porque se pode dizer que a tutela dos direitos fundamentais se construiu com base na proteção à dignidade da pessoa humana, na solidariedade social e na igualdade em sentido amplo. Mas, para a efetividade e garantia desses direitos, não se impõe os correspondentes deveres jurídicos?

A sociedade que reclama pela paz social é mesma que não quer ser responsabilizada por seus atos contrários à lei, pois não abre mão de direitos individuais em prol da coletividade. Reclama o homem que não pode usufruir de sua liberdade com medo da violência, tornando-se prisioneiro do meio social que, em tese, deveria lhe garantir segurança e o pleno desenvolvimento de sua personalidade, mas não se sente responsável pelas mazelas oriundas das desigualdades sociais construídas e consolidadas ao longo de nossa história.

Se o papel do direito é garantir a paz social, não deveria indicar o caminho do cumprimento dos deveres jurídicos aos cidadãos que, em contrapartida, teriam assegurados seus direitos fundamentais?

Não será a hora de inverter o modelo da máxima liberdade individual sem a mínima responsabilidade social em todas as esferas da atividade humana? Se o modelo de transferir para o anonimato do Estado todas as responsabilidades individuais não funcionou, se atrofiou o desenvolvimento da solidariedade social indispensável à sobrevivência dos grupos humanos, penso que é chegada a hora de estimular o cumprimento voluntário dos deveres fundamentais e não esperar pela coerção do Estado, que já se mostrou ineficiente.

Ponto finalizando, é correto afirmar que a paz social proporcionada pelo direito é apenas subsidiária daquela que deve ser proporcionada por todos os cidadãos

corresponsáveis pela construção do Estado de Direito – estado em que todos, governantes e governados se submetem à lei – através do cumprimento de seus deveres, atribuindo-se a todos, na forma da lei, a responsabilidade positiva ou negativa pela prática de seus atos de forma que sejam responsáveis de forma individual e coletiva pela eficácia dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Gregorio Assagra de *Direito material coletivo*. Superação da Summa Divisio Direito Público e Direito Privado por uma nova summa Divisio Constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2008.

BOBBIO, Norberto, 1909. *A era dos direitos* Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Nova ed, 2004.

Brasil. [Estatuto do Estrangeiro (1980)]. *Estatuto do estrangeiro: regulamentação e legislação correlata*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 104 p.

Capitólio dos Estados Unidos da América Washington, D.C. 20 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www.jfklibrary.org/JFK/Historic-Speeches/>

Multilingual-Inaugural-Address/
Multilingual-Inaugural-Address-in-
Brazilian-Portuguese.aspx>. Acesso em:
16 jun. 2016.

CLève, Clèmerson Merlin; FREIRE,
Alexandre (Coord.). *Direitos
fundamentais e jurisdição constitucional:*
análise crítica e contribuições. São
Paulo: Revista dos Tribunais.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS
DIREITOS DO HOMEM DAS NAÇÕES
UNIDAS. Disponível em: <<http://www.youthforhumanrights.org/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-1>>. Acesso em: 15
jun. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves.
Direitos humanos fundamentais. 13. ed.
São Paulo. Saraiva, 2011.

KANT, Imanuel. *Fundamentacion de La
metafísica de lãs costumbres*. México:
Editorial Porrúa. 2007.

LEITE, Flamarion Tavares. *10 lições sobre
Kant*. 4. ed. Petropolis: Vozes, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia
dos direitos fundamentais: uma teoria
geral dos direitos fundamentais na
perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto
Alegre: Livraria do Advogado, 2015.



MEMORIAL
Centro de Memória
e Cultura



**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA**