

Discurso de Abertura do XXVI ENPR

Senhoras e Senhores,

Há vinte e um anos foi promulgada nossa Constituição da República, com o renascimento do Estado Democrático de Direito em nosso País. A luta pela redemocratização que antecedeu a Assembléia Nacional Constituinte confunde-se com a luta pela emancipação de muitas instituições nacionais, entre elas, destacadamente, o Ministério Público. Esta luta se deu, no âmbito de nossa sociedade civil, sobretudo porque os brasileiros já não suportavam o arbítrio de mais de duas décadas de ditadura militar.

De fato, no auge do regime autoritário, há trinta e seis anos, nossa ANPR foi fundada pela iniciativa corajosa de um grupo de jovens procuradores liderados por Geraldo Fonteles, pai de nosso querido Cláudio Fonteles. Naquele tempo, o Ministério Público Federal nada mais era do que

um departamento do Ministério da Justiça, com a estatura de um terceiro ou quarto escalão da República. Foi durante a década dos oitenta, notadamente nos anos de 1987/88, que nossa Instituição conquistou o estatuto jurídico diferenciado que hoje ostenta na Constituição, incumbindo-lhe a grave missão de ser o advogado da sociedade.

As duas últimas décadas foram de amadurecimento e expansão para todos os ramos do Ministério Público brasileiro e, notadamente, para o Ministério Público Federal. O MPF pós-88 foi forte indutor de uma era de redescobrimto dos direitos que veio no sopro da redemocratização do País. A partir da reconstituição da ordem democrática os cidadãos sentiram-se livres e seguros para demandar todo o tipo de direitos, inclusive e principalmente contra o Estado, algo impensável durante o regime militar, o que teve por corolário o fortalecimento e o crescimento de todo o aparelho judiciário, compreendendo tanto a magistratura, quanto o Ministério Público, bem como advocacia privada e pública, inclusive a Defensoria.

Passamos, nos últimos vinte e um anos, por um processo de expansão em todos estes setores, o que é claramente perceptível pela imponência da arquitetura que adotamos para a construção de nossas sedes e palácios. É que se tratava de resgatar, inclusive sob a perspectiva simbólica, o acesso ao Judiciário, mitigado durante mais de duas décadas pelo regime de exceção.

Não há dúvida de que este novo marco legal e constitucional representou o descortinar de uma nova era para todos nós, o que devemos reverenciar como o maior legado das gerações que nos antecederam. Destaco, neste sentido, a absoluta relevância da atuação dos colegas Álvaro Ribeiro Costa e Roberto Monteiro Gurgel na condução dos destinos da ANPR durante a Assembléia Nacional Constituinte. A Constituinte de 1988 trouxe consigo a democracia e foi da democracia que emergiu a nossa Instituição, submersa até então nos escalões mais profundos da burocracia estatal. Foi a democracia, forjada

nos movimentos populares e na resistência, pacífica e armada, de bravos cidadãos, que trouxe de volta às mãos do povo brasileiro o poder de decidir os seus desígnios. Foi a Assembléia Nacional Constituinte, preñe de democracia, que conferiu ao Ministério Público seu atual desenho como advogado da sociedade. É na democracia, na luta e no embate diário junto ao Parlamento que mantemos nossas prerrogativas institucionais e nossas atribuições legais, porque é lá, no Parlamento, que se encontra encarnado o elemento legitimador de toda e qualquer ação do Estado: a soberania popular.

O marco normativo e o modelo expansionista adotado a partir de 1988, necessário ao fortalecimento das instituições democráticas, entretanto, já demonstram sinais de exaustão. A morosidade judicial é o elemento mais sensível de que há um déficit de efetividade na prestação de justiça no Brasil, o que responsabiliza todos os atores envolvidos no foro, isto é, magistrados, promotores e

advogados. A sociedade brasileira clama, agora, não apenas por acesso ao Judiciário, mas também, e sobretudo, por uma efetiva prestação jurisdicional, isto é, por resultados concretos a justificarem os altos orçamentos públicos direcionados ao setor. Não nos basta mais, a nós brasileiros, saber que dispomos de magistrados tecnicamente capacitados e bem remunerados dispersos por todo o país, ou de procuradorias bem estruturadas, com profissionais dotados de garantias funcionais para o desempenho independente de suas atribuições legais e constitucionais: o cidadão indaga por resultados e pede transparência na gestão de seus interesses. Pois bem: já não nos basta, apenas, o marco legal favorável à tutela dos direitos e o discurso dogmático acerca de nossa missão: é preciso gerar resultados e prestar contas de nossa atuação.

O Poder Judiciário, quanto a isto, está à nossa frente, pois soube ao longo do tempo desenvolver formas claras

de interlocução com a sociedade e faz parte da cultura do setor, há décadas, por exemplo, a publicação de seus julgados e sua análise na forma de jurisprudência, o que configura, inclusive, uma instituição jurídica. Tal prática ainda não encontra, lamentavelmente, paralelo no âmbito do Ministério Público, pois nunca foi alvo de nossa preocupação esclarecer ao corpo social os fundamentos técnicos de nossas iniciativas. Tudo isto traduz, evidentemente, resquícios de uma cultura autoritária em relação à qual precisamos evoluir.

É que, no quadro atual, a ausência de indicadores traduz, indubitavelmente, que somos indiferentes ao resultado de nossas iniciativas, isto é, que somos do ponto de vista institucional, indiferentes ao sucesso ou ao fracasso de nossas ações. Essa indiferença aos resultados traduz, também, que não planejamos nossa atuação e, por conseqüência, somos pouco permeáveis ao controle

interno ou externo: como controlar uma instituição que não mensura sua atuação?

Grave é que aquele que não planeja sua atuação age caoticamente, sem qualquer estratégia e, por definição, insere-se, involuntariamente, na estratégia de outros atores. A ausência de planejamento ou estratégia é sempre punida com a submissão da instituição a estratégias e planejamentos alheios. Penso que esta afirmação é tão mais verdadeira quanto observamos o processo de deterioração por que passamos em nossos embates com as instituições policiais, com a defensoria pública e com a advocacia em geral. Em todos estes casos adotamos posição meramente reativa, colocando-nos contra as estratégias expansionistas alheias, subtraindo-nos de pensar nosso próprio destino.

É neste contexto que se coloca a necessidade de transparência e de mensuração de nossas ações, como forma de viabilizar novas práticas de gestão de nossa

atividade meio e, sobretudo, de nossa atividade fim, rompendo o ciclo de inércia em que nos encontramos. É preciso pensar estrategicamente, o que se traduz, inicialmente, no estabelecimento de prioridades a serem perseguidas por todos, mesmo diante das dificuldades encontradas quando buscamos compatibilizar os postulados da independência funcional e da unidade institucional. É preciso romper o conceito antigo de que o Ministério Público é composto por inúmeras ilhas que não têm necessidade de se intercomunicar porque cada uma delas traduz todo o Ministério Público. É preciso criar formar paralelas de estruturação de nosso trabalho que assegurem independência funcional sem inviabilizar uma ação concatenada que garanta a modernização do MP e a satisfação dos clamores sociais.

É neste sentido o esforço empreendido pela ANPR para a evolução de suas práticas segundo processos modernos de gestão, tais como o planejamento estratégico,

debate que trazemos ao conjunto dos associados durante o XXVI ENPR. No mesmo sentido, a pesquisa de opinião que promovemos com todos os associados acerca do processo de comunicação da Associação, na busca sincera por melhores canais de interlocução. É oportunidade para discutirmos acerca da missão, da visão e dos valores de nossa entidade, com vistas à construção do futuro. Precisamos evoluir do discurso dogmático que apenas reafirma nosso desenho constitucional, nossas atribuições e nossas prerrogativas, para novos paradigmas que tenham na produção concreta de resultados e na satisfação do cidadão metas a serem alcançadas.

Incumbe ao Conselho Nacional do Ministério Público, sem dúvida, a promoção destes avanços no âmbito do Ministério Público nacional. Nós da ANPR fomos favoráveis à sua criação desde o primeiro momento, em uma época em que até a magistratura resistia ao controle externo das atividades do setor. Paradoxalmente, uma vez instalados os Conselhos, a magistratura foi mais rápida em absorver

suas competências, o que nos coloca em situação um pouco inferior no que se refere a sua efetiva implantação no âmbito do MP.

É absolutamente essencial, para a sobrevivência de nossas instituições, que sejam lançados parâmetros concretos e modernos de gestão de nossa atividade, rompendo o ciclo de individualismo e voluntarismo que marcou nossa intervenção ao longo de anos e que já demonstra sinais evidentes de desgaste, com repercussão em nossa imagem perante a sociedade. Neste contexto, acredito que o principal papel do CNMP é formular as bases para o planejamento estratégico de nossa atividade em âmbito nacional, de modo a que observemos uniformidade de estruturação e atuação em todos os ramos do MP, missão mais relevante e construtiva do que a de ser mera corregedoria de nossas corregedorias ou órgão persecutório de membros do Ministério Público. O

Conselho pode ser o instrumento para a construção de um MP justo e democrático.

O tema deste evento, “jurisdição constitucional e democracia”, sugere a problematização de um fenômeno frequentemente eliminado das preocupações dos juristas: a questão democrática. Estabelecemos um ordenamento jurídico que se distancia das questões atinentes à soberania popular, e o momento mais intenso desse processo é a substituição do voto pelo controle de constitucionalidade. Com isso, não estaríamos admitindo que as urnas sejam substituídas pela jurisdição constitucional? De onde provém a legitimidade para que o Supremo Tribunal Federal discipline, por exemplo, o uso de algemas pela autoridade policial? Esta é pergunta central proposta neste ENPR e pretendemos problematizá-la a partir do debate com o professor Hauke Brunkhost, da Universidade de Flensburg, Alemanha, especialista no assunto.

Esclareço, de início, que temos por pressuposto que Direito e Democracia não são antagônicos. No quadro atual, é indispensável que a política, que a democracia, seja posta novamente como elemento legitimador do direito. Essa tese tem como consequência inafastável o restabelecimento do Parlamento como legítima expressão da soberania popular e da sociedade civil. Ora, é precisamente quando a política ganha forma jurídica que temos instituído o Estado de Direito como Estado democrático.

É na democracia que se expressa, por excelência, a legitimidade, mediante o processo e a atividade parlamentares. Ao Direito incumbe, em regra, ocupar-se da legalidade. Há no universo jurídico o sentido da preservação de valores tidos como fundamentais; há na política, com o processo democrático, a perspectiva da inovação, da evolução da sociedade, o que inclui a evolução do Direito. Direito e Democracia são, por conseguinte, conceitos que se complementam

mutuamente, pois se o Direito confere exigibilidade à Política, a democracia torna legítimo o ordenamento jurídico.

No estágio atual da teoria do Estado e da teoria da Constituição, essa prerrogativa, ao mesmo tempo simbólica e fática, como pontua Habermas, materializa-se por meio dos direitos fundamentais que os próprios cidadãos se conferem na medida em que são, a um só tempo, autores e destinatários de todo o ordenamento jurídico. Em síntese: os cidadãos, sujeitos de direitos, são titulares de todo o poder político e essa titularidade ganha contornos institucionais na medida em que os direitos fundamentais são não apenas atributos trans-individuais, mas razão de ser do Estado. Este é um aspecto relevante, pois restitui à soberania popular a titularidade da tábua de direitos fundamentais que, por óbvio, decorrem da obra humana e não da emanção divina ou da formulação hermenêutica das Cortes Constitucionais.

Em nosso país, desde a promulgação da Constituição da República de 1988, assistimos a uma profusão de teses que conferem à Jurisdição Constitucional a primazia no ordenamento jurídico, teses que culminaram com a teoria brasileira do controle de constitucionalidade, experiência incomum em todo o ocidente. Nossa Associação, no bojo da coleção “ANPR de Direito e Democracia” traz à classe e à sociedade brasileira a tradução de obras de abalizados pensadores europeus e norte-americanos que abordam esta questão de um ponto-de-vista crítico. A partir desses ensaios percebemos como este assunto ocupa, há décadas, o centro das atenções do mundo civilizado. Deste debate é possível extrair a necessidade de definição de uma nova separação dos poderes, na qual seja reservado ao Ministério Público papel protagonista.

Há 21 anos, na Assembléia Nacional Constituinte, foram lançadas as bases para uma instituição renovada, plena em atribuições e prerrogativas para a defesa da cidadania, instrumento de emancipação da sociedade

brasileira recém redemocratizada: o Ministério Público. A democracia é o passado, a democracia é o presente e a democracia é o nosso futuro. Tudo o que foi conquistado pelos procuradores da República e pelos promotores de Justiça em todo o Brasil, nos últimos vinte e um anos, o foi graças ao regime democrático e nos veio pelas mãos do Parlamento Federal, seja como constituinte, seja como legislador, porque é ali que está representada a vontade do povo brasileiro.

Não foi na burocracia do Executivo, onde amargamos condição subalterna por décadas, ou nas barras dos tribunais, onde assistimos a todo o tipo de restrição de nossas atribuições, sobretudo na tutela dos direitos coletivos e sociais, que o Ministério Público forjou seu atual desenho normativo. Foi no debate democrático perante o Parlamento, no enfrentamento legítimo e leal dos grupos de pressão, foi encarando lutas e conflitos inerentes ao processo político que obtivemos este especialíssimo mandato para advogar em nome da sociedade. A recente

campanha salarial foi coroada de êxito, malgrado a frustração decorrente da recomposição parcial do valor de nossos subsídios, graças à forte interlocução de nossa entidade de classe com os membros do Congresso Nacional, o que nos permitiu assegurar a paridade de vencimentos com a magistratura malgrado circunstâncias adversas e hostis às nossas pretensões.

Dispomos dos melhores quadros do setor Judiciário de nosso País. É comum vermos colegas que deixaram a magistratura para ingressar no MP ou colegas que prestaram concurso para as duas instituições e optaram pelo Ministério Público. Dispomos, também, e cada vez mais, de amplos recursos materiais e humanos para a consecução de nossos objetivos, em níveis nunca imaginados pelo mais otimista dos sonhadores há vinte e um anos. É passada a hora de nos reestruturarmos mediante a adoção das mais eficientes práticas de gestão para conferir transparência e efetividade à nossa atuação.

E tomo por empréstimo a lição do urbanista Lúcio Costa para nortear a modernização do Ministério Público: ser moderno é, conhecendo a fundo o passado, ser atual e prospectivo. Devemos reverenciar e honrar o legado de nossos antecessores e ter a clara visão dos obstáculos que temos que vencer no embate diário, para construção do Ministério Público moderno e democrático que todos almejamos.

Convido cada um dos colegas a ser operário, mestre-de-obras, engenheiro e arquiteto deste Ministério Público que mais uma vez se renova, para fazer do Ministério Público Federal, sob a proteção de Deus, uma instituição humana, permanentemente reconstruída pelo elemento humano para servir aos seres humanos.

Este é o nosso desafio.

Muito obrigado,

Antonio Carlos Alpino Bigonha

Procurador Regional da República

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores
da República (ANPR)