

Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica

João Gaspar RODRIGUES*

- **SUMÁRIO:** Introdução. 1 Ministério Público Resolutivo: conceito. 2 Características da dinâmica institucional resolutiva. 2.1 Proatividade. 2.2 Dinamismo. 2.3 Intersectorialidade. 2.4 Intercambialidade. 2.5 Planejamento. 2.6 Inovação. 2.7 Eficiência e gestão de resultados. 3 Busca por uma identidade própria ao Ministério Público. 4 Diferenças entre o Ministério Público Demandista e o Ministério Público Resolutivo. 4.1 Proatividade e reatividade. 4.2 Assunção e transferência de responsabilidade. 4.3 Proximidade e distanciamento da comunidade. 4.4 A forma de solucionar os problemas. 4.5 Trabalho criativo *versus* labor rotineiro. 4.6 Busca por resultados efetivos (ou socialmente relevantes) e a indiferença por resultados extraprocessuais. 5 Estratégias de crescimento institucional que privilegiam o demandismo. 5.1 A alegada hipossuficiência da sociedade. 5.2 A política de “ocupar espaços”. 5.3 Modelo de equiparação ao Judiciário – garantias, prerrogativas, vedações, estrutura e divisão funcional. 6 Causas que conduzem ao Ministério Público Resolutivo. 6.1 Amadurecimento democrático da sociedade – expansão do princípio democrático. 6.2 Crise do Poder Judiciário. 7 Exigências e desafios trazidos pelo novo modelo resolutivo. 7.1 Nova leitura do postulado da independência funcional. 7.2 Insuficiência de recursos materiais e humanos. 7.3 Novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais. 8 Ética dos resultados. Conclusão. Referências.

* Promotor de Justiça do Estado do Amazonas. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Autor dos livros: *O Ministério Público e um novo modelo de estado*. Manaus: Valer, 1999; *Tóxicos...* Campinas: Bookseller, 2001; *O perfil moral e intelectual do juiz brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007; *Segurança pública e comunidade: alternativas à crise*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009; *Ministério Público Resolutivo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

- **RESUMO:** Este ensaio aborda a dinâmica resolutiva do Ministério Público brasileiro, mediante o estabelecimento de um paralelo entre os dois perfis institucionais preponderantes: o demandista e o resolutivo. Coloca em destaque também a inserção do Ministério Público como uma instituição moldada para defender os interesses, não mais do Estado ou de uma sociedade simplesmente, mas de uma complexa sociedade democrática. Nessa nova conjuntura, são analisados desafios e exigências, com o fim de realçar os novos rumos traçados pela Instituição em face da expansão e do aprofundamento do princípio democrático.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Demandista. Resolutivo. Nova dinâmica. Expansão do princípio democrático. Desafios. Exigências.

Introdução

Toda Instituição precisa, de tempos em tempos, como uma espécie de regulamentação orgânica de seu próprio crescimento, de um trabalho de reconstituição e de reengenharia de sua estrutura e finalidades funcionais. Isso porque, como diz Maclver (1965, p. 123), uma estrutura política ou administrativa não é mais imutável do que uma estrutura orgânica; é um arcabouço sujeito a todas as forças que atuam na sociedade por ela abrangida. E o Ministério Público (MP) não se furta a essa contingência de repensar sua estrutura e sua trajetória na sociedade brasileira¹.

O passado de lutas institucionais do MP para se firmar, constitucionalmente, como uma instituição indispensável para a sociedade brasileira não pode, no momento de revisar sua estrutura e seus fins, ser esquecido. O seu passado, justamente porque pretérito, porque se passou com a Instituição, continua existindo (integrado ao presente). E também, como observam Veblen (1934, p. 9) e Friedrich (1972, p. 17), a mudança de padrões e pontos de vista é gradual; ela raramente resulta na subversão ou total supressão de um ponto de vista aceito no passado.

¹ Uma instituição como o Ministério Público não deve recear ser reformada, aperfeiçoada em sua atuação funcional ou ter alguns conceitos submetidos a uma permanente revisão crítica, pois isso sugere que ela é imprescindível e capaz de ter uma estrutura mais eficiente. No dizer de Ortega y Gasset (1957, p. 148), “the best that humanly speaking can be said of anything is that it requires to be reformed, for that fact implies that it is indispensable, and that it is capable of new life”.

O Ministério Resolutivo implica não um combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da instituição – e nem poderia em face da Constituição –, mas sim um fortalecimento do perfil proativo, uma mudança necessária para preservar e não para destruir a própria natureza da Instituição. É a junção do passado com o futuro, construindo o presente². É vinho novo despejado em barril velho. Não se luta diretamente contra o passado, pois, esquecido ou jogado fora, ele voltará, irremediavelmente. O futuro o domina quando é nutrido por ele, por suas lições.

O presente é o resultado do entrelaçamento da tradição com o progresso, com a mudança necessária. Até mesmo na ciência, adverte Friedrich (1972, p. 40), o progresso é condicionado pela tradição, não sendo possível fazer contribuição importante alguma sem conhecer as realizações passadas.

O passado tem uma razão, a sua. Se não lhe damos essa que possui, ele voltará para reclamá-la, e mais, para impor a que não tem (ORTEGA Y GASSET, 1957, p. 95) com todos os seus sintomas mórbidos. O perfil puramente demandista da Instituição tinha uma razão (e ainda tem)³, e essa razão deve ser dada per saecula saeculorum. Mas não tinha toda a razão, e a que não tinha é preciso que lhe seja tirada. É por essa brecha que se insinua o atual elemento resolutivo: trata-se do novo surgindo sobre os traços do antigo.

Não se busca construir uma instituição do MP como se fosse algo absolutamente novo, sem passado, sem história, sem tradição. Como dizem MacIver (1965, p. 269) e Magee (1974, p. 74), nenhum admirável mundo novo pode ser construído de *novo*: a organização mais nova que possamos realizar, não importa quão audaciosos sejam seus experimentos, tem de ser uma continuação do passado e do presente, tal e qual a nova geração de homens é uma continuação dos que se foram antes. A ideia, portanto, de que é viável começar qualquer coisa do nada, sem dívidas para com o passado ou para com os semelhantes, é completamente errônea.

² Para Ortega y Gasset (1987, p. 30), o presente é apenas a presença do passado e do futuro, o lugar onde efetivamente existe passado e futuro.

³ Ao enfatizar a relatividade entre tradição e modernidade ou o entrelaçamento de tradicionalismo e progressismo, Friedrich (1972, p. 20) afirma que nada é bom só porque existiu por um longo tempo, assim como nada é ruim apenas porque deixou de existir (ou de ser aceito em determinado momento).

De qualquer modo, uma instituição flexível e dinâmica sempre está disposta a superar a si mesma, a transcender do que já é para o que se propõe a ser como dever e exigência social. Como garantir o progresso democrático do país? O simples processo de manter esse ambiente democrático já é, por si, extremamente complexo e recheado de sutilezas incalculáveis. Imaginemos, então, o que é necessário para alavancar o progresso, a evolução constante desse *élan* democrático. Daí por que qualquer instituição, a exemplo do MP, que tenha por imperativo constitucional uma responsabilidade direta, deve estar permanentemente preparada para as boas práticas exigidas pelo processo e progresso democráticos.

Esse perfil resolutivo não se desliga do passado, não o nega, mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. E se fortalece com a perspectiva sombria de que o MP precisa assumir uma identidade própria sob pena de ficar, eternamente, orbitando o Judiciário – condicionando a eficiência de suas funções ao maquinário roto ou emperrado da Justiça –, ou, pior ainda, à deriva no *mare magnum* das instituições públicas sem rumo definido, sem um programa de ação, sem um projeto identitário⁴.

Para sabermos aonde vamos é imprescindível termos um caminho prefixado, uma trajetória predeterminada. E essa trajetória e esse planejamento devem ser traçados pelas gerações presentes que vivem o dia a dia do MP, não pelo passado ou por quem fez o roteiro do passado. Em uma paráfrase de Paine (2007, p. 15), dizemos que, como o MP e toda sua organização foram moldados para os vivos e não para os mortos, são somente os vivos que têm qualquer direito de nele interferir. Aquilo que pode ser considerado correto e conveniente em uma época pode ser considerado errado e inconveniente em outra. Nesses casos, a quem cabe decidir, aos vivos ou aos mortos?

A reengenharia do MP foi resultado de uma vontade institucional, um movimento de dentro para fora, pelo empenho de gerações de Promotores que, em geral, mais acertaram que erraram. Como afirma Arantes (2002, p. 15), foi um movimento endógeno aquele responsável por transformar a Instituição em um agente político independente dos outros Poderes do

⁴ Sem um plano ou uma estratégia identitária, o MP corre o risco de ficar à deriva, entregue à cega mecânica do demandismo.

Estado, além de se tornar um instrumento de luta em defesa da sociedade democrática e não simplesmente do Estado.

A capacidade de inserção e de articulação social do MP⁵ cresceu de tal maneira, que tropeça em uma organização montada para demandar, exclusivamente, perante o Judiciário, dentro da qual já não cabe. É importante realçar, entretanto, que o passado puramente demandista do MP conduziu a essa nova etapa de sua vida institucional; mas, ao mesmo tempo, as estruturas sobreviventes desse passado são insuficientes, por si sós, para a atual expansão resolutiva. E a Instituição agora se vê obrigada não a abandonar esse velho perfil, mas a fortalecer um novo estilo de atuação, superando a si própria. E essa intuição, mais uma vez, nasce no seio da própria Instituição.

1 Ministério Público Resolutivo: conceito

O Ministério Público Resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público Demandista. São dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, entra em cena o perfil demandista. E vislumbrada, previamente, a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutiva assume importância decisiva e prioritária.

Essa forma binária de atuação do MP – demandista e resolutiva⁶ – exige dupla interpretação. E não podemos aceitar que uma dessas formas nos possa parecer, de um lado, boa; e, de outro, má. As circunstâncias de cada caso ou fato e as escolhas feitas para o devido enfrentamento responderão pelo triunfo ou fracasso do exercício funcional.

O Judiciário, para esse perfil resolutivo ministerial, assume o que sempre deveria ter representado: a *ultima ratio*, a última trincheira. A

⁵ Essas características credenciam os membros do MP como excelentes “interlocutores institucionais”, com ampla legitimidade deliberativa.

⁶ Na verdade, o perfil do MP pode ser, mais precisamente, dividido em três: demandista (propositor ou promotor de medidas judiciais), parecerista (atuação como *custos legis* em ações não promovidas pela instituição) e resolutivo (atuação extrajudicial). O perfil parecerista, focado na intervenção opinativa em alguns feitos cíveis, sofreu duro golpe com a Recomendação nº 16, de 28 de abril de 2010, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

composição prévia e extrajudicial dos conflitos ou de eventuais violações à lei pelo MP insere-se no plano de ação resolutive como a *prima ratio*.

A concepção estruturante desse novo perfil institucional, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 49) em feliz imagem, não nasceu do ar, como as orquídeas, que se diz serem criadas no ar, sem raízes. A ideia de uma instituição resolutive surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que torna o povo mais exigente de resultados e eficiência em relação às suas instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual.

Dadas as mudanças aceleradas e a sutileza dos problemas decorrentes, os conceitos herdados de algumas décadas revelam-se hoje inoperantes. Foram úteis para encontrar soluções de fato cem vezes menos sutis que as exigidas na atual conjuntura histórica. Maturescência democrática imersa em um mundo globalizado e problemas complexos compõem uma cultura que não se satisfaz com as fórmulas antigas. As condições atuais são cada vez mais difíceis e complexas, exigindo que os meios para enfrentá-las – e resolvê-las – sejam também perpassados por uma onda contínua de aperfeiçoamento e renovação.

O Ministério Público Resolutive não se presta a uma definição rígida; trata-se de uma tendência e não de algo já concretizado. A definição perfeita só se aplica a uma realidade completa (BERGSON, 1994, p. 13); a um *estado*, não a uma *tendência*.

Temperados por essas considerações, podemos, então, definir o Ministério Público Resolutive como uma instituição que assume uma identidade proativa específica; que atua antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a Justiça.

2 Características da dinâmica institucional resolutive

2.1 Proatividade

A postura proativa pode ser definida como a busca espontânea por novos paradigmas e boas práticas no ambiente de trabalho, equacionando e antecipando-se aos problemas, de acordo come uma projeção de resultados que agregue valor aos fins institucionais. Seus principais atributos são: iniciativa, contínuo aperfeiçoamento, planejamento e superação de dificuldades.

O MP de perfil antigo – ou clássico, como queiram – caracteriza-se por simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que os fatos se tornem patológicos, conflituosos, para serem submetidos ao crivo judicial. É uma postura institucional reativa – inercial, fragmentária – a negar parcela valiosa de atribuições extrajudiciais do MP e que, claramente, inspira-se no antigo art. 1o da Lei Complementar no 40/81:

“O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é *responsável perante o Judiciário*, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis” (grifamos).

Esse entendimento responde por uma das patologias crônicas da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação retrospectiva, pela qual se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo (BARROSO, 1996, p. 396).

Essa mentalidade reativa conta com defensores (COSTA MACHADO, 1998, p. 74) e ainda prevalece, embora não mais atenda às exigências da cidadania inclusiva no mundo globalizado. Além disso, o MP preponderantemente demandista, dependente do Judiciário, é um desastre, pois o Poder Judiciário continua a responder mal às demandas que envolvem os direitos massificados e os pleitos da cidadania (GOULART, 1998, p. 120; ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 612; SADEK; LIMA; ARAÚJO, 2001, p. 41).

O caráter reativo e a instrumentalização do MP na tarefa de apaziguamento social são teses insustentáveis na atual quadra histórica e atreladas ainda a uma interpretação nostálgica da ordem jurídica destronada com a Constituição Federal de 1988. Não há a menor dúvida que o MP é indispensável ao Judiciário, na realização do mister institucional deste – prestação da tutela jurisdicional (RODRIGUES, 1999, p. 128; PORTO, 1998, p. 17). Todavia, outras funções, tão ou mais importantes, são desenvolvidas extrajudicialmente, tanto que o próprio art. 127 da Constituição Federal, ao dizer que o MP é essencial à função jurisdicional do Estado, acrescenta-lhe a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, aspectos mais abrangentes e igualmente relevantes da vida de um Estado, não necessariamente desenvolvidos perante o Judiciário.

Quando instaura inquérito civil, fiscaliza fundações, prisões e delegacias de polícia, promove audiências públicas para discutir problemas comunitários ou ainda quando estabelece compromissos de ajustamento,

nota-se que o MP alarga e extrapola a órbita judicial, daí ter dito o legislador constituinte menos do que devia, na medida em que a Instituição também se revela essencial em tarefas não jurisdicionais a si incumbidas (PORTO, 1998, p. 17).

A fatia de atribuições extrajudiciais – um rol sempre crescente – tem obrigado a Instituição a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutiva, em que passa a concentrar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários. Ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados – que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com a submissão judicial –, o MP passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas em conjunto com a comunidade⁷. Neste novo perfil institucional, o Promotor de Justiça, como dizia Nietzsche (2004, p. 255), deve ser um *homem antecipador*, ou seja, deve antecipar-se aos fatos, o que pressupõe uma nova atitude mental e uma renovada disposição para a ação.

2.2 Dinamismo

Em uma sociedade estática, conservadora ou fixa, uma instituição burocrática e pesada pode sobreviver e até se revelar indispensável, pois não existem alternativas, e, se existem, o caminho que conduz até elas é inexistente. Em uma sociedade sem mudanças, o presente escraviza-se à reprodução do passado, os problemas são sempre os mesmos e as soluções passam de geração para geração, sem modificações apreciáveis. O espaço para a especulação e a crítica é limitado: a função do pensamento não é questionar, mas aceitar uma dada situação.

Em um meio social dinâmico, entretanto, onde são criadas sem cessar novas tendências ou alternativas e em que as mudanças se processam em um ritmo alucinante, as instituições precisam ser flexíveis, dinâmicas e eficientes, pois se permanecerem imobilizadas na tradição estarão fadadas ao colapso. Como dizia Bacon (URIS, 1967, p. 218), aquele que não aplica novos remédios, deve esperar novos males. As soluções de hoje podem tornar-se os problemas de amanhã, demandando das instituições públicas agilidade,

⁷ Os mecanismos para isso existem às mancheias, e sempre surgem novos, engendrados por uma saudável cultura de inovação que se dissemina entre os membros do Ministério Público.

flexibilidade e uma capacidade de adaptação às exigências modernas. E, acima de tudo, espera-se que o foco institucional esteja voltado para eficiência e resultados.

Como diz Julien (1975, p. 117),

[...] toda instituição que se torna puramente defensiva num mundo em que as condições de existência, as técnicas de produção, as ideias recebidas e as inspirações dos povos se transformam rapidamente e são alteradas pelo próprio ritmo de uma vida diária que se recusa a ser reduzida a um simples ritual, acaba morrendo.

Esse ambiente social cambiante requer um perfil diferenciado de MP, não mais meramente demandista ou parecerista, e sim dotado da capacidade de buscar resultados – estando aberto a inovações e aperfeiçoamentos – e de enfrentar, se necessário, o caudal dos interesses econômicos e políticos. E para nadar contra a corrente, como aparenta ser da natureza histórica da Instituição, ela deve contar com nadadores ágeis, dinâmicos e resolutivos.

2.3 Intersetorialidade

A intersetorialidade ou transetorialidade consiste na articulação entre órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos. Implica uma forma nova de administrar, de governar e de moldar políticas públicas capazes de agregar todo o potencial cooperativo das estruturas sociais em prol dos objetivos definidos institucionalmente. Antes de ser um conceito teórico, a intersetorialidade é uma prática social voltada ao enfrentamento de problemas reais.

A necessidade de coordenação do MP com outros órgãos e entidades funda-se na perspectiva moderna do relativo descrédito do conhecimento cartesiano e setorial que já não consegue trabalhar com a multiplicidade de variáveis que tornam os problemas sociais impossíveis de uma leitura pela visão unilateral ou escoteira de uma instituição especializada. Cada instituição detém uma parte da verdade, das explicações, dos saberes, mas não da totalidade. Em relação a todas as técnicas que não pertencem à sua estrita área de atuação, o técnico é tão ignorante quanto o cidadão comum. A tecnificação do mundo tem como inevitável contrapartida certa extensão da ignorância humana. E quanto mais o saber-fazer se diferencia e aumenta

em eficácia, menos é possível o controle intelectual do homem sobre o conjunto das operações que efetua ou das quais participa (FOUGEYROLLAS, 1960, p. 11/12).

O atual estágio da ciência exige uma nova visão de mundo, diferente e não fragmentada. A abordagem que analisa e tenta compreender o mundo em partes independentes já não funciona. Já não se pode prescindir de uma visão mais ampla, integradora, global, para que a mente humana funcione de modo mais harmonioso no que diz respeito a colaborar para a construção de uma sociedade mais ordenada, justa, humana, fraterna, estável e segura (MORAES, 1997, p. 20; BEHRENS, 1999, p. 383-403).

Há na sociedade, paralelamente, órgãos públicos e entidades da sociedade civil atuando isolados, em setores, sobre necessidades e expectativas sociais. Na segurança pública, por exemplo, temos, de um lado, a polícia, o Ministério Público, o Judiciário, o sistema prisional, cada um com seus princípios, suas metas, suas estratégias, trabalhando sobre o mesmo fundo; e, de outro, trabalhando sobre o mesmo tema, mas com princípios, estratégias e metas próprias, outros atores como associações diversas, entidades não governamentais de defesa dos direitos humanos etc. As forças, as experiências, os interesses, embora ligados pela identidade do problema social, acabam dispersando-se e pulverizando-se em atuações isoladas, setoriais, em prejuízo de resultados produtivos, concretos e duráveis sob o pálio da cooperação, coordenação e intersetorialidade.

2.4 Intercambialidade

Todas as características da dinâmica institucional resolutive se implicam e se interpõem. Para termos agentes ministeriais proativos, por exemplo, fazem-se necessárias três coisas: conhecimento sobre sua área de atuação, saber como os colegas trabalham e adquirir (ou trocar) experiências com eles. Os dois últimos pontos são impossíveis, quando não se estabelece um diálogo institucional interno ou uma intercambialidade.

A Constituição Federal, ao dotar o MP de unidade e indivisibilidade (art. 127, § 1º)⁸, possibilitou a qualquer agente ministerial que, ao atuar, impute sua vontade funcional à Instituição (CARNEIRO, 1995, p. 43-44). Qualquer

⁸ Sobre os aludidos princípios e o alcance conceitual vejamos Nogueira (1992, p. 81); Sauwen Filho (1999, p. 209-210); Donizetti (2009, p. 152).

ato praticado por um Promotor ou Procurador de Justiça, no exercício de suas funções, automaticamente é atribuído ao MP. Não há dualidade de pessoas – ente curador dos direitos ou interesses (MP) e a pessoa que os exerce (membro), como na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa (a pessoa coletiva, a Instituição) que persegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas (as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos)⁹.

Diante disso, seria extremamente traumática para a Instituição a existência de tantos interesses ou vontades quantos fossem o número de membros a compô-la. Ou, ainda, a justaposição de Promotorias mais ou menos especializadas, sem diálogo e sem cooperação entre si. Não haveria convergência de energias, mas o caos anárquico e improdutivo conducente a uma espécie de anomia institucional. Os múltiplos agentes independentes devem repousar suas individualidades e idiossincrasias sobre um núcleo irreduzível que confira uma base segura para o desempenho linear das funções da Instituição¹⁰ e não sobre fatores irracionais que interferem no curso da ação individual. Esse núcleo não é outro senão a ordem jurídica e o diálogo institucional.

O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do MP, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, em que cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias – os diversos membros em uma instituição – gera um somatório razoável, mas a multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas se estabelece um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva.

As múltiplas Promotorias especializadas, com suas respectivas atribuições especializadas, de uma grande comarca representam a

⁹ Diante desses princípios, talvez não seja correto dizer que entre a instituição do MP e seus membros estabeleça-se uma relação metassociológica de todo e parte. Essas equações tendem a se confundirem.

¹⁰ Agindo conjuntamente sobre o mesmo objeto (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), os membros do MP coordenam as suas condutas e a conduta total passa a possuir uma unidade análoga à de um grupo de músculos num movimento coordenado (SICHES, 1968, p. 427).

expansão, por imperativo das dimensões demográficas, da Promotoria solitária e conglobante de uma comarca pequena. A Promotoria única com seu Promotor titular engloba em si todas as especialidades de um grande centro: proteção ao idoso e às pessoas com deficiência, infância e juventude, criminal (acidentes de trânsito, drogas, Júri, violência doméstica, execução penal etc.), família, meio ambiente e urbanismo, Fazenda Pública, proteção ao consumidor, patrimônio público, cidadania, registro público, acidente de trabalho, dentre outras.

Em uma Promotoria única, todas essas atribuições são exercidas por um único agente. O diálogo e a intercomunicação entre elas – atribuições – são fundamentais para aferir os resultados alcançados pelo Promotor de Justiça. E seria impensável, para o êxito funcional, que o Promotor não vislumbrasse uma continuidade e uma interlocução entre suas diversas atribuições¹¹. Nos grandes centros e comarcas, a mesma questão é posta: necessidade de diálogo e intercomunicação entre as diversas atribuições. Mas nesse contexto especializado estabelecem-se espaços isolados infensos ao diálogo e ao cooperativismo – em uma espécie de *integração horizontal*. A multiplicidade de agentes, de ideias e de percepções aliada a uma deficiente estruturação normativa, resulta em um caos funcional e em tremendo desperdício de energia e dinheiro público.

Esse caos ou anarquia funcional reduz a eficiência, a eficácia e a efetividade das funções ministeriais. As diversas forças e energias da Instituição, que em uma Promotoria genérica são convergentes, nas diversas Promotorias especializadas são divergentes e dissipadas em atuações estanques e descontínuas. As informações de uma Promotoria não são acessíveis, em tempo real, por outra Promotoria. E, com isso, muitas vezes, ocorrem conflitos positivos ou negativos de atribuições, cujo deslinde tardio representa pesado golpe no perfil *resolutivo* da Instituição.

O MP se debate, na prática, de um lado, entre a independência funcional de seus agentes moldando um corpo heterogêneo, desunido, flutuante e de curso instável, ao sabor das idiosincrasias de cada um e, de outro, com a necessidade do diálogo institucional interno plasmador de um corpo uno e homogêneo, atuando sob o signo de uma energia convergente. Na disputa

¹¹ Um único agente é capaz de ser mais unificado em seus atos do que um grupo, e muito mais unificado do que vários grupos cooperando uns com os outros (KELLER, 1967, p. 110).

entre esses dois polos, temos o desperdício de recursos públicos e muita energia coletiva – cujo símbolo, por exemplo, são os eternos conflitos de atribuições, em regra, negativos –, resultados que não atendem ao interesse público em tempos de orçamentos curtos e busca ansiosa por eficiência e resultados.

Para alcançar esse diálogo institucional, alguns desafios devem ser postos claramente: (1) criação de condições efetivas para os órgãos de execução e de administração atuarem como uma equipe (com *unicidade de propósitos*), estabelecendo uma rede estreita de vínculos e compromissos; (2) estabelecimento de condições para enfrentar diferenças internas, criando motivação para ações cooperadas; (3) extração, da interação entre os órgãos cooperantes, de soluções capazes de mudar a realidade (retroalimentando a aliança orgânica); (4) eliminação ou expurgo da cultura burocrática avessa ao diálogo e ao agir compartilhado (que pressupõe uma atitude mental absolutamente nova¹²); (5) aumento das redes de comunicações formais (relatórios, circulares, memorandos, reuniões etc.) e redução das informais (LAPASSADE; LOURAU, 1972, p. 103).

Debates, estudos, intercâmbio de informações, realização periódica de congressos – estaduais, regionais e nacionais – reunindo a categoria, assim como as campanhas internas para os cargos eletivos dos órgãos superiores e da associação de classe, criam espaços de formulação e discussão de temas jurídicos e problemas institucionais (SILVA, 2001, p. 130). Essas atividades geram um discurso próprio à categoria e, em consequência, um diálogo permanente.

2.5 Planejamento

É certo que o Ministério Público ainda goza de amplo prestígio social, mesmo contando com um modelo de atuação antigo e claramente superado (demandista), e um novo que ainda luta para se impor na mentalidade dos membros (resolutivo). Esse prestígio social deve-se mais ao êxito de iniciativas individuais de agentes ministeriais do que à decorrência natural de um modelo de gestão baseado em um planejamento estratégico.

¹² Thoreau, o curioso naturalista/filósofo americano, de modo perspicaz, achava que as reformas materiais de nossas instituições não se realizariam sem que houvesse, preliminarmente, uma reforma interior do indivíduo e que, se esta última se realizasse, a primeira passaria a ser supérflua (DREISER, [s.d.], p. 169).

A Instituição não pode avançar rumo ao futuro sobre os velhos trilhos de tentativas e erros, típico modelo de um passado recente. Impõe-se um planejamento estratégico-institucional capaz de assegurar uma justa correspondência entre as demandas ou expectativas sociais e os resultados apresentados pela Instituição.

2.6 Inovação

A inovação pode referir-se a uma ideia, a um método ou objeto concebido que refoge aos padrões anteriores, às fórmulas consagradas. No caso do Ministério Público, a postura inovadora pode ser definida como a capacidade de fazer mais e melhor – com ganho de eficiência – com menos recursos, na prestação de serviços afetos à Instituição.

No perfil demandista, o poder de inovar da Instituição sofre grande limitação, pois o membro fica confinado à função passiva de acompanhar fórmulas processuais e acaba desenvolvendo um trabalho rotineiro, mecânico e burocrático. Além disso, os problemas são submetidos a um estreito exercício intelectual – a clássica lógica legal-racional – e há uma solene indiferença por resultados extra-autos (ou extraprocessuais).

O verdadeiro espaço que se abre ao inovadorismo institucional é o modelo resolutivo, em que o agente ministerial assume a responsabilidade pela condução de problemas complexos sem fórmulas predefinidas para a solução. Nesse roteiro, o agente ministerial desenvolve um trabalho criativo, pragmático, detendo o domínio de seu curso e buscando resultados socialmente relevantes.

2.7 Eficiência e gestão de resultados

Os membros do Ministério Público, até pela forma rigorosa de seleção a que se submetem para ingressar na Instituição, detêm um invejável cabedal jurídico e cultural. Na função também passam a deter prerrogativas e dispor de mecanismos jurídicos aptos a serem utilizados para tentar mudar a realidade de sua comarca, para tentar criar coisas que façam a diferença e não apenas para executar um trabalho burocrático – apresentando-se à sociedade como um ramo especializado da burocracia. Assumem o supremo desafio de aplicar a lei em uma sociedade submetida a rápidas e constantes transformações¹³.

¹³ Sociedade a que Heller (1968, p. 235) apropriadamente designa de “sociedade de mutação”.

As necessidades sociais, os modos de vida e a organização das relações entre os homens evoluem e evoluirão sem cessar segundo o progresso das ciências e das técnicas¹⁴. Como diz o sociólogo alemão Wiese (1932, p. 41), a “eterna mudança das coisas só permite o surgimento de fenômenos circunstancialmente condicionados”, ou seja, que se submetem ao vaivém histórico. Nesse movimento dialético, tensões e conflitos são constantes. Iniciativas e ajustes, igualmente, surgem como necessários a cada estágio (MARCHAIS, 1974, p. 25). E é nessa etapa que a atuação do membro do MP pode ser muito útil à sociedade.

Instituições como o MP tendem a enfraquecer-se e estiolar-se quando fracassam em satisfazer aos anseios de justiça e de liberdade dos homens. Assim, no dizer de Russell (1958, p. 15-16), se se quiser o desenvolvimento de uma sociedade orgânica, é necessário que as nossas instituições sejam fundamentalmente transformadas de modo a representarem esse novo respeito pelo indivíduo e pelos seus direitos, exigido pelo sentimento moderno.

O Direito, instrumento que é dado ao MP manusear, nasce da vida e à vida serve¹⁵. E a vida é um complexo homogêneo de funções: fisiológicas, psíquicas, sociais, assim como físico-químicas, que se defronta constantemente com novos problemas a exigirem novas soluções. O Direito, e por consequência, o MP, não pode, diante dessa realidade cambiante, ser apenas um instrumento de estabilização e de ordem¹⁶. Ao contrário, assume, por imperiosa necessidade da vida, uma função revolucionária: mudar para preservar ou resgatar uma ordem justa.

O Direito guarda uma inocultável vocação pragmática, estando predisposto, como instrumento da sã racionalidade humana, a resolver e

¹⁴ Em razão do progresso do pensamento e do conhecimento e do aumento do domínio sobre as forças do mundo físico, passaram a existir novas possibilidades de crescimento, dando origem a novas exigências que devem ser satisfeitas, se não se quiser frustrar aqueles que as manifestam (RUSSELL, 1958, p. 13).

¹⁵ Não sem razão, Carlos Maximiliano ([s.d.], p. 69) recorre a Jean Cruet para afirmar que “A jurisprudência é um perpétuo comentário, que se afasta dos textos ainda mais porque é, malgrado seu, atraída pela vida”.

¹⁶ O Direito, embora condicionado pelas realidades – cultural, econômica, social e política – do meio em que se manifesta, age também como elemento condicionante. Há uma ativa interação entre todos os componentes de um complexo cultural. Cada um desses componentes ou elementos que exercem influência na vida social é, ao mesmo tempo, condicionante e condicionado. Assim, por exemplo, o fenômeno jurídico é, por esse modo, reflexo da realidade social circundante, mas também fator condicionante dessa realidade.

equacionar problemas. Não se fazem leis pelo prazer bizantino de fazê-las¹⁷, mas para montar esquemas práticos de proteção de interesses e anseios legítimos dos cidadãos.

Um sistema jurídico não é montado com o fim de ser apreciado em seus detalhes teóricos ou sutilezas estéticas, mas para lidar com questões práticas e funcionais, criar normas de regulação do convívio humano, propiciar a resolução justa de conflitos, garantir a adoção de medidas ordenadoras, dentre outros. O *ethos* do Direito é profundamente pragmático e utilitário.

Para evitar a terrível acusação de um jurista americano de que o “direito é apenas um mecanismo vazio, desprovido de conteúdo específico próprio e recebendo seu conteúdo das várias instituições não-jurídicas” (HALL, [s.d.], p. 111), o MP, como um dos principais aplicadores e intérpretes do Direito, assume a responsabilidade de pensar a ciência jurídica e seus mecanismos como alavancas de progresso social dentro de uma cultura de inovação e de contínuo reajuste. E, para isso, é preciso sair dos gabinetes e encontrar com o Direito nas ruas, deixando de ser apenas um feixe de competências a serviço do Estado (FOUCAULT, 1979, p. 09).

Chegado a esse ponto, percebemos, claramente, que o MP se debate entre dois tipos ideais de Promotor: *Promotor de gabinete* e *Promotor de fatos*. O primeiro tipo pode ser definido como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Detalhe: o Promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não governamentais. O segundo tipo, o Promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas à sua área, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não governamentais e agindo como articulador político (SILVA, 2001, p. 134-135).

Por fim, pode-se dizer que uma gestão da atividade-fim do MP para alcançar resultados – um Ministério Público Resolutivo – deve apresentar algumas características ou adotar certas medidas: (1) uma nova cultura

¹⁷ Diz textualmente Sieyès (1988, p. 04-05): “Não se fazem leis pelo prazer de fazê-las [...] O legislador é estabelecido não para conceder senão para proteger nossos direitos”. O Direito deve ser entendido como uma regulação predominantemente útil (ZIPPELIUS, 1997, p. 31; FERRARA, 1987, p. 130).

organizativa que realce a busca por resultados, pondo destaque na formação de agentes de iniciativa e de mente aberta que escutem com interesse ideias novas; (2) introdução de um parâmetro analítico apto a rever o desempenho dos objetivos estratégicos e a forma de sua execução; (3) inserção de uma nova mentalidade em que o Promotor possa perceber que entre as atribuições constitucionais e a lei tem um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho (SILVA, 2001, p. 127); (4) estabelecimento de um diálogo institucional interno entre os diversos órgãos – de execução e de administração – com o fim de otimizar a cooperação e os círculos de inovação; (5) criação de um núcleo de estudos e pesquisas em eficiência funcional.

3 Busca por uma identidade própria ao Ministério Público

A consolidação do perfil resolutivo do Ministério Público, além de conferir maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, empresta uma identidade própria à Instituição. Doravante, o MP não se faz conhecido ao povo somente pelo atuar processual, alimentando na cabeça do vulgo a falsa crença de que não passa de um apêndice – passivo – do Judiciário. Esse conjunto de ideias e de práticas que acompanha a dinâmica resolutiva da Instituição tem a força de deslocar o centro de gravidade do MP para si mesmo, afastando-o da dependência ou submissão a elementos extrínsecos e colocando em suas mãos o curso de seu destino.

Estimular e aperfeiçoar os mecanismos resolutivos conquistados pela Instituição pode propiciar que ela, por conduzir seus próprios procedimentos e ter o domínio sobre o curso a ser atribuído a cada um, tenha maior conhecimento sobre suas estruturas e seus mecanismos de ação. Esse autoconhecimento institucional implica maior fortalecimento no desempenho das atribuições conferidas pela Constituição Federal, pois não pode ser senhor de si e de suas ações quem antes não se compreende. E aqui não podemos esquecer a clássica lição do maior dos estrategistas:

If you know the enemy and know yourself, you need not fear the result of a hundred battles. If you know yourself but not the enemy, for every victory gained you will also suffer a defeat. If you know neither the enemy nor yourself, you will succumb in every battle¹⁸. (TZU, 2003, p. 18)

¹⁸ Tradução livre: “Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, você não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece, mas não o inimigo, para cada vitória

4 Diferenças entre o Ministério Público Demandista e o Ministério Público Resolutivo

As diferenças entre o Ministério Público Demandista e o Ministério Público Resolutivo podem ser sintetizadas conforme o quadro a seguir:

MP Resolutivo	MP Demandista
Proativo	Reativo
Assunção de responsabilidade	Transferência de responsabilidade
Proximidade com o cidadão	Distanciamento da comunidade
Problemas complexos e sem uma fórmula predefinida	Problemas submetidos a um exercício intelectual (lógica legal-racional)
Trabalho criativo e pragmático	Trabalho rotineiro e formal
Unidade de ação e domínio de seu curso	Ação difusa, mecânica e burocratizada
Busca por resultados (“fazer a diferença”)	Indiferença por resultados extra-autos (ou extraprocessuais)
Art. 127 da CF: Ao MP incumbe “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.	Art. 1º da LC no 40/1981: “O MP, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é <i>responsável perante o Judiciário</i> , pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis [...]” (grifamos). Art. 127 da CF: “O Ministério Público é instituição permanente, <i>essencial à função jurisdicional do Estado [...]</i> ” (grifamos).

ganha você sofrerá também uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, você sucumbirá em cada batalha”.

4.1 Proatividade e reatividade

O Ministério Público de perfil demandista se caracteriza por simplesmente reagir aos fatos sociais, aguardando que os fatos se tornem patológicos, conflituosos, para serem submetidos à apreciação judicial. É uma postura institucional reativa – inercial, fragmentária – a negar parcela valiosa de atribuições extrajudiciais do MP e que se inspira no antigo art. 1º da Lei Complementar no 40/81:

“O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis” (grifamos). Nos últimos tempos, a Instituição tem sido obrigada a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutiva, em que seus recursos e esforços são concentrados na busca por respostas preventivas para os problemas comunitários. Em vez de reagir contra incidentes ou fatos consumados – que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com o crivo judicial –, o MP passa a trabalhar para a solução dos próprios problemas em conjunto com a comunidade. Neste novo perfil institucional, o Promotor de Justiça assume um caráter *antecipador*, ou seja, passa a se antecipar aos fatos, nutrindo uma nova atitude mental e uma renovada disposição para a ação.

4.2 Assunção e transferência de responsabilidade

O Ministério Público Demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente transmite o conflito social às mãos do Judiciário. E ao transferir perde, sensivelmente, o controle do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária.

Além disso, assume uma postura burocrática de “evitar responsabilidades” – *shuns responsibility* (MacIver, 1965, p. 241) –, refugiando-se por trás da máquina do Judiciário. Duas situações podem ocorrer: a Justiça soluciona a contento o conflito ou não. Em ambas as situações, o Promotor demandista, de forma oportunista, obterá alguma vantagem. Se o resultado for ineficiente (sem relevância social), terá um bode expiatório ao alcance da mão (a ineficiência judicial); se obtiver êxito na demanda, colherá os frutos de uma demanda iniciada por ele.

Já o Promotor com perfil resolutivo assume, primariamente, a responsabilidade de conduzir um conflito com o objetivo de encontrar-lhe a solução mais adequada.

4.3 Proximidade e distanciamento da comunidade

O Promotor resolutivo, por lidar com problemas cuja abordagem não conta com uma fórmula predefinida, tende a dialogar mais, a buscar soluções que têm na persuasão um elemento importante, e, por isso, sua proximidade com o cidadão e com a comunidade é maior.

O grande mérito de uma autoridade democrática é fazer com que o poder que lhe é atribuído tenha sua maior expressão na persuasão. As sociedades democráticas impõem um esforço justificativo especial daqueles que exercem o poder. O mero argumento de autoridade já não satisfaz no âmbito de uma cultura que desconfia do poder e que se nutre do pluralismo (VIGO, 2010, p. 56). E, no dizer de Russell (1949, p. 139), o derradeiro objetivo de qualquer reformador que tenha em vista a liberdade só poderá ser atingido mediante persuasão. A tentativa de impor-se a liberdade pela força – ou *naked power*, na definição do próprio Russell (1948, p. 39) – sobre aqueles que não desejam aquilo que consideramos liberdade, terá sempre de constituir um fracasso.

Em toda sociedade há um elemento de força e um elemento de persuasão, e onde seu progresso e desenvolvimento dependem mais da persuasão e menos da força, temos uma sociedade melhor (MURRAY, 1941, p. 50), dada a perspectiva factível de minimização dos conflitos.

Não há espaço na arena jurídica, ensina Atienza (1991, p. 25), para o determinismo metodológico (em que as decisões jurídicas não precisam de uma justificação, porque procedem de uma autoridade legítima ou são o resultado de simples aplicações de normas gerais), nem para o decisionismo metodológico (em que as decisões jurídicas não podem ser justificadas, já que são puros atos de vontade). Exigem-se hoje, em tempos de expansão do princípio democrático, razões justificativas (e não meramente explicativas) onde sejam identificados os valores que tornam a decisão correta, boa e conveniente para uma dada situação.

A aplicação pura e simples da lei sem uma justificação especial, por intermédio de mecanismos judiciais, conquista a submissão do cidadão pelo temor da pena, mas não conquista a cooperação ativa.

O agente demandista, por conta dos ritos e da linguagem que envolvem os processos judiciais, sem falar na ambiência solene e formal, cava um abismo entre si e a comunidade. Esse distanciamento e desconexão entre o agente ministerial e o sistema social resulta em uma deformada e insuficiente resolução dos conflitos de uma sociedade democrática pós-moderna.

4.4 A forma de solucionar os problemas

O Ministério Público Demandista encaminha os problemas como em um jogo de palavras cruzadas: junta os fatos na horizontal e aguarda as soluções na vertical, em um estreito exercício intelectual guiado por fórmulas processuais, mais ou menos mecânicas, em um trabalho rotineiro. A vertente resolutive da Instituição lida com problemas complexos – pois ainda não reduzidos à proceduralização oficial –, carentes de uma abordagem uniforme e ortodoxa e, por isso mesmo, a exigir um trabalho criativo de diálogo e de persuasão, uma nova forma de gestão e de resolução.

4.5 Trabalho criativo *versus* labor rotineiro

Os conflitos conduzidos pelo Ministério Público Resolutivo são abordados de forma criativa na busca por uma solução substancialmente adequada – relevante socialmente. O perfil demandista contenta-se com respostas processuais, mediante análise rotineira e formal de questões procedimentais. Muitas ações submetidas à Justiça acabam extintas sem a resolução do mérito, ou seja, não solucionam, efetivamente, o conflito. Isso significa que o Judiciário, embora tenha como função “decidir” o conflito, na maioria das vezes não o elimina.

4.6 Busca por resultados efetivos (ou socialmente relevantes) e a indiferença por resultados extraprocessuais

O Ministério Público puramente demandista nunca se preocupou em alcançar resultados socialmente relevantes, conformando-se com os prazos e os resultados processuais. O problema é que a estatística e os números processuais – tanto na área cível quanto na criminal – podem impressionar pela quantidade, mas não repercutem, na forma devida, nos complexos problemas sociais¹⁹.

E por que nas duas décadas seguintes à Constituição Federal de 1988, a Instituição não despertou para o problema? Porque as gerações de agentes ministeriais nutridas por esse modelo não se imaginavam no contexto de uma estrutura política maior e cooperativa, com uma responsabilidade sociopo-

¹⁹ Nesse ponto, ainda assiste razão a Spencer (1908, p. 68) quando diz que o Estado, nos pleitos, preocupa-se mais em atender às regras do combate (normas processuais) do que fazer justiça à parte lesada (solucionar ou eliminar o conflito).

lítica bem definida. E com essa postura indiferente, burocrática e mecânica, o MP brasileiro, desde a Constituição de 1988 – que em suas disposições já houvera dotado a Instituição de uma nova roupagem –, contraiu uma séria dívida política com a sociedade brasileira: a de participar ativamente na solução dos problemas sociais que afligem essa sociedade, como insegurança pública, degradação do meio ambiente, corrupção política, caos na saúde e na educação, ineficiência na prestação dos serviços públicos e, em tempos mais recentes, o desnudamento da corrupção nos altos escalões do Governo.

Essa dívida só começará a ser solvida quando o perfil resolutivo da Instituição – já indicado no art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988 – for efetivamente consolidado na prática diária dos milhares de Promotores de Justiça espalhados pelo País. Dotada desse *elan* resolutivo, a Instituição terá condições de lutar por resultados substancialmente relevantes para a sociedade, mas para isso precisa colocar-se, efetivamente, no contexto da estrutura política do Estado.

5 Estratégias de crescimento institucional que privilegiam o demandismo

5.1 A alegada hipossuficiência da sociedade

Durante os trabalhos constituintes, o Ministério Público trabalhou com a hipótese da hipossuficiência da sociedade brasileira para conquistar mecanismos importantes na sua tutela. Conseguiu, inclusive, impedir a criação do *ombudsman*, sob o argumento de que já existia uma instituição apta a desempenhar as mesmas funções, isto é, o próprio MP.

O Estado democrático é extremamente expansivo e com pouco senso de responsabilidade histórica, pois tende a exercer uma tutela sobre a sociedade e o indivíduo só comparável ao Estado totalitário. Até mesmo o antigo Estado absoluto, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 130), respeitava instintivamente a sociedade. Essa tendência tutelar busca fortalecer o Estado democrático à custa da sociedade e do indivíduo, e, para isso, a estratégia é interferir (e restringir) em suas esferas próprias e autônomas. É a criatura nutrindo-se dos criadores.

Quando o Estado – ou suas instituições – (ORTIGÃO, 1888, p. 136) se constitui em protetor ou tutor universal da sociedade, torna-se objeto de uma superstição grosseira e perigosa. A fé posta na proteção do Estado é uma derivação da fé no milagre. Essa fé dissolve todas as aptidões, todas as iniciativas, todas as forças de uma sociedade.

Há uma firme crença de que o Estado democrático, ao corresponder ao desejo da maioria, deve conceder remédio a todas as misérias humanas, de qualquer espécie que sejam. E nestas circunstâncias de aliviar todas as dores, não ocorre a ninguém em pensar se existem outros meios ou recursos para evitar algumas delas ou se aquelas tratadas em cada caso concreto, efetivamente, receberam o melhor tratamento – um tratamento compatível com a situação dada. E é claro que a intervenção do Estado a cada desvirtuamento ou miséria da sociedade ou do indivíduo gera uma espécie de círculo vicioso: à medida que aumenta a intervenção governamental, mais se fortalece o pensamento de sua necessidade e com mais insistência pede-se a sua extensão. Instala-se uma espécie de “estatolatria”.

E essa “estatolatria”, vertida no vezo de acionar o Estado para solucionar todo e qualquer problema, acaba tornando a estrutura estatal pesada e ineficiente, pois, como diz Spencer (1977, p. 38), cada nova regulamentação – ou intervenção – implica a nomeação de novos servidores, aumento da burocracia e do poder dos órgãos administrativos.

A doutrina do estatismo – no caso do MP, o demandismo – implica a estatização da vida, a absorção de toda espontaneidade social pelo Estado, ou seja, a anulação da espontaneidade histórica, que definitivamente sustenta, nutre e impulsiona os destinos humanos. Quando a massa se sente insatisfeita, ou simplesmente tem algum forte desejo, é para ela uma grande tentação essa possibilidade permanente e segura de conseguir tudo – sem esforço, luta, dúvida ou risco –, sem precisar fazer nada além de apertar a mola e ligar a portentosa máquina estatal.

A noção de que a sociedade precisa ser tutelada é uma dessas verdades parciais que levam a erros totais, como o de que o povo ainda não está maduro para viver a democracia plenamente. Daí se admitirem condições para o exercício da democracia é um desdobramento lógico fácil de alcançar e de aceitar.

Viver em democracia é o melhor educandário para o povo, onde ele passará a aprender no próprio contexto do processo democrático, tornando-se responsável por seu destino; sem vivência democrática não se formará no povo a ideia do que seja democracia – os hábitos democráticos, só praticando-os para adquiri-los –, o que, similarmente, ocorre com o cego de nascença que não tem a noção de cor, nem o surdo a dos sons, e que experimentam um choque quando pela primeira vez são expostos a essas sensações. Bom ou ruim, o som e a cor devem ser experimentados pelo

indivíduo falto de sensibilidade apurada, assim como a democracia, pelo povo carecido de condições ideais de cultura ou de riqueza.

A prática democrática com seus desdobramentos procedimentais – igualdade política, sufrágio universal, participação efetiva, dentre outros – é tão importante que chega a neutralizar diferenças de capacitação intelectual. Para essa neutralização basta que seja conferido um considerável relevo à informação e à discussão dos negócios públicos, com exposição clara das questões para possibilitar um entendimento perfeito pelo cidadão participante.

Ao adotar a hipossuficiência da sociedade para se arvorar em seu defensor legítimo, o MP adotou uma política institucional de vistas curtas e fortaleceu o estatismo, implícito nessa doutrina – retardando o ímpeto emancipatório da sociedade brasileira –, e privilegiou o seu perfil demandista, pois era a vitrine que, à época, melhor o expunha aos olhos da sociedade.

5.2 A política de “ocupar espaços”

Historicamente, o Ministério Público adotou a política de “ocupar espaços” a todo transe, em uma ampliação de suas atribuições como meio de firmar-se e fortalecer-se como Instituição (RODRIGUES, 1999, p. 133; SINHORETTO, 2006, p. 173)²⁰. Além disso, o legislador infraconstitucional tem, a todo propósito, aberto novas formas de intervenção do MP, seja quando regula a proteção ao idoso, à criança e ao adolescente, à pessoa com deficiência etc., seja no que se refere a questões fundiárias, de parcelamento do solo urbano, usucapião, defesa de investidores no mercado financeiro, dentre outras.

Há, sem dúvida, como decorrência dessas posturas uma sobrecarga funcional dos membros do MP na área civil nem sempre compatível com a letra e o espírito da Constituição Federal. Por essa perspectiva, não é difícil lobrigar a impossibilidade prática da Instituição de se desincumbir de todas essas atribuições de modo, substancial e formalmente, adequado. E essas

²⁰ O Ministério Público, por muitos anos, procurou atribuições, sendo generoso o legislador, sempre se lembrando da Instituição quando não tinha para quem destinar determinadas atribuições. Os tempos mudaram, e o Ministério Público precisa abdicar de atribuições que não digam respeito ao seu novo perfil constitucional. É preciso conscientização de novos tempos e coragem de deixar de lado atribuições dispensáveis, de interesse individual e de pouca ou nenhuma repercussão social (SANTIN, 1999, p. 141).

dificuldades funcionais têm rendido algumas críticas nem sempre justas. No dizer de Marchais (1974, p. 44), “sobrecarregam o burro e gritam com indignação quando ele tropeça”.

Atualmente, a preocupação sobre as atribuições do MP gira em torno da eficiência e da efetividade da intervenção do MP, especificamente, no processo cível. E, para tanto, a solução que se apresenta, adequada tanto em termos jurídicos quanto técnicos, é uma categoria dialeticamente paradoxal: *a restrição/ampliação de suas atribuições*. A restrição diz respeito às atribuições compatíveis com sua finalidade constitucional – “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A ampliação liga-se à atuação, nos limites finalísticos e constitucionais, de forma qualificada e com largos mecanismos disponíveis, em consonância com a máxima consagrada de que quem tem fins deve dispor de meios. Esse enxugamento de atribuições, sob o foco da Constituição Federal, ajuda a tornar a Instituição flexível e adaptada às potencialidades e exigências de uma nova época, em que a busca por resultados e eficiência é o núcleo vital.

5.3 Modelo de equiparação ao Judiciário – garantias, prerrogativas, vedações, estrutura e divisão funcional

O Ministério Público adotou, durante anos, como fórmula de crescimento e evolução institucional, a equiparação à Magistratura. Cresceu, permitam-nos o prosaísmo, como uma anêmona grudada em um tubarão!

Graças a isso, e a toda uma doutrina construída em torno, a Instituição se firmou como essencial e fundamental ao regime democrático, sendo inculpida constitucionalmente em matizes bem fortes.

Todavia, tudo tem seu preço: a assemelhação ao Poder Judiciário, que se refletiu em sua organização administrativa e de carreira, em sua postura funcional, na natureza de suas atribuições, provocou um fenômeno que se poderia chamar de “jurisdicionalização” do MP e perda de identidade.

Há quase 20 anos, Freyesleben (1993, p. 162-163) escrevia que o Ministério Público

[...] recebeu novas e importantes atribuições com a nova ordem constitucional sem a correspondente estrutura para exercê-las a contento. E que a estrutura foi criada e é mantida para ser composta de Promotores de Justiça *pareceristas*. O grande defeito do Ministério Público está em seguir vivendo à

semelhança da estrutura do Judiciário. Este sim, pode e deve ter estrutura de *pareceristas*! O Ministério Público é dividido em entrâncias e em instâncias, porque assim se divide o Judiciário. Na administração, possui os mesmos e correlatos órgãos, alterada a denominação, mas funcionando identicamente e para os mesmos propósitos. Não há uma única Promotoria de Justiça que não exista em razão de uma Vara. Esse é o problema estrutural do Ministério Público e que, se não resolvido, continuará lhe afetando e emperrando. [...] A maior dificuldade residirá na ruptura com uma mentalidade que não consegue ver um promotor sem juiz.

Toda essa doutrina de equiparação e de simetria colocou o MP na órbita do Judiciário como um satélite, uma peça acessória, sem identidade e sem um objetivo institucional que não seja o de, eternamente, despachar processos e cumprir prazos processuais, alheio aos reais problemas sociais que constituem o pano de fundo de todo litígio ou demanda judicial.

6 Causas que conduzem ao Ministério Público Resolutivo

6.1 Amadurecimento democrático da sociedade – expansão do princípio democrático

Vivemos um novo movimento, uma nova onda, que poderíamos denominar *segunda onda* da era contemporânea do Ministério Público. É o movimento da eficiência, da busca por resultados e legitimidade social, de um novo perfil institucional mais adequado à quadra histórica de aprofundamento e amadurecimento democrático.

Esse movimento é simbolizado pela Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998 que, dentre outras medidas, guindou a *eficiência* a princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Se uma lição segura pode ser extraída da história política é a seguinte: o povo é impelido por vários sentimentos e impulsos conflitivos, tendo necessidades e exigências que variam de tempos em tempos (MACIVER, 1965, p. 08). Por isso, o ambiente democrático gera demandas com muita rapidez, mas se revela lento em atendê-las. Ou, como diz Bobbio (1986, p. 36), a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil. E essa tendência reivindicativa da sociedade aprofunda-se com o processo de amadurecimento democrático, com a sociedade tornando-se cada vez mais cônica de seus direitos, exigente e participativa.

O ímpeto ascensional da massa democrática sempre foi um fator atuante nas incessantes transformações do Estado. Toda a estrutura de poder, em consequência, sofre um processo contínuo de mudança. Todo avanço ou conquista social aumenta o ímpeto por novas conquistas.

Forças novas penetram em nossa sociedade como o largo desenvolvimento tecnológico com suas repercussões sociais e econômicas, o incremento da industrialização, especialização e urbanização, a organização de poderosos grupos industriais e financeiros, de organismos internos e externos, a facilidade das comunicações e um ritmo avassalador de mudanças. Tudo isso revoluciona os encargos e as responsabilidades do Estado e de suas instituições.

À medida que a sociedade democrática evolui, bem como se intensificam o sentimento democrático e os instrumentos postos à sua disposição, cresce também seu nível de exigência em relação ao MP. Se a Instituição deixa de responder eficazmente às contínuas e cada vez mais complexas demandas sociais (DIAS JÚNIOR, 2005, p. 714), corre o risco de, cedo ou tarde, ter sua legitimidade de defensora da sociedade questionada.

6.2 Crise do Poder Judiciário

O Judiciário sempre se notabilizou por ser uma instituição extremamente conservadora. De acordo com Wolkmer (2000, p. 186), os Magistrados são homens de mentalidade conservadora em relação a todos os grandes problemas econômicos, sociais e políticos de sua sociedade. As autoridades governamentais, responsáveis pela nomeação e promoção dos Juizes, buscam, quase sempre, favorecer aqueles que justamente possuam as referidas concepções reacionárias.

No cenário pré-1988 (e até nos poucos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal), bem ou mal, o Judiciário respondia às demandas da sociedade e do Ministério Público (ainda não tornadas complexas pela expansão do princípio democrático). E como o MP (demandista) retirava seus dividendos de reconhecimento da atuação perante o Judiciário, esse modelo atendia plenamente às expectativas institucionais.

No momento em que o Judiciário se mostrou ineficiente em atender às novas demandas dos novos tempos (interesses coletivos, difusos e metaindividuais), e sendo o MP o agente mais importante na defesa de direitos coletivos pela via judicial, a Instituição se ressentiu; afinal, sua sorte estava atrelada à do Judiciário e não gozava do status de "Poder". E essa inoperância

coincidiu com uma maior exigência da sociedade por eficiência de suas instituições. A partir daí o MP se viu obrigado a buscar novas alternativas de fortalecimento institucional, uma vez que o puro demandismo era modelo esgotado ou, no mínimo, em profunda crise.

7 Exigências e desafios trazidos pelo novo modelo resolutivo

7.1 Nova leitura do postulado da independência funcional

Como já dissemos no item 2.4, a Constituição Federal, ao dotar o Ministério Público de unidade e indivisibilidade (art. 127, § 1o), possibilitou a qualquer agente ministerial que, ao atuar, impute sua vontade funcional à Instituição (CARNEIRO, 1995, p. 43-44). Qualquer ato praticado por um Promotor ou Procurador de Justiça, no exercício de suas funções, automaticamente é atribuído ao MP. Não há dualidade de pessoas – ente curador dos direitos ou interesses (MP) e a pessoa que os exerce (membro) como na representação, legal ou voluntária. Há unidade: é uma só pessoa (a pessoa coletiva, a Instituição) que persegue o seu interesse, mas mediante pessoas físicas (as que formam a vontade, as que são suportes ou titulares dos órgãos).

Reiteramos que, diante disso, seria extremamente traumática para a Instituição a existência de tantos interesses ou vontades quantos fossem o número de membros a compô-la. Ou, ainda, a justaposição de Promotorias mais ou menos especializadas, sem diálogo e sem cooperação entre si. Não haveria convergência de energias, mas o caos anárquico e improdutivo conducente a uma espécie de anomia institucional. Os múltiplos agentes independentes devem repousar suas individualidades e idiossincrasias sobre um núcleo irredutível que confira uma base segura para o desempenho linear das funções da Instituição e não sobre fatores irracionais que interferem no curso da ação individual.

Fortemente influenciada por antigos princípios doutrinários hauridos da tradição francesa, diz Mazzilli (2002), a Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou como princípios institucionais do MP a unidade e a indivisibilidade, mas, em vez de a eles acrescentar o princípio hierárquico do *Parquet* francês, ao lado dos primeiros somou o princípio da independência funcional.

Carvalho e Leitão (2010, p. 403), em estudo sobre o novo desenho institucional do MP e o processo de judicialização da política, concluem que a independência funcional dos Promotores e a conseqüente falta de uma estrutura hierárquica criam uma barreira à formação de políticas institu-

cionais uniformes. Por um lado, existe alguma vantagem, já que Promotores e Procuradores têm mais liberdade para se adaptar às realidades específicas, “podendo tomar medidas inovadoras que seriam dificultadas se fosse necessário esperar uma ordem da cúpula do Ministério Público” (KERCHE, 2003, p. 119)²¹; por outro lado, esse desenho diminui a garantia de que todos os cidadãos devem ter seus direitos defendidos de forma isônoma.

É por isso que o princípio da independência funcional deve ser pensado e operacionalizado sobre novas bases, de modo a impedir que a atuação da Instituição se disperse em múltiplas atuações individualistas e fragmentadas, sem obedecer a um somatório organizado de esforços tendente ao cumprimento das metas e atingimento dos objetivos estratégicos traçados institucionalmente.

7.2 Insuficiência de recursos materiais e humanos

A assunção e a implantação consciente desse novo modelo resolutivo não podem ficar limitadas às iniciativas individuais de membros à frente de seu tempo, mas sim resultado de um planejamento estratégico da própria Instituição. Como objeto de uma ação coletiva e institucional, o novo método de atuação vai exigir maior aporte de recursos materiais e humanos.

O atual modelo demandista requer da Instituição para funcionar um espaço físico mínimo – que, muitas vezes, nem pertence à Instituição, mas é cedido nas dependências dos fóruns e tribunais –, infraestrutura, como material de escritório, e tempo. Já o perfil resolutivo, por implicar um projeto identitário, exigirá, além de uma profunda (e permanente) capacitação dos membros, novos serviços auxiliares (como equipe técnica pericial e multidisciplinar – contadores, técnicos ambientais, especialistas em saúde, educação etc.), programas de aperfeiçoamento contínuo dos servidores, dentre outros.

7.3 Novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais

Com a ineficiência do modelo puramente demandista em responder às demandas ou aos conflitos sociais, surge no horizonte institucional meios alternativos de resolução de conflitos. Esses meios, entretanto, pressupõem

²¹ É inegável que a independência funcional gera novos pensamentos, ideias e ações inovadoras, impensáveis em uma estrutura hierarquizada. A inovação, o passo à frente, decorre mais de uma insatisfação individual do que propriamente de um desejo do grupo homogêneo.

que a Instituição esteja devidamente aparelhada, em estrutura tanto física quanto humana, para fazer frente aos novos desafios.

Como esse novo momento institucional implica uma quebra de paradigma, é necessário que os agentes ministeriais estejam devidamente capacitados para exercer as novas funções que se espera deles. Mediação, negociação, transação e conciliação são alguns mecanismos que, doravante, farão parte do manual de atuação do MP. Portanto, técnicas de persuasão, de diálogo e de articulação deverão, necessariamente, integrar seu aperfeiçoamento funcional.

8 Ética dos resultados

A busca por resultados não pode romper com as amarras éticas pelas quais a Instituição deve pautar-se. Entre a ética dos princípios (amparada na moral deontológica como a kantiana) e a ética dos resultados ou das consequências (alavancada em uma moral teleológica como a utilitarista), o pêndulo deve sempre acertar o compasso pela primeira. E nem poderia ser diferente, pois o Ministério Público é uma instituição jurídica que se desenvolve em um Estado Democrático de Direito – entenda-se governo das leis e moderno constitucionalismo – e, embora seja “presentada” por chamados agentes políticos, não desempenha uma atividade designadamente política.

Por um lado, como diz Bobbio (2011, p. 74), quem age segundo princípios não se preocupa com o resultado das próprias ações: faz aquilo que deve, e que aconteça o que for possível – ética da convicção ou dos princípios. Por outro lado, quem se preocupa exclusivamente com o resultado não procede com muita sutileza no que diz respeito à conformidade com os princípios: faz aquilo que é necessário para que aconteça aquilo que deseja – ética da responsabilidade ou dos resultados.

O juízo positivo ou negativo da ação desenvolvida pelo MP não será aferido, tão somente, pelo sucesso ou insucesso de suas iniciativas. É possível uma coincidência entre os dois juízos – ética dos princípios e dos resultados –, mas a verdade é que, na maioria das vezes, não. A observância de um princípio dá bons resultados ou os bons resultados só podem ser alcançados observando-se os princípios, mas, por vezes, principalmente no âmbito político, os efeitos bons dependem de certo afastamento ou completa inobservância dos princípios.

Diante da ética dos princípios estaria o MP impedido de buscar resultados? Não. O MP não pretende exclusivamente o resultado, mas o procura no interior da moldura das normas e dos princípios característicos do Estado

Democrático de Direito. Até porque os meios devem ser apropriados ao fim, vistos como caminhos para o fim, constituindo, por assim dizer, o próprio fim em processo de elaboração (MARITAIN, 1966, p. 60). O fim corresponde à hierarquia dos meios em que a ordem dos meios corresponde à ordem dos fins. Um fim digno – justiça, liberdade, segurança, dentre outros – deve ser buscado por meios dignos.

Além de tudo isso, como a resolutividade se dá, principalmente, no campo extraprocessual, o espaço para manobras (articulação, diálogo e estratégias de atuação) é bem maior e, portanto, é possível fazer uso de uma moral teleológica sem romper os limites éticos (derivados da ética dos princípios) autoimpostos à Instituição.

Conclusão

Frequentemente, o prestígio ou a autoridade gozada por algumas instituições durante um tempo considerável parece evaporar-se subitamente. Evapora-se pelo fato de fracassar em compartilhar novos valores e novos anseios sociais. Isso as priva da capacidade de reelaboração racional de um novo curso às suas práticas funcionais. Se o Ministério Público não acordar para a nova realidade social e não buscar um reajustamento adequado poderá, com facilidade, inserir-se no rol dessas instituições que perderam o ritmo da história.

Uma sociedade em constante mudança requer um contínuo reajuste de suas instituições para atender eficientemente às novas demandas. O MP, nesse contexto, apresenta-se como uma instituição moldada para defender os interesses, não mais do Estado ou de uma sociedade simplesmente, mas de uma complexa sociedade democrática. Considerados esses objetivos, alguns desafios são postos e sintetizados nas ponderações a seguir:

- 1 O Ministério Público Resolutivo define-se como uma instituição que assume uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos e utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de demandar, como *prima ratio*, a Justiça.
- 2 O caráter resolutivo não implica o combate irracional e iconoclasta ao perfil demandista da Instituição – e nem poderia em face da Constituição Federal – e sim o fortalecimento do perfil proativo.

Esse perfil resolutivo não se desliga do passado, não o nega, mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. O Ministério Público exclusivamente demandista cumpriu sua história; agora, para continuar sendo útil, deve ceder espaço e dividir a cena com o Ministério Público Resolutivo.

- 3** A dinâmica institucional resolutiva apresenta alguns atributos indispensáveis, como proatividade, dinamismo, intersetorialidade, relação interna dialógica, planejamento, inovação, eficiência e gestão de resultados.
- 4** São estratégias de crescimento institucional que privilegiam o perfil demandista da Instituição: a alegada hipossuficiência da sociedade, a doutrina de “ocupar espaços” e o modelo de equiparação ao Judiciário.
- 5** São causas que conduzem ao perfil resolutivo do MP: expansão do princípio democrático (amadurecimento democrático da sociedade) e crise do Poder Judiciário (ineficiência em responder às novas demandas sociais).
- 6** O modelo resolutivo traz algumas exigências e desafios ao MP como: nova leitura do postulado da independência funcional; novo regime de capacitação e mobilização dos agentes ministeriais; e insuficiência de recursos materiais e humanos disponíveis à Instituição.
- 7** O princípio da independência funcional deve ser pensado e operacionalizado sobre novas bases, de modo a impedir que a atuação da Instituição se disperse em múltiplas atuações individualistas e fragmentadas, sem obedecer a um somatório organizado de esforços tendente ao cumprimento das metas e atingimento dos objetivos estratégicos traçados institucionalmente. A cooperação e o diálogo interno podem temperar, nos limites constitucionais, o novo desenho desse princípio, fazendo com que a Instituição ganhe vigor resolutivo.
- 8** O atual perfil binário do MP (demandista e resolutivo) engendra dois tipos bem definidos de agentes. De um lado, o Promotor demandista (ou de gabinete) – propositor de medidas judiciais e reativo, agente burocrático e processual, parecerista, preocupado com prazos e resultados processuais –; de outro, o Promotor resolutivo – agente antecipador e proativo (nova atitude mental e renovada disposição

para a ação), agente político articulador, agente preocupado com positivas transformações na realidade social.

9 O MP não é mais uma instituição que se ajusta mimeticamente à realidade, mas que aceita e acompanha as mudanças sociais e se revela capaz de resolver os novos problemas que o cenário comunitário lhe apresenta. E, nesta perspectiva, o MP não se coloca apenas como mais um ator inserido nessa sociedade dinâmica, mas como um agente promotor dos reajustes sociais.

10 A consolidação do perfil resolutivo do MP, além de conferir maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, confere uma identidade própria à Instituição, fugindo à cega mecânica do demandismo. Esse conjunto de ideias e de práticas que acompanham a dinâmica resolutiva tem a força de deslocar o centro de gravidade do MP para si mesmo, afastando-o da dependência ou submissão ao demandismo judiciário e colocando em suas mãos o curso de seu destino.

RODRIGUES, J. G. Decisive Ministério Público and a new profile in extrajudicial resolution of conflicts: outlining the new dynamics. *Justitia*, São Paulo, v. 204/205/206, p. 395-430, Jan./Dec. 2013-2014-2015.

- **ABSTRACT:** This essay focuses on solving the dynamics of the Brazilian Prosecutor, drawing a parallel between the two predominant institutional profiles: procedural and decisive. It also puts emphasis on the inclusion of the Ministério Público as an institution shaped to protect the interests, not more than one state or society simply, but in a complex democratic society. In this context, challenges and requirements are analyzed in order to highlight the new directions set by the institution in face of the expansion and deepening of the democratic principle.
- **KEY WORDS:** Public prosecutor. New dynamic. Expansion of the democratic principle. Challenges. Requirements.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do estado democrático de direito. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO “MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL”. *Anais...* Belo Horizonte, 2005.

- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.
- ATIENZA, M. *Las razones del derecho: teorías de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BEHRENS, Marilda Aparecida. A prática pedagógica e o desafio do paradigma emergente. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 196, p. 383-403, 1999.
- BERGSON, Henri. *L'évolution créatrice*. Paris: Quadrige/Presses Universitaires de France (PUF), 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Elogio da serenidade e outros escritos morais*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2011.
- _____. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, 2010.
- COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. Um novo modelo de gestão – reflexos na atuação do Ministério Público. In: XVI CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Anais...* Belo Horizonte, 2005.
- DONIZETTI, Elpídio. *Curso didático de direito processual civil*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.
- DREISER, Theodore. *O pensamento vivo de Thoreau*. Tradução de Lauro Escorel. São Paulo: Martins, [s.d.].
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FOUGEYROLLAS, Pierre. *A filosofia em questão*. Tradução de Roland Corbisier. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1960.
- FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. *O Ministério Público e a Polícia Judiciária – controle externo da atividade policial*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- FRIEDRICH, Carl J. *Tradition and authority*. London: The Pall Mall Press, 1972.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998.

- HELLER, Hermann. *Teoria do estado*. Tradução de Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.
- JULIEN, Claude. *O suicídio das democracias*. Tradução de Marina Colasanti. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- KELLER, Suzanne. *O destino das elites*. Tradução de Luís Cláudio de Castro. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- LAPASSADE, Georges; LOURAU, René. *Chaves da sociologia*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- MACIVER, Robert Morrison. *The web of government*. New York: Macmillan, 1965.
- MAGEE, Bryan. *As ideias de Popper*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix/Edusp, 1974.
- MARCHAIS, Georges. *O desafio democrático*. Tradução de Fernando de Castro Ferro. Lisboa: Centro do Livro Brasileiro, 1974.
- MARITAIN, Jacques. *O homem e o estado*. Tradução de Alceu Amoroso Lima. Rio de Janeiro: Agir, 1966.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal. *Justitia*, São Paulo, v. 95, 2002.
- MORAES, Maria Cândida. *O paradigma emergente*. Campinas: Papirus, 1997.
- MURRAY, Gilbert. *El espíritu de libertad y la civilización*. Tradução de Juan Guixé. Buenos Aires: Losada, 1941.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Human, all too human*. Tradução de Marion Faber e Stephen Lehmann. New York: Penguin Books, 2004.
- NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Curso completo de processo civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ORTEGA Y GASSET, José. *A rebelião das massas*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- _____. *The revolt of the masses*. Anonymous translation. New York: W. W. Norton, 1957.
- ORTIGÃO, Ramalho. *As farpas: a sociedade*. Lisboa: David Corazzi, 1888. t. 6.
- PAINE, Thomas. *Rights of man*. London: The Folio Society, 2007.
- PORTO, Sérgio Gilberto. *Sobre o Ministério Público no processo não-criminal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1998.
- RODRIGUES, João Gaspar. *O Ministério Público e um novo modelo de estado*. Manaus: Valer, 1999.

RUSSELL, Bertrand. *Power – a new social analysis*. 6. ed. London: George Allen & Unwin, 1948.

_____. *Princípios de reconstrução social*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

_____. *Roads to freedom*. London: George Allen and Unwin, 1949.

SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação da justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTIN, Valter Foletto. A reengenharia do Ministério Público: alguns aspectos. São Paulo: *Justitia*, ano 63, v. 185/188, p. 136-143, 1999.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público brasileiro e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SICHES, Recásens. *Tratado de sociologia*. Tradução de João Baptista Coelho Aguiar. 2ª impressão. Porto Alegre: Globo, 1968. v. II.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001.

SINHORETTO, Jacqueline. *Ir aonde o povo está – etnografia de uma reforma da justiça*. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SPENCER, Herbert. *L'individu contre l'État*. Tradução do inglês por J. Gerschel. Paris: Félix Alcan Éditeur, 1908.

TZU, Sun. *The art of war*. Tradução de Lionel Giles. New York: Barnes & Noble Classics, 2003.

URIS, Auren. *Liderança*. Tradução de Maria Thereza Quintella. 2. ed. São Paulo: Ibrasa, 1967.

VEBLEN, Thorstein. *The theory of the leisure class*. New York: The Modern Library, 1934.

VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretação jurídica*. Tradução de Susana Elena Dalle Mura. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.

WIESE, Leopold von. *Sociologia – historia y principales problemas*. Tradução de Rafael Luengo Tapia. Barcelona: Labor, 1932.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, estado e direito*. 3. ed. São Paulo: RT, 2000.