

Em conclusão, observa-se que a integração na história da comunidade internacional não constitui uma novidade.

Entretanto, adverte-se que, em contrapartida aos benefícios e desenvolvimento oferecidos pela integração internacional, suas exigências, por vezes, ensejam uma desintegração parcial da unidade do Estado, mediante uma perda consentida, mas também, progressiva, das competências do Estado - e de suas funções originárias -, senão, uma limitação orgânica da soberania nacional.

CENTRO DE ESTUDOS E APLICAÇÃO DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES DE INTERESSE DE INVESTIGAÇÃO E BIBLIOTECA

## TESE 2

### O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO: POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Marcelo Pedroso Goulart  
Promotor de Justiça - São Paulo<sup>1</sup>

#### 1. INTRODUÇÃO

Comparativamente, o Ministério Público brasileiro foi o que mais evoluiu, atingindo, com a Constituição de 1988, a autonomia e a independência, desligando-se dos poderes do Estado, para assumir exclusivamente a defesa dos interesses sociais.

O Ministério Público brasileiro passou a representar o modelo institucional ideal do mundo, hegemônica pelos valores neoliberais, impõe novos desafios ao Ministério Público. Como instituição estatal, sofre os impactos provocados pelo enfraquecimento do poder do Estado. Por trabalhar basicamente com as normas jurídicas, passa a conviver com o fenômeno da *fragmentação do direito* e a enfrentar o avanço do processo de *desconstitucionalização, desregulamentação e desregulamentação* dos direitos sociais.

Diante desse novo e desfavorável quadro, o perfil institucional delineado na Constituição de 1988 pode apresentar-se insuficiente para a superação desses desafios e para a sustentação de um Ministério Público socialmente relevante, se entendido numa perspectiva conservadora, que ainda tenha o Estado-nação como marco de referência, o Judiciário como espaço exclusivo de sua atuação e ignore a pluralidade de ordenamentos jurídicos que concorre com o direito estatal.

Torna-se necessária a recontextualização do perfil constitucional do Ministério Público, para habilitá-lo como instituição socialmente relevante no mundo globalizado. Isso implica um novo entendimento da sua função política e a redefinição das formas de atuação e de inserção social. Enfim, implica a construção de nova identidade ainda que dentro dos parâmetros constitucionais já estabelecidos.

#### 1.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Nessa perspectiva inovadora, a globalização não pode ser ignorada por aqueles que pretendem fazer a releitura do Ministério Público e estabelecer uma práxis institucional consistente. Afinal, a globalização é um *facto histórico*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Atuando em Ribeirão Preto - SP.

Assim sendo, três pontos devem ser destacados: (i) a erosão da soberania dos Estados nacionais; (ii) a fragmentação do direito; (iii) a desconstitucionalização, deslegalização e desregulamentação dos direitos sociais.

O processo de globalização provoca a erosão da soberania dos Estados. Surgem novas estruturas mundiais de poder: as empresas, corporações e conglomerados transnacionais; as organizações internacionais multilaterais ligadas ao sistema econômico mundial (Organização Mundial do Comércio - OMC -; Fundo Monetário Internacional - FMI -; Banco Mundial - BIRD); as comunidades de Estados (União Europeia, Mercosul, NAFTA); a indústria cultural. Esses novos centros de mando ditam normas e comportamentos aos Estados nacionais e à sociedade, transnacionalizando o processo decisório. Esvazia-se o conteúdo político desse processo, que passa a ser comandado, não mais pelos órgãos de representação democrática, mas pelos tecnocratas das corporações empresariais, das organizações multilaterais que integram esses novos centros de mando e das burocracias estatais.<sup>3</sup>

Como frisa Faria, o Estado não é mais o sistema central, em relação ao qual os demais sistemas estavam verticalmente subordinados. Hoje é mais um sistema, dentre outros, e a eles ligado num plano horizontal.<sup>4</sup>

Ora, se o poder do Estado nacional se enfraquece, o mesmo ocorre com o ordenamento jurídico estatal (o direito posto pelo Estado). Se o Estado nacional perde a sua centralidade, integrando um conjunto de sistemas horizontalmente ligados, o direito estatal passa a conviver e concorrer, num mesmo nível, com outros conjuntos de normas emanados de outros fontes que não o Estado. Ao analisar o fenômeno da fragmentação do direito e da pluralização da normatividade no mundo globalizado, Faria aponta a consolidação de um Direito Internacional Público de natureza marcadamente econômica: o ressurgimento da *Lex Mercatoria*, posta e controlada pelo mercado para regular as relações entre as grandes empresas; a afirmação do Direito Comunitário, a reger as relações estabelecidas pelos blocos de Estados (UE, Mercosul, NAFTA); a aparição de um Direito Técnico, que normatiza os padrões de qualidade para a produção econômica (padrões ISO e ABNT, os processos de certificação de atividades industriais e agrícolas); o reaparecimento do Direito Consumidor nas cidades e regiões ligadas de algum modo ao mercado global.<sup>5</sup>

Os principais países centrais - para enfrentar a crise fiscal e a economia globalizada - e os países periféricos - para promover os "ajustes econômicos" necessários à integração ao mercado mundial - adotaram o receituário econômico neoliberal, baseado em severos cortes dos gastos públicos e na liberação e abertura dos mercados locais. Isso significou o fim do Estado Providência e, no campo jurídico, a intensificação de reformas legislativas objetivando a desconstitucionalização, deslegalização e desregulamentação dos direitos sociais.

Desses pontos, podemos extrair as seguintes consequências:

• Aquela a debilitação do Estado nacional, a sociedade global emerge como o novo marco de referência político, econômico e cultural<sup>6</sup> e, em relação a ela, deve-se

<sup>3</sup> Cf. ORTIZ, "Política e mundo contemporâneo".

<sup>4</sup> Cf. IANNI, "A sociedade global", pág. 128. FARIA, "Globalização, neoliberalismo e direitos humanos", pág. 10.

<sup>5</sup> Cf. FARIA, "Globalização, neoliberalismo e direitos humanos", pág. 31.

<sup>6</sup> Cf. IANNI, "A sociedade global", pág. 112, citando Norbert Elias.

trabalhar o novo perfil do Ministério Público e as questões político-jurídicas que lhe estão atrelas. Ou seja, o Ministério Público deve atuar levando em conta o mundo globalizado;

• em face da pluralidade e concorrência de ordenamentos jurídicos e do desmantelamento dos direitos sociais, o Ministério Público deve aprender a lidar com essa complexa realidade normativa, reconhecendo-a e articulando-a com o Direito Positivo, com os princípios democráticos e com os direitos fundamentais, no sentido de afirmar, política e juridicamente, em novos espaços de negociação, os interesses da cidadania e buscar sua efetividade;

A habilitação do Ministério Público para o mundo globalizado passa, necessariamente, pela redefinição das formas de atuação, que o tornem uma instituição resolutoria (que consiga efetivamente resolver as questões que lhe são postas pela sociedade).

### 3. POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Dentro do perfil institucional consagrado na Constituição de 1988, pode-se trabalhar dois modelos de Ministério Público: o *Ministério Público demandista* e o *Ministério Público resolutorio*.

No primeiro modelo - *Ministério Público demandista* - o membro do Ministério Público tem como horizonte a atuação perante o Poder Judiciário. É um mero agente processual.

Na esfera criminal, a atuação do Ministério Público limita-se ao ajuizamento das ações penais (embasadas em investigações realizadas pela Polícia Judiciária) e ao acompanhamento da instrução processual. Essa atuação é individual e está reduzida à persecução autônoma de infratores-réus. Não há trabalho em equipe. O crime e o criminoso só existem no mundo do processo e a criminalidade é desconsiderada enquanto fenômeno social.

O resultado disso, numa ótica democrática, é a ineficácia do trabalho realizado pelo Ministério Público, uma vez que o crime organizado e a criminalidade difusa ficam fora do alcance e do controle do Sistema de Administração da Justiça Criminal.

Na esfera civil, convivem as figuras do Ministério Público agente (autor de ações civis públicas) e do Ministério Público interventivo ("fiscal da lei" ou *custos legis*). A distinção revela a visão meramente processual do Ministério Público civil. De um lado, o órgão que insinua processos ajuizando ações civis públicas; de outro, o que intervém nos processos, nos casos em que a lei determina. Não existe Ministério Público fora do processo.

No campo da defesa dos interesses coletivos e difusos, essa visão processual restringe os instrumentos administrativos e inquéritos civis a instrumentos de coleta das provas necessárias ao embasamento das ações civis públicas. O Ministério Público transfere para o Poder Judiciário, via ação civil pública, a solução de todas as questões que lhe são postas pela sociedade. Trata-se de um Ministério Público dependente do Judiciário.

<sup>7</sup> Não é o não democrático do direito no patamar dessa complexa realidade normativa. Sobre as perspectivas de atuação do Ministério Público no mundo globalizado, diz FARIA, "Globalização, neoliberalismo e direitos humanos", pág. 33: "... o Ministério Público tem um espaço de crescimento, que é tentar buscar uma articulação ou formar novos modos de negociação, incluindo no Direito Positivo essa normatividade paralela que vai surgindo. O Pacto de Sarajinho foi uma experiência nesse sentido".

O resultado disso é desastroso, pois o Judiciário, em regra, responde mal às demandas que envolvem interesses coletivos e difusos, negando vigência aos novos direitos consagrados na Constituição de 1988 e nas leis democratizantes.

Esse *Ministério Público demandista* é o que hoje prevalece, embora não mais atenda às exigências da cidadania no mundo globalizado. Ao invés de um *Ministério Público demandista*, faz-se necessário um *Ministério Público resolutor*, que leve às últimas consequências o princípio da autonomia funcional.

Na esfera penal, o Ministério Público não pode andar a reboque das iniciativas policiais. Deve tomar a iniciativa e assumir a direção da investigação criminal, produzindo diretamente as provas mais importantes à persecução penal e mantendo permanente controle sobre as investigações realizadas pela Polícia Judiciária. Os promotores criminais devem atuar de forma integrada, equipando-se e organizando-se para enfrentar a criminalidade difusa.

Na esfera civil, não pode ficar na dependência das decisões judiciais. Deve ter como horizonte a solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos. Os procedimentos administrativos e inquiritórios civis devem ser instrumentados após para tal fim. O Ministério Público deve esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (soluções negociadas), utilizando esses procedimentos com o objetivo de sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais. Para tal, deve *politicizar e desjurisdicionalizar* a sua atuação, ou seja, o Ministério Público deve:

- transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação;
- atuar integralmente e em rede nos mais diversos níveis - local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habitando-se como negociador e formulador de políticas públicas;

• transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da sociedade civil planetária;

• buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades, políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ver o Judiciário como espaço excepcional de atuação);

Assim batizado, o Ministério Público estará apto a cumprir a função mediadora que o mundo contemporâneo requer, habilitando-se como agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania.

Se, no entanto, deixar de atuar-se, perderá a utilidade social, tornando-se irrelevante e "descartável", assim como outras instituições que, por se negarem a

■ Não confundir função mediadora com arbitragem. O árbitro é aquele que, de forma imparcial, coloca-se entre duas partes para solucionar conflitos de interesse. Não é esse o papel que o Ministério Público deve cumprir. Entende-se, aqui, por mediação, a intervenção do Ministério Público, nos diversos fóruns e nos novos espaços de negociação política, com o escopo de construir, afirmar, validar e concretizar os direitos sociais e, desse modo, garantir a democratização das relações sociais. Trata-se, portanto, de um Ministério Público parcial, pois politicamente comprometido com as causas populares, com a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, enfim, comprometido com a emancipação das classes, grupos e segmentos que estão à margem do processo de globalização do mundo.

acompanhar os avanços do mundo e a dar as respostas que a sociedade almeja e precisa, passaram a cumprir papel menor no cenário político.

#### 4. CONCLUSÕES

1. Ante a debilitação do Estado nacional, a sociedade global emerge como o novo marco de referência político, econômico e cultural e, em relação a ela, deve-se trabalhar o novo perfil do Ministério Público e as questões político-jurídicas que lhe estão afetas. O Ministério Público deve atuar levando em conta o mundo globalizado.
2. Em face da pluralidade e concorrência de ordenamentos jurídicos e do desmantelamento dos direitos sociais, o Ministério Público deve aprender a lidar com a nova e complexa realidade normativa, reconhecendo-a e articulando-a com o direito positivo, com os princípios democráticos e com os direitos fundamentais, no sentido de afirmar, política e juridicamente, em novos espaços de negociação, os interesses da cidadania e buscar sua efetividade.
3. Dentro do perfil institucional consagrado na Constituição da República, devemos trabalhar um novo modelo de Ministério Público, o *Ministério Público resolutor*, levando às últimas consequências o princípio da autonomia funcional:
  - na atuação criminal, implica: a) iniciativa e assunção da direção da investigação criminal, produzindo diretamente as provas mais importantes à persecução penal; b) efetivo controle sobre as investigações realizadas pela Polícia Judiciária; c) trabalho em equipe;
  - na atuação de tutela de interesses coletivos e difusos, implica: a) priorização da busca de soluções diretas das questões postas ao Ministério Público; b) utilização do inquirição civil e dos procedimentos administrativos como instrumentos para a solução direta dessas questões, tendo como objetivo primário a realização de acordos e de ajustamentos de conduta; c) ver o Judiciário como espaço excepcional de atuação;
  - na atuação como *curios legis*, implica: a) revisão total da atuação do Ministério Público nessa área, para superar o anacronismo hoje reinante; b) elaboração, para o processo civil, de novo conceito de interesse público, adequado ao novo perfil institucional do Ministério Público; c) definido esse novo conceito, verificação da recepção das normas que prevêm a intervenção do Ministério Público no processo civil pela nova ordem constitucional.
4. O Ministério Público deve atuar integralmente e em rede nos mais diversos níveis - local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habitando-se como negociador e formulador de políticas públicas.
5. O Ministério Público deve transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado.