

# MINISTÉRIO PÚBLICO E MOVIMENTOS SOCIAIS

*Roberto Carlos Batista\**

*"O direito é fruto do exercício da cidadania, que se traduz pela organização dos diversos seguimentos sociais, no sentido da defesa de seus interesses e projetos. "*

*(Roberto Aguiar)<sup>1</sup>*

## 1. Introdução

Experimentamos, na contemporaneidade, um processo de conflituosidade coletiva, de massificação das demandas, de uma nova dimensão das necessidades e relações humanas. O traçado das políticas públicas, das normas positivadas e das organizações estatais fulcrado no perfil meramente individualista, que tem como parâmetro o Estado liberal, encontra-se desatualizado, obsoleto, ineficiente e estéril frente à sociedade hodierna. As carências não se situam mais no plano meramente individual<sup>2</sup>. Hoje se espraiaram por toda, uma coletividade, muitas vezes incomensurável, dado o caráter da difusidade subjetiva.

A proteção de valores, direitos e bens indispensáveis a uma qualidade de vida razoável, ao bem estar, à participação real na tomada de decisões sociais e políticas, dentre outros fatores, irão contextualizar a sociedade pós-moderna. Nesse cenário, os chamados movimentos sociais exercem papel fundamental na reivindicação e instrumentalização de direitos, na criação de novos direitos, na

---

\* Promotor de Justiça titular da 18 Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal, mestrando em Direito e Estado pela UnB, Professor de ensino superior (UniCEUB), coordenador de cursos de pós-graduação e diretor cultural da Fundação Escola Superior do MPDFT.

<sup>1</sup> Direito ao meio ambiente e participação popular. Brasília: IBAMA, 1994, p. 19;30.

<sup>2</sup> Como bem remarca o, lúcido prof. Calmon de Passos : A democracia social, o welfare state, a sociedade de massa, o fenômeno da urbanização e das megalópolis, o perecimento das casas e o congestionamento das ruas, a socialização da agressão, que deixou de ser um problema de alguns para se fazer preocupação de todos, a coletivização das carências, hoje igualmente compartilhadas de seres humanos, solidários no infortúnio e tão solitários na ventura, tudo isso levou à proteção jurídica de interesses, necessidades, carências que, permanecendo individuais, por dizerem respeito a pessoas bem caracterizadas, os Josés e as Marias da vida (e desse prisma são direitos individuais), por igual se revestem do caráter de interesses, necessidades, carências coletivas, porque compartilhadas em termos idênticos por uma série de pessoas, às vezes até insuscetíveis de determinação precisa. (Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data: Constituição e processo. Rio de Janeiro, Forense, 1989, p. 10-11).

formação de um poder participativo que toma espaço e interfere na condução dos rumos da coletividade.

A legitimação para a defesa social se faz marcar pela presença dos autores coletivos, a quem se cofere poderes para a luta pelos direitos nos mais diversos setores, bem como para assegurar a sua tutela jurisdicional. Na pauta das reivindicações e no rol das garantias, encontram-se : o direito das minorias culturais, da opção sexual e religiosa, à proteção das pessoas idosas e as portadoras de deficiências, do consumidor, da mulher, criança e adolescentes, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, ao patrimônio genético, etc; amalgamados todos pela malha dos direitos humanos e da ética.

No elenco dos legitimados, sobressai-se uma instituição que foi ganhando contornos e perfis consentâneos com defesa dos direitos sociais, devido sua trajetória de atuação séria e comprometida com o justo; o que lhe rendeu a outorga da nobre atribuição de advocacia da sociedade. Trata-se, obviamente, do Ministério Público.

O desenho do atuar ético, consciente e responsável do Ministério Público na salvaguarda dos direitos sociais e humanos, juntamente com os novos movimentos formais ou informais emergentes na sociedade de massa; o aparecimento destes, seus contornos gerais, a importância do pluralismo e da democracia ; a categorização dos novos direitos como direitos humanos; serão trata os suscintamente neste pequeno trabalho, concebido ao ensêjo do gentil e honroso convite em integrar um painel que leva o nome de "Ministério Público e o Movimentos Sociais", inserto na programação do 60 Congresso dos Ministérios Públicos do Centro-Oeste, com sede em Cuiabá-MT, entre 25-28 de agosto de 1999.

## **2. Pluralismo, democracia e cidadania**

Uma sociedade plural e democrata, em que a prática saudável do exercício da cidadania se dê de forma, espontânea, sem óbices e nem custos históricos é a concepção de um sonho.

Por pluralismo, conforme explícita Gisele Cittadino<sup>3</sup>, pode-se entender duas acepções: ou a utilizamos para descrever a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna ou para assinalar a multiplicitude das identidades sociais, específicas culturalmente e únicas do ponto de vista histórico. Interessa, por hora, o segundo sentido. Numa sociedade de massa ele se faz eclodir como conseqüência das transformações históricas, culturais, econômicas e político-ideológicas, empreendidas na sociedade, em face da realidade que moveu o

---

<sup>3</sup> Pluralismo, direito e justiça: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 1.

declínio do Estado liberal, o sucateamento do Estado de Bem-Estar Social<sup>4</sup>, da incapacidade da estrutura estatal em acompanhar as transformações e necessidades do corpo social e sua conflituosidade.

A democracia, a seu turno, se define, em linhas gerais, como:

*( .. ) forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões do governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto - a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo<sup>5</sup>.*

A sua forma indireta, ou melhor, por intermédio de representação, em razão da crise de legitimidade, em praticamente todos os setores, passa a ser preterida pela democracia participativa<sup>6</sup>, que desempenha um papel mais efetivo de controle que o outrora exercido pelo sufrágio e pela opinião pública; na maior parte das vezes, ludibriada por mecanismos de manipulação, ensejados pela detenção do poder político, econômico ou social.

A importância da nova democracia no agir cotidiano da sociedade civil, na atualidade, leva a autores como Paulo Bonavides a dimensioná-la como direito fundamental de quarta geração, verbis:

*Vinculado de certa maneira à dignidade da pessoa humana, a democracia, segundo essa nova projeção conceitual e teórica, se concretiza como o primeiro dos direitos fundamentais., sem ele, a liberdade e a igualdade se depauperam, e não logram eficácia. Assume assim indubitavelmente como valor superior o primeiro lugar na hierarquia normativa dos ordenamentos constitucionais Já não se trata da democracia unicamente como expressão da soberania popular. Deixando de ser apenas forma de governo de determinado Estado ou Sociedade para se transformar em direito por excelência da humanidade, ou seja, um direito de ser humano, enquanto conjunto substancial de todos os valores que informam moral e socialmente a sua personalidade, a democracia-direta é mais do que a democracia-soberania popular- enquanto esta é uma categoria abstrata, aquela é*

<sup>4</sup> Segundo Bobbio, Norberto et alii, in Dicionário de política, trad. Carmem C. Varralhe et al. 2ªed. Brasília: Ed. UnB, 1986, p.416, O Estado do bem-estar (Welfare state), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante "tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade mas como direito político"(H. L. Wilenky, 1975)

<sup>5</sup> Bonavides, Paulo. A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros, 1996, p.17.

<sup>6</sup> Cf. Calmon de Passos, J.J., A participação, característica fundamental dessa nova forma de convivência política, parte do convencimento de que o Estado não é neutro, nem é sempre mediador confiável. Ele tem uma fisionomia e expressa, não raramente, interesses em conflito com os da sociedade civil. (Processo e democracia, in Participação e processo. Coord. Grinover, Ada Pellegrini et al. São Paulo, Ed. Rev. Tribunais, 1988, p.93.

*uma categoria concreta. Ali um referencial político: aqui, um referencial ético-social-individual estruturado na própria dignidade do ser humano*<sup>7</sup>.

Ligada umbilicalmente à democracia participativa, encontra-se o exercício da cidadania, agora não mais desempenhada tão só por cidadãos individualmente considerados (cidadania liberal) e tampouco por-meros grupos de trabalhadores (cidadania social), mas por sujeitos coletivos como os movimentos sociais, que lutam por assegurar direitos e garantias na escala macro a se estender para um grupo ou toda uma coletividade. Para a consecução desses fins, vale-se de um instrumental oficial, como medidas judiciais contempladas na Constituição: o mandado de segurança coletivo (art.50, inciso LXX), a ação civil pública (art.129, inciso III) as leis de iniciativa popular (art.62, § 2º)<sup>8</sup>, etc.; e medidas extrajudiciais, como manifestações públicas, acordos, conversação com os representantes do poder constituído, etc. Vive-se a época da cidadania pós-social<sup>9</sup> cujo traço mais marcante é a emancipação.

Ganha importância, outrossim, o chamado constitucionalismo comunitário, que, no alargamento do círculo de intérpretes da Constituição para incluir os movimentos sociais, vislumbra o elo entre os direitos fundamentais e a democracia participativa<sup>10</sup>.

### 3. Movimentos sociais

Ao tratar de movimentos sociais, há de se discernir os antigos dos novos movimentos, eis que destes é que trata o pequeno estudo em tela.

Os denominados antigos movimentos sociais organizados se circunscriem em uma sociedade industrial, capitalista-burguesa e se vinculam, quase sempre, a reivindicações de trabalhadores urbanos, camponeses e classe média. O seu perfil é assistencialista; pleiteiam a satisfação de interesses materiais e econômicos e revelam uma forma de postura subordinada aos órgãos institucionalizados (Estado, partido, sindicato)<sup>11</sup>.

Os novos movimentos sociais surgem a partir dos anos 70 e 80 e despontam desde o fim dos anos 60 com uma proposta de autogoverno, orientados

<sup>7</sup> Apud Rocha, Cármen Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática, in Doutrina, v.6. Coord. James Tubenchalk. Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1998, p.248, nota 1.

<sup>8</sup> Segundo Canotilho, J.J. Gomes, seria esse um mecanismo de democracia semidireta. Veja no seu Direito constitucional e teoria da constituição, 28 ed., Coimbra: Almedina, 1998, p. 284.

<sup>9</sup> Expressão utilizada por Capilongo, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. in Direitos humanos, direitos sociais e justiça.org. José Eduardo Faria.São Paulo: Malheiros, 1994, p.33.

<sup>10</sup> Cittadino, Gisele.Op.cit., p. 19.

<sup>11</sup> Cf. Wolkmer, Antônio Carlos. Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura de direito. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997, p. 110.

para a consecução de objetivos que se identificam com a consecução de necessidades de saúde, educação, trabalho, moradia, etc. Sua roupagem, no entanto, não é colorida com matizes de hierarquia, subordinação e fidelidade, como nos antigos organismos, que sucumbiram ante o seu estiolamento funcional.

Os novos movimentos sociais disputam espaços com os entes estatais, geram e atribuem-se direitos, sem depender da alheta do meios institucionais do Estado. Exercem uma função não meramente expletiva, para colmar as lacunas do organismo estatal, mas sobretudo emancipadora. Embora, esporadicamente, se litisconsorciem com setores do governo, para alcançar desideratos de cunho social, não se submetem a ditames. A decisão de providências é marcada, quase sempre, com a participação cidadã.

Nesse lídimo exercício da cidadania, divisa-se a presença de duas grandes categorias: os movimentos orgânicos, que não estão inseridos na estrutura pública, mas foram constituídos formalmente e possuem personalidade jurídica e os movimentos inorgânicos, que carecem do formato jurídico-institucional, mas que mobilizam-se, clamam por garantia de direitos, participam de negociações com o Estado e se dedicam a uma determinada causa. Como exemplo clássico dos primeiros, pode-se citar as Organizações Não Governamentais, as famosas ONGs. E como ilustração da segunda espécie, no cenário nacional, indica-se o movimento dos sem-terras, dos sem-teto, etc.

As ONGs, NGOs (Non Governmental Organizations) ou GSOs (Grassroots Support Organizations) despontam nos países do Norte, para amparar financeiramente projetos desenvolvidos por mentistas e assistencialistas para os países periféricos, bem como populações menos favorecidas dos países do primeiro mundo e medram por todos os continentes e nações. As GSOs, de lastro americano, por se dedicarem à prestação de assistência a comunidades e movimentos de base e à elaboração de projetos para os países terceiro mundistas, ficam conhecidas como ONGDs (Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento).<sup>12</sup>

Nos anos 80, o berço da Europa voltada para a tradição humanista e assistencialista, marcada por associações religiosas, missionárias, pela Cruz Vermelha, etc, vê emergir centenas de ONGs de natureza internacional (INGOs), guiadas pelas normas da Organização das Nações Unidas.<sup>13</sup>

As ONGs, que explodem nos anos 90, sobretudo após a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), traduz-se como:

---

<sup>12</sup> Scherer-Warren, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. 22 ed. São Paulo :Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998, p. 162.

<sup>13</sup> Carvalho, Nanci Valadares de. Autogestão: o nascimento das ONGs. 2ªed. rev.Trad.Luiz R. S. Malta et al. São Paulo: Ed. Braziliense, 1995, p.14-15.

( .. ) organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global).<sup>14</sup>

As características das ONGs, em um traçado geral, poderiam ser arroladas nos termos seguintes: a) sem fins lucrativos; b) autônomas, ou seja, desvinculadas do governo; c) destinadas de suprir carências de organizações de estribo popular, a contribuir para o desenvolvimento e as transformações sociais d) financiadas por agências de cooperação internacional, mediante projetos.<sup>15</sup>

#### 4. Os movimentos sociais como direitos humanos

De acordo com o art.20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organizações das Nações Unidas (ONU), que completou seus cinquenta anos em 1998. 1) Todo homem tem direito à liberdade de associação pacífica. 11) Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação. Verifica-se aí, o caráter de direito humano dos movimentos que se organizam com o fim de buscar avanços, direitos, garantias, políticas públicas, participação na escala social.

Ao lado do Declaração dos Direitos do Homem, vicejam-se outros documentos no plano internacional, que atestam a natureza e a legitimidade dos movimentos sociais, como, v.g., o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e desenvolvimento (1992), etc.

Um dos traços identificadores dos novos movimentos sociais é, justamente, o fato de que em grande parte perseguem metas ligadas a satisfação de direitos fundamentais, e, logo, humanos, como lembra Wolkmer<sup>16</sup>: *O lastro de abrangência desses direitos está sedimentado em novos critérios de legitimação e de eficácia social, tendo sua razão de ser na ação de direitos coletivos que, conscientes e mobilizados num espaço cotidiano de conflituosidade, reivindicam*

<sup>14</sup> Carvalho, Nanci Valadares de, op.cit.p.165. 16 LEMOS, Ana Heloísa da Costa et.al. Org. Tenório, Fernando G Gestão de ONGs: principais funções gerenciais-2a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999., p. 11. 17 Op.cit.p.82.

<sup>15</sup> Lemos, Ana Heloísa da Costa et.al. TENÓRIO, Fernando G. Gestão de ONGs: principais funções gerenciais. 2ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 11.

<sup>16</sup> Op. cit., p. 82.

*através de fórmulas múltiplas de pressão e luta, a satisfação de suas necessidades humanas fundamentais.*

Conforme já se mencionou anteriormente, o advento de tais organismos não estatais se vincula, em inúmeros casos, ao ensejo da necessidade desenvolvimento social, cultura e humano da sociedade. Justificase, plenamente, o lastro, pois o direito ao desenvolvimento como direito humano, reclama, necessariamente, a presença da participação de todos, individual ou coletivamente<sup>17</sup>, como se deduz dos textos infra-transcritos:

Art. 9.

*2) Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas como fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.*

*(Decida ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento-1986-)*

Princípio 10.

*A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como oportunidade de participar em processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. (Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento -1992-) -sem grifos no original-.*

---

<sup>17</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto explicita bem esta particularidade, ao enunciar: Um aspecto que foi particularmente enfatizado nas recentes Consultas Mundiais nas Nações Unidas sobre o Desenvolvimento como um Direito Humano (Genebra, 1990) foi a importância da participação de todos os indivíduos (no conteúdo e forma de desenvolvimento) e da tão necessária atividade total da sociedade). A participação foi vista—comoum meio para um fim e como um fim em si mesma", - se requeriam medidas especiais "para proteger os direitos e assegurar a participação -a dos setores particularmente vulneráveis da sociedade, tais como as crianças, as populações rurais e os extremamente pobres, assim como os que têm tradicionalmente experimentado a exclusão ou discriminação, tais como as mulheres, as minorias e as populações indígenas" (Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993, p.182).

#### Art.4. Obrigações.

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

i) Promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança de clima, e estimular a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não governamentais;

(Convenção sobre a Mudança de Clima-1992-)-sem grifos no original-

Reconhecendo a importância e a necessidade de promover a cooperação internacional, regional e mundial entre os Estados e as organizações intergovernamentais e o setor não-governamental para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes,

(Parte do preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica - 1992-)-sem grifos no original-

#### Capítulo 27:

*Fortalecimento do Papel das Organizações Não-Governamentais Parceiros para um Desenvolvimento Sustentável*

#### Área de programas

#### Base para a ação:

27. 1. As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína. (Agenda 21, 1992)



Irrefutavelmente, a participação social tão instigada pelos documentos internacionais, categoriza-se como direitos fundamentais<sup>18</sup> e, logo, como direitos humanos. Por conseguinte, os movimentos sociais, que nada mais são do que a expressão participativa organizada, se imbuem dessa natureza, sobretudo porque defendem direitos de solidariedade nos quais se incluem : o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e ao patrimônio comum da humanidade, entre outros.<sup>19</sup>

Não se pode esquecer, também, que os direitos coletivos e difusos, que carregam no seu imo, o traço de 2 transindividual idade, são fundamentados na solidariedade que informa a justiça<sup>20</sup> e guardam vínculo direto com a participação social, pela natureza do interesses que congregam, como deixa claro Vincenzo Rigoritti<sup>21</sup>, verbis:

*A união entre participação, consenso e solidariedade significa que o interesse que move esta última não é aquele de afirmação de posição meramente particular e individualista, mas é, ao contrário, aquela da proteção dos interesses supraindividuais: participando os membros da coletividade agem, assim, uti civis e não uti singuli. (tradução livre)*

## 5. O Ministério Público e o comprometimento com a sociedade

### 5.1. Perspectiva histórica

Os direitos sociais, culturais e os chamados direitos de solidariedade (ou de terceira geração contam, na organização interna, com um dos mais genuínos defensores: o Ministério Público.

A figura do Promotor de Justiça, conforme referência de Hugo Nigro Mazzil<sup>22</sup> citando Pierangelli, é registrada antes mesmo da Constituição de 1824, em 07.de março de 1609, quando da criação da Relação da Bahia, em que o Procurador da Coroa e da Fazenda exerciam aquele nobre mister.

Todas as cartas constitucionais brasileiras, ainda que de forma esparsa, fizeram menção às atribuições de membros do Ministério Público, embora só na

---

<sup>18</sup> Cf. Cunha Filho, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Coord. Guerra Filho, Willis Santiago. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p.63-93.

<sup>19</sup> Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1996, P.58.

<sup>20</sup> Cf. Torres, Ricardo Lobo. In: Teoria dos direitos fundamentais.. Organizado por Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.297.

<sup>21</sup> Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire. Milano: Giuffrè 1979, p.6-7.

<sup>22</sup> Manual do promotor de justiça. 2a ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991, p.6.

Constituição Federal de 1934 (arts. 95-98) a instituição tenha logrado reconhecimento COMO tal<sup>23</sup>.

A idéia que a se fazia do membro do Parquet até a década de oitenta, no entanto, era a do acusador, que ostentava no peito, como que um vitorioso, a medalha pela condenação alcançada.<sup>24</sup>

No despontar dos anos oitenta, com a edição da Lei 6.938, de 31.8.81, que outorga, no seu art.14,§ 10, legitimidade expressa ao Ministério Público para ajuizar ação de reparação por danos ambientais, desencadeia-se a formação de um outro desenho de suas atribuições : a defesa ativa de interesses difusos e coletivos, ou seja, a proteção, por legitimação extraordinária, de direitos que integram o conceito contemporâneo de cidadania.<sup>25</sup>

Em seguida, o primeiro estatuto legal orgânico na história da instituição, a Lei Complementar nº 40, de 14.12.81, confia ao Ministério Público o preeminente ofício de prestar assistência judiciária aos hi possufici entes (art.22, XIII), garantindo-se-lhes o acesso à Justiça, na hipótese de ausência de órgão destinado a tal tarefa.

O grande instrumental que, no âmbito do direito pátrio, revolucionou paradigmas exercitados e reverenciados no Processo Civil, confiando, definitivamente, ao Ministério Público, a guarda daquela sorte de direitos e interesses e lhe apresentando um instrumental inovador, foi a Lei 7.347, de 24.7.85, a conhecida Lei da Ação Civil Pública.

A efetiva atuação no âmbito social e a necessidade premente de redimensionamento constitucional levaram ínclitos representante do Parquet a se reunir em Curitiba, por ocasião do 10 Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e de Presidentes de Associações do Ministério Público do Brasil, em junho de 1986, ocasião em que se confeccionou a histórica Carta de Curitiba. Esta constituía-se na proposta de um novo protótipo para a instituição, que foi apresentado à Assembléia Nacional Constituinte e consistia no denominado "Projeto Síntese", que redundou do estudo de cinco documentos: 1) Constituição Federal de 1969 e da Lei Complementar nº 40181; 2) teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, ocorrido em São Paulo (22-29 jun. 1985);,3) resultado de pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) junto aos membros; 4) anteprojeto apresentado por

---

<sup>23</sup> A difícil luta por se afirmar será marcada por avanços e retrocessos nas Cartas que antecederam a Norma Normarum de 1988.

<sup>24</sup> Embora a Lei 4.717, de 29.6.67 (Lei da ação popular), já houvesse concedido ao Ministério Público legitimidade extraordinária e superveniente para assumir o lugar da parte autora, nas hipóteses estritas dos arts. 90 e 16, do referido estatuto legal.

<sup>25</sup> Cf. Torres, Ricardo Lobo: Os direitos coletivos e fusos compreendendo, de uma parte, os direitos ecológicos e republicanos (da res publica) e, de outro os direitos dos consumidores e de outras classes sociais ligadas por interesses comuns, compõem também o conceito hodierno de cidadania. (Op. cit., p.294).

José Paulo Sepúlveda da Pertence à Comissão Afonso Arinos; e 5) texto provisório confeccionado por comissão designada pela CONAMP.<sup>26</sup>

A referida Carta, na realidade, era um sugestão legislativa e como tal não poderia excluir a vinculação do Ministério Público com os direitos de solidariedade, como se pode depreender do seu art.30, § 20, verbis:

*§ 20 Compete ao Ministério Público, sem exclusividade:*

*a) conhecer de representações por violação, de direitos humanos e sociais, por abusos de poder econômico e administrativo, apurá-los e dar-lhes curso, como defensor do povo, junto ao Poder competente;*

*b) promover a ação civil pública e tomar medidas administrativas executórias em defesa dos interesses difusos e coletivos, dos interesses indisponíveis, bem como, na forma da lei, de outros interesses públicos,, (sem grifos no original).*

Advém, então, a Constituição Cidadã, de 1988, que foi além da proposta inicial da Carta de Curitiba, porquanto, ao erigir o Ministério Público à categoria de função essencial à justiça (Título IV, Seção 1), proclamou:

*art. 127 O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*

*art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*(...)*

*III---promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.<sup>27</sup>*

*V- defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; (Sem grifos no original)*

<sup>26</sup> Cf. Mazzilli Hugro Nigro. Op. cit. p.22.

<sup>27</sup> Os conceitos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos formam talhados pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC), art. 81, parágrafo único. Note-se que os enunciados na Constituição são apenas exemplificativos, pois a parte final do dispositivo permite a configuração de outros desde que sejam informados na medida do CDC; o que é louvável, eis que a intensificação das relações sociais e das ciências tem suscitado o surgimento de outros interesses difusos e coletivos.

A partir da constitucionalização de todas essas atribuições, como menção expressa aos direitos de solidariedade, a conscientização institucional e o agir aviventaram-se sobremaneira.

Respalhando a norma constitucional, que se imbuí da natureza de princípio, na defesa ativa dos direitos humanos de terceira geração pelos braços do Ministério Público, medrou, no ordenamento jurídico, uma caudalosa legislação que reafirma essa ingente missão, como : a Lei n.7913, de 07.12.89 (dispõe sobre a ação civil pública e responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários), a Lei n. 7853, de 24.10.89 (dispõe sobre a tutela de pessoas portadoras de deficiência), a Lei n. 8069, de 13.07.90(Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei n. 8078, de 11.09.90( Código de Defesa do Consumidor), a Lei n. 8.429, de 02.06.92 (versa sobre a improbidade administrativa) e, mais recentemente, a Lei n.8.625, de 12.02.93 (que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências; a Lei Complementar nº75, de 20.5.93 (que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União) e a Lei n.9605, de 12.02.98(Lei dos Crimes Ambientais),, dentre outras.

## **5.2. Ministério Público e os movimentos sociais: convergência de propósitos**

Pelo rápido resgate das passadas do Ministério Público na história do país, percebe-se que o seu compasso nunca se apartou da sintonia da justiça social, da garantia da participação democrática e, sobretudo, da defesa da sociedade, embora o seu instrumental tenha sido assegurado, juridicamente, somente a partir da década de oitenta. Este período, como já foi exposto, coincide com o nascimento dos novos movimentos sociais, cujo embrião despontou na década de setenta; movimentos esses que clamavam pela satisfação de carências identificáveis como direitos fundamentais básicos. É a época em que a comunitarização das necessidades, das deficiências sociais são reivindicadas mais ativamente, por grupos orgânicos e inorgânicos.

Esses grupos passam a operar uma transformação paulatina em todos os setores da sociedade e ocupam espaços legítimos ao lado do Ministério Público, na defesa dos interesses sociais. O grande instrumento normativo inovador já mencionado, ou melhor, a Lei 7.347/85, às expensas, rompendo o serôdio Direito Processual petrificado e fincado na beira do caminho da civilização, lhes confere legitimação extraordinária para a propositura de ações coletivas, com repercussão erga omnes da decisão jurisdicional (arts. 511 e 16).

A Constituição Federal, a seu turno, abroquelou-lhes a possibilidade de ajuizar mandado de segurança coletivo (art.50, inciso LXX), além de estruturar

toda a ordem jurídica do país, na base de fundamentos e princípios como a cidadania (art.10, inciso 11), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art.30, inciso 1), a prevalência dos direitos humanos (art.4º, inciso 11), a imediatidade das normas concernentes a estes direitos (art.5º, §10) e o caráter exemplificativo e não exaustivo das garantias e direitos abrigados na Carta (art.5º, § 2º).

O Ministério Público, por sua vez, não se identifica com a limitada figura do ombudsman (defensor do povo), própria dos países nórdicos. As atribuições deste têm caráter meramente administrativo, pois suas intervenções não alcançam a provocação de tutelas jurisdicionais. Na realidade, o ombudsman é um ouvidor, conciliador, facilitador do acesso do cidadão às liberdades públicas, etc. Ele recebe as reclamações, desencadeia investigações, promove acordos e conciliações, encaminha sugestões legislativas, mas o seu atuar carece de coatividade jurídica. Ademais, não goza da neutralidade que apregoa, pois é escolhido, politicamente, pelo Parlamento, por um mandato, em geral de quatro anos.<sup>28</sup>

O Parquet da atualidade usufrui de autonomia e independência, a começar pela circunstância de não se achar vinculado a qualquer dos Poderes da República, tem a sua disposição, além de medidas judiciais, como as ações coletivas, instrumentais extrajudiciais, como, v.g., o inquérito civil (de que detém exclusividade - art. 129, III CF; art.80, §10, Lei 7.347/85-); o termo de ajustamento de conduta, que se reveste da natureza de título executivo extrajudicial (art.50, §60, Lei 7.347/85); tudo ao seu dispor para a tutela da sociedade.

Como se constata, há entre as causas e reivindicações dos novos movimentos sociais e a função social do Ministério Público, uma convergência notável: a defesa irrenunciável e inalienável da sociedade, que conta com o amparo explícito da Constituição Federal.

A interação dos referidos movimentos com o Parquet e a união de suas forças para o alcance do desiderato comum poderia se concretizar através, v.g., do fornecimento de meios técnicos-científicos, como dados, periciais, laudos, etc, pelos organismos sociais ao Ministério Público, carecedor permanente de tais recursos<sup>29</sup>; que, em muitos casos, garantem o sucesso de sua atuação.

O exercício desse relevantíssimo mister, todavia, exige responsabilidade, preparo, uma visão globalizante da realidade humana, da multidisciplinariedade do saber e sua importância para enxergar o mundo e, sobretudo, demanda uma conscientização ética.

---

<sup>28</sup> Sobre o ombudsman veja Malorano, Jorge L. *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.

<sup>29</sup> Cf. sugere Motta, Maude Nancy Joslin. *O exercício da cidadania no direito ambiental*. In: *O novo direito ambiental*. Org. Varella, Marcelo Dias et al. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p.120.

## 6. A dimensão ética do atuar

A atuação do Ministério Público na seara da defesa dos direitos de solidariedade implica, necessariamente, o abandono dos paradigmas da modernidade liberal-burguesa, centrada na tutela exclusivamente individual, na leitura e interpretação do Direito estabilizada na estrita visão *secundum legem*, do formalismo e conservadorismo jurídicos.

O primeiro dos passos seria um redimensionamento da formação dos atores, que ingressam na carreira, ao deixarem um curso de Direito esquadrihado no formato do século passado, distanciado da realidade social, entronizado no conservadorismo, que prejudicam o despertar no estudante e, ao final, do profissional, de uma visão crítica da Ciência do Direito e de sua função no terreno empírico<sup>30</sup>. A tentativa de se reparar essa formação conservadora, que coloca de lado o caráter de transformação social operado pelo Direito, poderia ser veiculada através de cursos e grupos de estudos, a cargo das Escolas Superiores do Ministério Público e dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional<sup>31</sup>, direcionados para a função social do Ministério Público na sociedade prestes a receber o segundo milênio e todas as contradições e conflitos desafiadores. Dessa maneira, estar-se-ia habilitando o profissional para arrostar o que o José Eduardo Faria chama de tensões entre a racionalidade formal do mundo do direito, com sua linguagem especializada, e a racionalidade material reclamada pelos movimentos populares, com seu discurso ético e político.<sup>32</sup>

A visão hermenêutica do membro do Ministério Público, na defesa das garantias que lhe foi confiada, é outra ferramenta de que deverá se valer para assegurar o exercício dos direitos humanos. Uma mesma norma, como bem lembra João Batista Herkenhoff<sup>33</sup>, pode ser instrumento de liberdade ou de opressão. É a consciência, o senso de justiça social, desapegado de conceitos e formas ultrapassadas, que permitirão o profissional fazer uma exegese, para cada conflito que se lhe apresenta, coerente com a dimensão humana que o caso envolve. Essa liberdade lhe fora conferida pela própria Constituição Federal, que, no art. 127, §10, lhe ofertou independência funcional.

<sup>30</sup> Como bem acentua Souto, Cláudio, ao tratar da educação jurídica: Sua "ciência do direito" não é normalmente vista como ciência empírica do conteúdo social do jurídico, isto é, saber substantivo apto a basear-se na observação controlada dos fatos; mas é vista apenas como ciência formal do jurídico, isto é, saber sobretudo endereçado ao tratamento lógico da forma normativa dele. (Ciência e ética no direito: alternativa de modernidade. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1992, p. 51)

<sup>31</sup> Órgão auxiliar na organização do Ministério Público, previsto no ar.8º, inciso 111, da Lei Federal 8.625, de 12.2.93.

<sup>32</sup> Função social do Ministério Público. In : Relatório anual da Escola Superior do Ministério Público Porto Alegre: RS-Brasil, 1990-, p. 125.

<sup>33</sup> Direito e utopia, São Paulo; Acadêmica, 1993, p. 23.

O mover-se do Ministério Público, como o de qualquer profissional das carreiras jurídicas, há de ser, sempre, agrilhado nos valores éticos.

A ética que se enuncia, contudo, é aquela que se vincula à conduta moral e que exige do agente ou do sujeito moral<sup>34</sup>: 1) a consciência de si e dos outros; 2) a autonomia de vontade, para controlar os impulsos e deliberar dentro das alternativas possíveis; 3) a responsabilidade, ponderando as repercussões de sua ação sobretudo para os outros; 4) a liberdade no atuar.

O domínio da ética, como pondera o juiz José Renato Nalini, exige do órgão de execução, humildade, nas dimensões a saber: a) interior, como ausência de espírito de competição e vanglória; b) intelectual, para não ser detentor da verdade e para reconhecer que pode haver parcela de verdade na posição contrária àquela que se defende; (-) para reconhecer os valores do pluralismo; c) profissional, para se reconhecer um servidor do povo, de cuja contribuição provém os seus vencimentos.<sup>35</sup>

Uma das "molas" propulsoras da ética, no entender de Wilhelm Dilthey<sup>36</sup>, seria a simpatia (ou a compaixão), a benevolência e o amor. Se se vai examinar a estrutura dos direitos de solidariedade prezados pelo Ministério Público e responsáveis pela participação social em movimentos, ver-se-á uma identidade inegável entre aqueles valores éticos e o fundamento dos direitos e interesses metaindividuais.

A solidariedade e a compaixão que informam os direitos em estudo não podem ser divorciados da consciência e do senso de justiça que hão de colorir uma das mais belas atribuições do Ministério Público, consistente na luta pela afirmação e aplicação dos direitos humanos à coletividade, à subjetividade difusa, na fiel cumprimento da legitimação que a sociedade lhe confiou.

Essa preciosa solidariedade é um bálsamo na sociedade pósmoderna, que, se por um lado é marcada pela presença de necessidades de massa, de atores coletivos que reivindicam e influenciam os desígnios sociais, por outro lado, num colapso paradoxal, carrega o abismo da solidão, do individualismo, do medo, do distanciamento do ser humano, da realidade virtual e do esvaziamento ideológico-moral, como adverte Zuenir Ventura<sup>37</sup>:

*Além disso, o fim das ideologias, ou pelo menos das certezas ideológicas, o desvirtuamento ou degradação das utopias, o desaparecimento das referências, o declínio dos valores tradicionais, a emergência de um individualismo autocentrado e narcísico, as vertiginosas transformações tecnológicas - todo esse mal-estar fin-de-siéc/e atordoou e desorientou o*

<sup>34</sup> Cf. Chauí, Marilena. Convite à filosofia. 7a ed. São Paulo: Ática, 1996, p.337-338.

<sup>35</sup> Ética e justiça. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998, p.57,41,42.

<sup>36</sup> Sistema da ética. trad. Edilson Bini. São Paulo: [cone, 1994-(Fundamentos de Direito), p. 147.

<sup>37</sup> O renascimento da ética. Revista do Provão, Brasília, n. 4 1999, p.7.

*homem pós-moderno, ruindo as bases de sua confiança e criando chamado "vazio moral".*

## 7. Conclusões

Após essa rápida reflexão sobre assuntos de aspectos que circunstanciam a vida, os conflitos, os direitos, o Estado, os atores coletivos e o Ministério Público como cultor da solidariedade, concluí-se:

1. A contemporaneidade abriga a massificação de demandas e necessidades, bem como uma conflituosidade coletiva.
2. O Estado, seu organismo e políticas não atendem as carências e tampouco solucionam satisfatoriamente os embates da era pós-moderna.
3. O pluralismo dos atores sociais, o redimensionamento da democracia e da cidadania possibilitaram a vindicação e participação social ativa em busca de mudanças.
4. Aparecem, nos anos 70 e 80, novos movimentos sociais orgânicos e inorgânicos que rogam, que se mostram como atores coletivos, criando e atribuindo-se direitos, numa perspectiva emancipadora.
5. A mobilização social organizada, constatando a ineficiência do Direito positivo, para implementação da Justiça, passou a exercitar formas alternativas de geração e garantia de direitos.
6. A participação ativa dos novos movimentos sociais passa a ser emoldurada pela natureza e proteção dos direitos humanos, com respaldo, até mesmo, em documentos internacionais.
7. Os direitos difusos e coletivos, que são informados pela solidariedade, recebem a chancela de direitos humanos e constituem parte da pauta das reivindicações dos novos movimentos sociais.
8. O Ministério Público, de tradição e história matizados pela defesa dos interesses sociais e direitos de solidariedade, pugnam por valores que se identificam com muitas das bandeiras dos novos movimentos populares.
9. A precária formação jurídica, fulcrada na lógica e no vetusto interesse individualista pregado pelo Direito tradicional, compromete a consciência e a atuação social dos profissionais e, no âmbito do Ministério Público, poderá corrigida com o desempenho das Escolas Superiores e dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, na realização de cursos e grupos de estudos direcionados para realidade da era pós-moderna.



10. Os membros do Ministério Público deverão manejar, com habilidade e responsabilidade, o instrumento da hermenêutica, de modo a tutelar os direitos e garantias que lhe foram confiados.
11. O atuar do Ministério Público há de ser palmado, sempre, pela ética, não se apartando de virtudes fundamentais para o exercício de seu mister, como a humildade pessoal, profissional e intelectual, na tentativa de abrandar, com a solidariedade e a compaixão, o vazio moral e a solidão que maceram a contemporaneidade.

## 8. Referências bibliográficas

- Aguiar, Roberto Armando Ramos de. Direito ao meio ambiente e participação popular. Brasília: IBAMA, 1994, p. 19;30.
- Bobbio, Norberto et alii, Dicionário de política. Trad. Carmem C. Varrialle et al. 2ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1986.
- Bobbio, Norberto et alii, As ideologias e o poder em crise. Trad. João Ferreira. 4ª ed. Brasília: UnB, 1995.
- Bonavides, Paulo. A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões. São Paulo: Malheiros, 1996.
- Brasil. Constituição 1988,: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.1192 a22/99 e Emendas Constitucionais de Revisão n. 1a 6194. Ed. atual. em 1999. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.
- Calmon de Passos, J.J., Processo e democracia, in Participação e processo. Coord. Grinover, Ada Pellegrini et ai. São Paulo, Ed. Rev. Tribunais, 1988.
- Calmon de Passos, J.J., Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data: Constituição e processo. Rio de Janeiro, Forense, 1989.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993.
- Canotilho, J.J. Gomes, Direito constitucional e teoria da constituição, 28 ed., Coimbra: Almedina, 1998.
- Capilongo, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. in Direitos humanos, direitos sociais e justiça.org. José Eduardo Faria. São Paulo: Malheiros, 1994.
- Carvalho, Nanci Valadares de. Autogestão: o nascimento das ONGs. 2ª ed. rev. Trad. Luiz R. S.. Rio de Janeiro: Instituto de Direito; Malta et ai. São Paulo: Ed. Braziliense, 1995.
- Chauí, Marilena. Convite à filosofia. 7ª ed. São Paulo: Ática, 1996.
- Cittadino, Gisele. Pluralismo, direito e justiça: elementos da filosofia constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

- Cunha Filho, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: Dos direitos humanos aos direitos fundamentais, Coord. Guerra Filho, Willis Santiago. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- Dilthey, Wilhelm. Sistema da ética. trad. Edidson Bini. São Paulo: Ícone, 1994 (Fundamentos de Direito).
- Faria, José Eduardo. Função social do Ministério Público. In: Relatório anual da Escola Superior do Ministério Público. Porto Alegre: RS-Brasil, 1990.
- Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1996.
- Herkenhoff, João Batista. Direito e utopia. São Paulo; Acadêmica, 1993.
- Interesses Difusos e Coletivos 1 obra de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz Eduardo Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação).
- Lemos, Ana Heloísa da Costa et.al. Org. Tenório, Fernando G Gestão de ONGs: principais funções gerenciais-2a ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- Maiorano, Jorge L. El ombudsman: defensor de; pueblo y de las instituciones republicanas. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.
- Mazzilli, Hugo Nigro. Manual do promotor de justiça. 2a ed. rev. e ampli. São Paulo: Saraiva, 1991.
- Mazzilli, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 11 a ed. rev. e ampli. São Paulo: Saraiva, 1999.
- Motta, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental. In: O novo direito ambiental. Org. Varella, Marcelo Dias et ai. Belo Horizonte: Dei Rey, 1998.
- Nalini, José Renato. Ética e justiça. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- Organização das Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). 2ª ed. Brasília: Senado, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.
- Rocha, Cármem Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática, in Doutrina, Coord. James Tubenchalk.
- Scherer-Warren, Iese. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. 2-1 ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.
- Silva, G. E. do Nascimento e. Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial: uma reconstituição da Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Thex Ed.: Biblioteca Estácio de Sá, 1995.
- Souto, Cláudio. Ciência e ética no direito: alternativa de modernidade. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1992.

Torres, Ricardo Lobo. Cidadania multidimensional na era dos direitos. In: Teoria dos direitos fundamentais. Organizado por Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Ventura, Zuenir. O renascimento da ética. Revista do Provão, Brasília, n.4 1999.

Vigoritti, Vincenzo. Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire. Milano: Giuffrè, 1979.

Wolkmer, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura de direito. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.



BIBLIOTECA - UEM