

# MINISTÉRIO PÚBLICO E DIREITOS HUMANOS: A CONSTRUÇÃO PERMANENTE

Antônio Joaquim Fernandes Neto

Sob o signo da historicidade, a Escola de Saúde nos convida a refletir sobre o Ministério Público e a realização dos Direitos Humanos nos 20 anos do SUS e da Constituição da República. O ano de 1988 viu nascer uma nova instituição, uma instituição comprometida com o regime democrático e a promoção dos interesses sociais. Naquele mesmo ato nascia o Sistema Único de Saúde, o SUS. Em tal contexto, a pergunta que lançamos tem como objeto os Direitos Humanos. No vasto leque de atribuições que o Ministério Público passou a desempenhar por força do novo perfil constitucional é possível identificar um cerne, um núcleo, um ponto de convergência? Em caso positivo, qual seria essa essência? Os Direitos Humanos? Que critérios devem orientar nossas ações em prol da promoção de tais direitos?

Em poucas palavras, a intenção destas linhas é rever o contexto no qual forjou-se o atual Ministério Público brasileiro, sua evolução nos últimos 20 anos e as perspectivas futuras; refletir sobre a decisão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), que unificou suas comissões permanentes em um Grupo Nacional de Direitos Humanos e aprovou um plano de atuação bienal elegendo as prioridades institucionais para os anos 2008/2009 e, finalmente, propor o desenvolvimento de ações orientadas pela promoção dos Direitos Humanos em todas as áreas de atuação.

## Historicamente nos construímos

Um dos mais importantes elementos para a análise dos contextos em que se desenvolve qualquer atividade é a historicidade. Tanto o perfil institucional desenhado para o Ministério Público brasileiro quanto sua difícil implementação, que segue inacabada, foram resultado de lutas, fruto do incansável trabalho de promotores e procuradores de justiça em defesa de interesses da coletividade e dos valores que orientam nossa Constituição, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da redução de desigualdades. Da mesma forma, os Direitos Humanos, como os entendemos, constitui o resultado de conflitos de poder que resultaram na vitória “de uns sobre outros”, situação que nos legitima para continuar na luta contra todas as formas de discriminação, opressão e exploração. Na visão crítica do professor Joaquín Herrera Flores, historiar é humanizar, “e nada do humano é estático ou procede de alguma

---

ordem transcendental. Historicamente nos construímos, logo somos”<sup>1</sup>.

No Brasil, desde o século XIX o Ministério Público foi definido como defensor da sociedade. E vem evoluindo: da tutela criminal da vida, da integridade psíquica e corporal, e de outros valores, característica comum às instituições assemelhadas, passou a atuar de forma preventiva e reparatória, no âmbito civil, promovendo ações coletivas em defesa da saúde, do meio ambiente, do consumidor, da infância e juventude, da probidade administrativa, entre outros. Até a Constituição Federal de 1988 a atuação do Promotor de Justiça na área cível era caracterizada pela defesa de interesses individuais marcados pela influência de uma legislação liberal e burguesa, notadamente nas causas envolvendo família e propriedade privada.

## Anos de chumbo

O novo Ministério Público forjou-se no caldeirão de lutas contra a ditadura. Enquanto a Europa gritava “é proibido proibir”, em 1968 os ditadores brasileiros suprimiram as liberdades democráticas com o Ato Institucional Número 5 de 13 de dezembro. Desde então, até meados da década de 1970, a preocupação com Direitos Humanos no Brasil teve como foco a luta contra a tortura de presos políticos. No período seguinte, conforme a leitura de José Reinaldo de Lima Lopes, soma-se à defesa da integridade física dos encarcerados a luta por direitos de cidadania política com as campanhas pela anistia e contra a lei de segurança nacional, “o apoio aos movimentos sindicais e às greves do ABC paulista”. Na década de 1980, conforme a visão do professor da USP, a bandeira dos Direitos Humanos identifica a mobilização visando a ampliação da democracia e da conquista de direitos econômicos e sociais para todos

[...] ao trabalho (na recessão de 1981-1984 os índices de desemprego ultrapassavam os 14% da população economicamente ativa), à saúde e à educação, à moradia, à vida, e à integridade física. Neste último caso, tratava-se, ou trata-se até hoje, (a) da defesa do preso comum (o preso pobre, naturalmente), e (b) dos lares pobres (direito à não invasão dos barracos nas favelas, por exemplo). Deste período também é a retomada da campanha pela reforma agrária.<sup>2</sup>

No âmbito do Ministério Público, a mudança no perfil institucional começou durante os anos de ditadura militar. A Emenda Constitucional n. 7, de 1977, determinou que a organização do Ministério Público seria definida em uma lei orgânica e deflagrou o processo que resultou na edição da Lei Complementar n. 40, de 1981. Naquele mesmo ano, verdadeiro ponto de

---

<sup>1</sup> FLORES, Joaquín Herrera. Hacia una vision compleja de los Derechos Humanos. In: FLORES, Joaquín Herrera (Coord.) El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000, p. 60.

<sup>2</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. Direitos sociais: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006, p. 36.

<sup>3</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima, 2006, p. 42-44.

inflexão na definição do Parquet, a Lei n. 6.938 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, inovando, em matéria processual, ao permitir a tutela de interesses coletivos. A mudança ganhou corpo em 1985 com a Lei da Ação Civil Pública e tornou-se irreversível com a incorporação da tutela, pelo MP, dos interesses difusos e coletivos, no texto da Constituição Federal de 1988. A instituição assumiu o encargo de defender o regime democrático e os interesses sociais, promover a implementação dos direitos fundamentais e participar da realização dos objetivos da república: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

## O consenso neoliberal

Lamentavelmente, a vigência da nova Constituição coincide com o final da Guerra Fria (1989) e o início de uma nova etapa do capitalismo mundial com a aprovação das diretrizes neoliberais no Consenso de Washington (1990). A ordem, imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, determinava contenção nos gastos públicos, privatização de empresas estatais e afrouxamento de leis econômicas e trabalhistas. No Brasil, a economia permanecia sob efeito de forte recessão e descontrolado processo inflacionário, situação que tornava difícil a implementação de direitos sociais na forma definida pelo legislador constituinte.

Apesar das restrições impostas, os movimentos em defesa dos Direitos Humanos e importantes lideranças do Ministério Público brasileiro persistiram na luta e avançaram com o processo de renovação intervindo nos debates que geraram a aprovação de importantes marcos normativos. Assim, em 1990 foram aprovados o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código do Consumidor. As promotorias de defesa do meio ambiente ganharam novo alento com a realização, em 1992, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92) e a aprovação da Agenda 21, programa de ação comprometido com um padrão de desenvolvimento ambientalmente racional. A defesa do patrimônio público ganhou impulso com a simbólica atuação do Procurador-Geral da República no impeachment do ex-presidente Fernando Collor. Na área da defesa do consumidor o impulso vem em 1994, com a estabilização monetária alcançada com o Plano Real e a rápida ampliação do mercado.

Ainda sob o impulso da nova ordem constitucional e do fortalecimento de movimentos ligados à promoção dos Direitos Humanos, o Ministério Público prosseguiu ampliando sua atuação em defesa de interesses sociais, em moldes individuais, difusos e coletivos. A saúde, direito social de primeira grandeza, passou a merecer atenção dos promotores e procuradores de justiça nos meados da década de 1970. Na 10ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1996, restou decidido que os gestores do SUS e os Conselhos de Saúde deveriam exigir do Ministério Público a defesa do SUS “e das demais políticas que atuam na ampliação e manutenção da qualidade de vida da população”, bem como a criação de Promotorias de

---

Saúde, sugerindo algumas linhas para a ação institucional. O Estado de Minas Gerais respondeu depressa e foi pioneiro na institucionalização das Promotorias da Saúde, antecipando-se à Carta de Palmas, produzida em 1998 pela chefia do Ministério Público brasileiro, na qual foram definidas as diretrizes da ação institucional em defesa do Sistema Único de Saúde.

## Emancipação e Direitos Humanos

Todas essas iniciativas, assim como a crescente atuação institucional em defesa dos deficientes e idosos, contra a violência doméstica e contra todas as formas de exploração e opressão caracterizam-se como ações em prol dos chamados Direitos Humanos. Todavia, não é comum a identificação ou o tratamento institucional de todos esses temas sob a bandeira dos Direitos Humanos. As novas áreas de atuação surgiram e, na maioria dos casos se desenvolveram com respaldo na Constituição e na legislação interna, e raramente são invocadas a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, os Pactos de 1966 e as diversas normativas estabelecidas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre temas específicos. Para o professor José Reinaldo Lima Lopes a omissão tem fundo ideológico decorrente da sistemática campanha promovida no Brasil contra a proteção dos direitos humanos visando deles retirar sua característica essencial, ou seja, a de direitos de cidadania:

O ataque se dá com as palavras de ordem de qualquer resposta já conhecida do Estado na história: lei, ordem e repressão. Também ocorre uma segunda distorção, para reforçar e justificar a primeira, consistente em reduzir os direitos humanos a uma questão policial, esvaziando os direitos de sobrevivência e organização amplamente majoritários nas reivindicações populares. [...] a expressão “direitos humanos” diz respeito à cidadania, isto é, à possibilidade de viver em sociedade desde que as forças organizadas desta sociedade não possam dispor sobre os indivíduos de um poder de vida e morte. Trata-se de retirar a legitimação institucional ao absolutismo. [...] As raízes deste discurso não são acidentais. As classes dirigentes e seus porta-vozes percebem que o avanço de qualquer reivindicação comporta dois efeitos: primeiro obriga uma repartição imediata de benefícios e, segundo, faz os indivíduos saírem de sua vida privada para o espaço público.<sup>3</sup>

A virada do milênio não retirou força dos movimentos pró-Direitos Humanos. O recrutamento das forças repressivas depois do 11 de Setembro, em 2001, não impediu que os movimentos emancipatórios se mobilizassem em iniciativas como o Fórum Social Mundial

e a América Latina surpreendesse o mundo com a eleição de Evo Morales, na Bolívia, Rafael Corrêa, no Equador, e agora Fernando Lugo, no Paraguai, lideranças que fortalecem a alternativa bolivariana capitaneada pelo venezuelano Hugo Chávez. Enquanto os discursos xenófobos dominam as eleições européias e os norte-americanos edificam um muro na fronteira com o México para dificultar o acesso dos empobrecidos latino-americanos a seu território, as populações originárias se levantam em todo o continente, lutando pelo reconhecimento de seus direitos.

## A opção do CNPG

Todos esses movimentos emancipatórios no plano global correspondem à expansão da tutela dos Direitos Humanos pelo Ministério Público de Minas Gerais. Os lugares, signos, objetos dos povos originários são funções da atenção da Promotoria de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico; a mulher tem acolhimento garantido na promotoria especializada em Violência Doméstica; o grupo estadual de Direitos Humanos de Minas Gerais mobiliza os Ministérios Públicos Estadual, Federal, Militar e do Trabalho para atuação conjunta sobre os problemas decorrentes do impacto da política de agrocombustíveis em nosso território; a comissão de biodireito, nomeada pelo procurador-geral de justiça investiga o impacto das novas tecnologias sobre pessoas e grupos familiares.

Criado em 1981 e integrado pelos procuradores-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, o CNPG é uma associação, de âmbito nacional, que busca promover a integração e o aperfeiçoamento institucional e tem como um de seus objetivos a elaboração de políticas e planos de atuação uniformes e integrados para o Ministério Público brasileiro. Progressivamente os procuradores-gerais instituíram comissões permanentes para cuidar de temas específicos e, em 2007, a grande novidade foi a fusão de três dessas comissões sob a bandeira dos Direitos Humanos. A percepção dos chefes da instituição coincide com a tese aqui exposta no sentido de que há um ponto de convergência, um núcleo, uma essência na atuação institucional que a expressão “Direitos Humanos”, mais que qualquer outra, sintetiza.

Os Direitos Humanos estão presentes nas ações de proteção a crianças e adolescentes; na promoção da saúde; nas lutas contra todas as formas de discriminação; no combate à violência doméstica; na construção de cidades saudáveis; na identificação e tombamento de sítios arqueológicos, de monumentos naturais, do patrimônio arquitetônico, histórico e paisagístico; nos assentamentos e acampamentos dos que lutam pela reforma agrária, etc.

Para o biênio 2008/2009, o CNPG, por meio do Grupo Nacional de Direitos Humanos, definiu as seguintes metas para o Ministério Público brasileiro: (1) Enfrentamento à tortura e à violência institucional; (2) Execução do Plano Nacional de Atuação em Saúde aprovado pelo CNPG; (3) No âmbito do SUS, implementação da atenção básica em todos os municípios (redução da mortalidade infantil e mortalidade materna, cobertura vacinal e combate a dengue); (4) Combate à nomeação, à contratação e à terceirização ilegais de pessoal nas administrações

---

públicas municipais e/ou estadual; (5) Combate à corrupção e à improbidade administrativa no pleito eleitoral de 2008; (6) Enfrentamento à exploração e à violência sexual infanto-juvenil; (7) Defesa do direito humano à educação; (8) Implantação e avaliação do funcionamento de Conselhos dos Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais da Infância e Juventude em todos os municípios brasileiros

## Metas para os Direitos Humanos

O enfrentamento à tortura e à violência institucional se justifica pelos recentes episódios “que culminaram na morte de presos carbonizados e a manutenção de uma mulher em cela conjunta com homens”. O plano de ação inclui vistorias periódicas em instituições de longa permanência para idosos, abrigos, orfanatos, manicômios, etc., além de intensificação das visitas e inspeções a estabelecimentos prisionais (penitenciárias, presídios, cadeias e carceragens de delegacias) e centros de internação de adolescentes, tudo visando ao cumprimento de normas voltadas à promoção da dignidade humana, ao trabalho, à alimentação e à assistência material, à saúde, jurídica, social, educacional e religiosa, além do direito à visita familiar.

Na área da saúde, a execução do Plano Nacional de Atuação do Ministério Público em Saúde prevê o levantamento da estrutura de atenção básica e dos indicadores de saúde em todos os municípios brasileiros com ênfase para as políticas de saúde desenvolvidas e a fiscalização da boa aplicação dos recursos, estímulo ao controle social e acompanhamento dos instrumentos de gestão. A atuação terá como horizonte a melhoria dos indicadores de saúde: redução da mortalidade infantil e materna, melhoria da cobertura vacinal e combate à dengue, entre outros.

A defesa do patrimônio público tem como foco os recursos humanos, tema central nas políticas de promoção dos direitos humanos. Sob o pretexto de atender à pressão neoliberal que exige redução dos gastos públicos e privatização, assiste-se à crescente precarização das relações trabalhistas e graves prejuízos ao erário público decorrentes da falta de critérios objetivos de seleção, de baixo desempenho funcional. Tudo em flagrante violação da Constituição da República no que diz respeito à obrigatoriedade de realização prévia de concurso público de investidura. Decidiu-se também pela implementação articulada de ações de combate à corrupção e à improbidade administrativa no pleito eleitoral de 2008.

Na área de educação, infância e juventude foi definida como meta geral o combate à exploração e à violência sexual, o qual se dará por meio de articulação com a rede de assistência e seu fortalecimento. Além disso, o esforço comum das Promotorias será dirigido à implantação e fiscalização do funcionamento dos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais da Infância e Juventude. Na promoção do direito humano à educação espera-se ampliar em 30% o total de municípios e em 50% o total de Estados que atualmente possuem Planos de Educação, avaliando em cada caso as ações e metas previstas.

## Conclusão

Ao reunir suas comissões temáticas em um Grupo Nacional de Direitos Humanos, o CNPG aponta um caminho para o fortalecimento e a integração do Ministério Público. O exame das metas e da sua área de abrangência permite identificar a opção pelas ações de combate à violência, à exploração e à opressão, as quais permeiam todo o documento e servem como diretriz para áreas de atuação que ainda não foram contempladas no planejamento nacional. De igual forma, a preocupação com o regime democrático e o estímulo à participação da sociedade por meio dos conselhos de direitos sinaliza a necessidade do aprofundamento das relações entre o Ministério Público e os movimentos sociais.

