

MINISTÉRIO PÚBLICO E MOVIMENTOS SOCIAIS: UMA PERSPECTIVA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS

Roberto Carlos Batista¹
Promotor de Justiça MPDFT

“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)²

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.³ Hoje se es-

-
- 1 Promotor de Justiça titular da 1ª 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.
 - 2 Direito ao meio ambiente e participação popular. Brasília: IBAMA, 1994, p. 19-30.
 - 3 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).

praiaram 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, contextualizará 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 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 confere 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 das portadoras de deficiências, do consumidor, da mulher, da 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 a defesa dos direitos sociais devido a 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 tratados sucintamente neste pequeno trabalho.

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 explicita Gisele Cittadino,⁴ podem-se entender duas acepções: *ou a utilizamos para descrever a diversidade de concepções individuais acerca da vida digna ou para assinalar a multiplicidade das identidades sociais, espe-*

4 *Pluralismo, direito e justiça: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 1.

cifras 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 declínio do Estado liberal, o sucateamento do Estado de bem-estar social,⁵ 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.*⁶

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,⁷ 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 autores como Paulo Bonavides a dimensioná-la como direito fundamental de quarta geração, *verbis*:

Vinculada, de certa maneira, à dignidade da pessoa humana, a democracia, segundo essa nova projeção conceptual 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 uni-

5 Segundo BOBBIO, Norberto et alii. In: *Dicionário de política*, trad. Carmem C. Varrialle et al. 2.ed. 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. Wilensky, 1975)

6 BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 17.

7 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: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (coord). *Participação e processo*. São Paulo, Ed. Rev. Tribunais, 1988. p. 93.

camente 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 uma categoria concreta. Ali, um referencial político: aqui, um referencial ético-social-individual estruturado na própria dignidade do ser humano⁸.

Ligado umbilicalmente à democracia participativa, encontra-se o exercício da cidadania, agora não mais desempenhado 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. 5º, inciso LXX), a ação civil pública (art. 129, inciso III) as leis de iniciativa popular (art. 62, § 2º)⁹ etc., e medidas extrajudiciais, como manifestações públicas, acordos, conversação com os representantes do poder constituído etc. Vive-se a época da cidadania *pós-social*,¹⁰ 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.¹¹

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.

8 Apud ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. In: TUBENCHALK, James (coord). *Doutrina*. Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1998, v. 6, p. 248, nota 1.

9 Segundo CANOTILHO, J.J. Gomes, seria esse um mecanismo de democracia semidireta. Veja no seu *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 2. ed., Coimbra: Almedina, 1998, p. 284

10 Expressão utilizada por CAPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 33.

11 CITTADINO, Gisele. *Op.cit.*, p.19

Os denominados antigos movimentos sociais organizados se circunstanciam 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).¹²

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 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 alheia dos meios institucionais do Estado. Exercem uma função não meramente expletiva, para colmar as lacunas do organismo estatal, mas sobretudo emancipadora. Embora, esporadicamente, litisconsorciem-se 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 lúdico 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 se mobilizam, 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-tetos etc.

As ONGs, NGOs (*non governmental organizations*) ou GSOs (*grassroots support organizations*) despontam nos países do Norte para amparar financeiramente projetos desenvolvimentistas 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).¹³

12 Cf. WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura de direito. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997. p. 110.

13 SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998. p. 162

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.¹⁴

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:

(...) 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 de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global).¹⁵

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 a suprir carências de organizações de estribo popular, a contribuir para o desenvolvimento e para as transformações sociais; d) financiadas por agências de cooperação internacional, mediante projetos.¹⁶

4. OS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO DIREITOS HUMANOS

De acordo com o art. 20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da Organização das Nações Unidas (ONU), que completou seus cinquenta anos em 1998: *I) Todo homem tem direito à liberdade de associação pacífica. II) 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 da Declaração dos Direitos do Homem, vicejam outros documentos, no plano internacional, que atestam a natureza e a legitimidade dos movimentos sociais,

14 CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. Trad. Luiz R. S. Malta et al. 2. ed. rev. São Paulo: Ed. Braziliense, 1995, p. 14-15.

15 CARVALHO, Nanci Valadares de. op.cit., p. 165.

16 LEMOS, Ana Heloisa da Costa et al. (org.); TENÓRIO, Fernando G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 11.

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 à satisfação de direitos fundamentais e, logo, humanos, como lembra Wolkmer:¹⁷ *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, 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 de desenvolvimento social, cultural e humano da sociedade. Justifica-se, plenamente, o lastro, pois o direito ao desenvolvimento como direito humano reclama, necessariamente, a presença da participação de todos, individual ou coletivamente,¹⁸ como se deduz dos textos infrascriptos:

Art. 9º

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.

(Declaração da 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. Em nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades pú-

17 *Op. cit.* p. 82.

18 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, explicita bem essa 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 “como um meio para um fim e como um fim em si mesma”; se requeriam medidas especiais “para proteger os direitos e assegurar a participação plena 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.)

blicas, 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.)

Art. 4º 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 direito fundamental¹⁹ e, logo, como direito humano. Por conseguinte, os movimentos sociais, que nada mais são do que a expressão participativa organizada, imbuem-se 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, todos eles de natureza meta-individual.²⁰

Não se pode esquecer, também, que os direitos coletivos e difusos, que carregam no seu imo, o traço de transindividualidade, são fundamentados na *solidariedade que informa a justiça*²¹ e guardam vínculo direto com a participação social, pela natureza dos interesses que congregam, como deixa claro Vincenzo Rigoritti,²² *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 supra-individuais: 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.

19 Cf. CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 63-93.

20 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 58.

21 Cf. TORRES, Ricardo Lobo. In: TORRES, R. L. (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 297.

22 *Interessi collettivi e processo: la legittimazione ad agire*. Milano: Giuffrè, 1979. p. 6-7.

A figura do Promotor de Justiça, conforme referência de Hugo Nigro Mazzilli,²³ citando Pierangeli, é registrada antes mesmo da Constituição de 1824, em 7 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 Constituição Federal de 1934 (arts. 95-98) a instituição tenha logrado reconhecimento como tal.²⁴

A idéia que 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.²⁵

No despontar dos anos oitenta, com a edição da Lei nº 6.938, de 31-8-81, que outorga, no seu art. 14, § 1º, 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.²⁶

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 hipossuficientes (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 nº 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

23 *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 6.

24 A difícil luta por se afirmar será marcada por avanços e retrocessos nas Cartas que antecederam a *Norma Normarum* de 1988.

25 Embora a Lei nº 4.717, de 29-6-1967 (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. 9º e 16, do referido estatuto legal.

26 Cf. TORRES, Ricardo Lobo. Os direitos coletivos e difusos, 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).

ba, por ocasião do 1º 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 se constituía 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 40/81; 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) antiprojeto apresentado por José Paulo Sepúlveda Pertence à Comissão Afonso Arinos; e 5) texto provisório confeccionado por comissão designada pela CONAMP.²⁷

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. 3º, § 2º, *verbis* :

§ 2º 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 I), 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:

(...)

27 Cf. MAZZILLI, Hugro Nigro. Op. cit., p. 22.

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;²⁸

(...)

V — defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; (sem grifos no original)

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 nº 7.913, de 7-12-89 (dispõe sobre a ação civil pública e responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários), a Lei nº 7.853, de 24-10-89 (dispõe sobre a tutela de pessoas portadoras de deficiência), a Lei nº 8.069, de 13-7-90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei nº 8.078, de 11-9-90 (Código de Defesa do Consumidor), a Lei nº 8.429, de 2-6-92 (versal sobre a improbidade administrativa) e, mais recentemente, a Lei nº 8.625, de 12-2-93 (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 nº 75, de 20-5-93 (que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União) e a Lei nº 9.605, de 12-2-98 (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

28 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.

sociais, cujo embrião despontou na década de setenta; movimentos esses que clamam 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 nº 7.347/85, às expressas, rompendo o serôdio Direito Processual petrificado e fincado na beira do caminho da civilização, confere-lhes legitimação extraordinária para a propositura de ações coletivas, com repercussão *erga omnes* da decisão jurisdicional (arts. 5º e 16).

A Constituição Federal, a seu turno, abroquelou-lhes a possibilidade de ajuizar mandado de segurança coletivo (art. 5º, inciso LXX), além de estruturar toda a ordem jurídica do país na base de fundamentos e princípios como a cidadania (art. 1º, inciso II), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II), a imediatividade das normas concernentes a estes direitos (art. 5º, § 1º) 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.²⁹

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 à 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. 8º, § 1º, Lei nº 7.347/85); o termo de ajustamento de conduta, que se reveste da natureza de título executivo extrajudicial (art. 5º, § 6º, Lei nº 7.347/85); tudo ao seu dispor para a tutela da sociedade.

29 Sobre o *ombudsman* veja MAIORANO, Jorge L. *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.

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 técnico-científicos, como dados, perícias, laudos etc., pelos organismos sociais ao Ministério Público, carecedor permanente de tais recursos,³⁰ 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.

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 deixar um curso de Direito esquadrihado no formato do século passado, distanciado da realidade social, entronizado no conservadorismo, que prejudica o despertar no estudante e, ao final, do profissional, de uma visão crítica da Ciência do Direito e de sua função no terreno empírico.³¹ 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

30 Cf. sugere MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias, et al. (org). *O novo direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 120.

31 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).

Funcional,³² 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*.³³

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,³⁴ *pode ser instrumento de liberdade ou de opressão*. É a consciência, o senso de justiça social, desapegado de conceitos e formas ultrapassadas, que permitirão ao 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, § 1º, lhe ofertou independência funcional.

O mover-se do Ministério Público, como o de qualquer profissional das carreiras jurídicas, há de ser, sempre, agrilhoado aos 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:³⁵ 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 provêm seus vencimentos.³⁶

32 Órgão auxiliar na organização do Ministério Público, previsto no art. 8º, inciso III, da Lei Federal nº 8.625, de 12-2-1993

33 Função social do Ministério Público. In: *Relatório anual da Escola Superior do Ministério Público*. Porto Alegre: RS-Brasil, 1990. p. 125.

34 *Direito e utopia*. São Paulo; Acadêmica, 1993. p. 23.

35 Cf. CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 7. ed. São Paulo: Ática, 1996. p. 337-338.

36 *Ética e justiça*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 57-41 e 42.

Algumas das “molas” propulsoras da ética, no entender de Wilhelm Dilthey³⁷, seriam a simpatia (ou a compaixão), a benevolência e o amor. 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, no fiel cumprimento da legitimação que a sociedade lhe confiou.

Essa preciosa solidariedade é um bálsamo na sociedade pós-moderna, que, se por um lado é marcada pela presença de necessidades de massa, de autores coletivos que reivindicam e influenciam os designios 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:³⁸

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-siècle* atordoou e desorientou o homem pós-moderno, ruindo as bases de sua confiança e criando o chamado “vazio moral”.

7. CONCLUSÃO

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, conclui-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.

37 Sistema da ética. trad. Edidson Bini. São Paulo: Ícone, 1994 (Fundamentos de Direito), p. 147.

38 O renascimento da ética. Revista do Provão, Brasília, nº 4, 1999, p. 7.

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.

6) 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.

7) 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.

8) 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.

9) 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.

10) 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 ser 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.

11) 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.

12) 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.

BIBLIOGRAFIA

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 alii. 2. ed. Brasília: UnB, 1986.

As ideologias e o poder em crise. Trad. João Ferreira. 4. 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 de 1988: *Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 22/99 e Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

CALMON DE PASSOS, J. J. Processo e democracia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et alii (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Ed. Rev. Tribunais, 1988.

_____. *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*. 2. ed., Coimbra: Almedina, 1998.

CAPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

CARVALHO, Nanci Valadares de. *Autogestão: o nascimento das ONGs*. Trad. Luiz R. S. Malta et alii. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Instituto de Direito; São Paulo: Ed. Braziliense, 1995.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 7. 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: GUERRA FILHO, Willis Santiago (coord.). *Dos direitos humanos aos direitos fundamentais*. 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.
- PINTO, Antônio Luiz Eduardo Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; SIQUEIRA, Luiz Eduardo Alves de (colabs.). *Interesses difusos e coletivos*. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação).
- LEMONS, Ana Heloísa da Costa et. alii (org.); TENÓRIO, Fernando G. *Gestão de ONGs: principais funções gerenciais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- MAIORANO, Jorge L. *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1987.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991.
- A defesa dos interesses difusos em juízo*. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MOTTA, Maude Nancy Joslin. O exercício da cidadania no direito ambiental. In: VARELLA, Marcelo Dias et alii (org.). *O novo direito ambiental*. Belo Horizonte: Del 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)*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 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: TUBENCHALK, James (coord.). *Doutrina*. Rio de Janeiro: Instituto de Direito, 1998, v. 6.
- SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. 2. 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, 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: TORRES, R. L. (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- VENTURA, Zuenir. O renascimento da ética. *Revista do Provão*, Brasília, nº 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*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.