

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS
HUMANOS A PARTIR DO ACESSO AMPLIADO
À JUSTIÇA: UMA ANÁLISE À LUZ
DOS MÉTODOS AUTOCOMPOSITIVOS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

*THE IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS
FROM THE EXTENDED ACCESS TO JUSTICE:
AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE
AUTOCOMPOSITIVE METHODS
OF THE PUBLIC MINISTRY*

Aloísio Alencar Bolwerk¹

UFT

Vera Nilva Álvares Rocha Lira²

UFT

Resumo

O presente artigo – fundamento na ideia de acesso ampliado à Justiça – buscou analisar a realização dos direitos humanos num plano prático-operacional por meio dos métodos autocompositivos aplicados pelo Ministério Público. *A priori* foram feitas digressões históricas e sublinhadas as contribuições basilares de autores como Bobbio e Cappelletti para robustecer o tecido dissertativo do texto.

¹Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Professor Permanente do Programa de Mestrado Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – Universidade Federal do Tocantins / Escola Superior da Magistratura Tocantinense (UFT/ESMAT). Doutor em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Líder do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos e Prestação Jurisdicional registrado no CNPQ. Advogado. E-mail: bolwerk@uft.edu.br.

²Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), ex-corregedora geral e ex-procuradora geral de Justiça, ex-coordenadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPTO, atualmente mestranda do Curso de Mestrado Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Tocantins – UFT, em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense – ESMAT. E-mail: verarocha@mpto.mp.br.

Apresentadas as propostas, estas foram casadas com a ideia interdisciplinar de ampliação do acesso à Justiça a partir de outras metodologias e técnicas de abordagens recomendadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Propostas de natureza extrajudicial e que viabilizam a efetiva implementação dos direitos humanos na realidade fática brasileira. O método integrativo fora utilizado em razão da sua capacidade de conjugar dados que podem ser direcionados à definição de conceitos, identificação de lacunas e revisão de teorias, objetivando demonstrar a potencial eficácia do uso dos meios autocompositivos.

Palavras-chave

Implementação dos Direitos Humanos. Acesso à Justiça. Métodos Autocompositivos. Ministério Público.

Abstract

This article – based on the idea of expanded access to justice – sought to analyze the realization of human rights in the practical-operational plan through the self-composing methods used by the Public Ministry. A priori, historical digressions were made and underlined as basic contributions by authors such as Bobbio and Cappelletti for robustness or text fabric. Presented as proposals, these were presented with an interdisciplinary idea of expanding access to Justice using other methodologies and approach techniques recommended by the National Council of the Public Ministry. Proposals of an extrajudicial nature that enable the effective implementation of human rights in the Brazilian reality. The integrative method used for the reason of the ability to combine data that can be directed to the definition of concepts, identification of gaps and revision of theories, aiming to demonstrate the potential of using the self-composing means.

Keywords

Implementation of Human Rights. Access to justice. Self-compositing methods. Public ministry.

INTRODUÇÃO

A sociabilidade encontra-se intrínseca na natureza humana, o que acarreta, inquestionavelmente, a possibilidade da ocorrência de conflitos, controvérsias e problemas sociais, necessitando de um mínimo de organização e estabelecimento de regras de convivência e previsão de direitos, sobretudo aqueles de natureza fundamental para assegurar a vida e a subsistência. Uma viagem nas enciclopédias históricas nos dão conta que o ser humano sempre precisou reivindicar os seus direitos, não sendo

menos verdade que a dificuldade do acesso à justiça os acompanhou desde os primórdios, assentando-se na desigualdade face, principalmente, a disponibilidade econômica de uns em detrimento de outros.

Nesse sentido, o presente artigo mencionará as condições e instrumentos de acesso à justiça na antiguidade, passando pelas contribuições de Norberto Bobbio e Mauro Cappelletti nas décadas de 1960 e 1970, respectivamente, com o fito da democratização, eficiência e ampliação desse acesso. A resolução de conflitos a partir da aplicação de métodos autocompositivos por outros órgãos do sistema de justiça, a exemplo do Ministério Público, é uma das respostas encontradas e que este artigo visa discutir e balizar. Todavia, tal proposta não pode ser dissociada da previsão e implantação dos direitos humanos no Brasil, desde a Declaração Universal de 1948 até a CF/1988, relatando o desafio para a sua tutela jurídica efetiva.

Aterá, outrossim, para os termos do II Pacto Republicano de Estado no que pertine ao acesso universal à justiça, com um sistema acessível, ágil e efetivo. A Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, estabelecida pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, como acesso ampliado à justiça e os métodos e instrumentos a serem utilizados para a resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas sociais, encerrará o artigo.

Para fazer o enfrentamento da problemática sobre o acesso à justiça mediante implementação dos direitos humanos, a pesquisa ora sustentada fora arrimada na exploração bibliográfica interdisciplinar, a partir do uso do método integrativo, que busca como alternativa combinar estudos de metodologias diversas. Tal método se mostra pertinente porque conjuga dados da literatura empírica e teórica e que podem ser direcionados à definição de conceitos, identificação de lacunas e revisão de teorias, objetivando demonstrar que, por meio da prática dos meios autocompositivos pelo Ministério Público, também se pode alcançar o acesso à justiça de forma mais ampliada na sistemática brasileira, especificamente, com a implementação dos direitos humanos.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA

Os conflitos e controvérsias sociais são produtos da convivência humana em sociedade minimamente organizada. Dessa organização o Direito participa intrínseca e extrinsecamente, visto que firma as normas de convivência e também tutela a razão dos indivíduos envolvidos na contenda por desrespeito a organização.

A retrospectiva nos dá incontestável certeza de que, desde os mais primórdios tempos, o ser humano necessitava postular os seus direitos e interesses violados, encontrando, desde então, obstáculos para a garantia do acesso à justiça, sobretudo vinculados com o custo financeiro para alcançar essa “garantia”, proporcionando êxito apenas aos afortunados e a instalação da desigualdade entre os contendores. A conclusão soava injusta. O acesso à justiça precisava deixar de ser desigual, principalmente, em face da disponibilidade econômica de uns em detrimento de outros.

Diante desse desiderato, incipientes e limitadas medidas de acesso do cidadão pobre à justiça foram observadas na antiguidade. Na Grécia, nomeavam-se, anualmente, dez advogados para realizarem a defesa, em juízo, dos pobres. Na idade média encontram-se também relatos de assistência jurídica aos mais necessitados, porém com o condão mais cristão e caridoso. Na França medieval adotavam-se um sistema de patrocínio gratuito das pessoas pobres em juízo. Adentrando o século XX, a Alemanha em 1919 elaborou um programa onde o Estado pagava os advogados que prestassem assistência jurídica aos pobres. Observa-se também que a Inglaterra, em 1949, criou o “Legal Aid Advice Scheme”, pelo qual os advogados prestavam assistência e aconselhamento jurídico gratuito (PORTELA E SANTOS, 2015, ONLINE).

Não obstante essas iniciativas, a questão da assistência jurídica pura e simples, principalmente para a representação em juízo, muitas vezes com exclusiva roupagem caritativa, não traduzia a ideia ampla de acesso à justiça, com a preocupação também dirigida para a entrega e cumprimento material do direito.

Na verdade, percebe-se que o conceito de acesso à justiça agrega elementos de acordo com a história e cultura de cada tempo. Cappelletti e Garth (1988, p. 12) enfatizam, assim, que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Cessado o estigma da II Guerra Mundial, com as atrocidades do nazismo, norteia-se o mundo por uma maior preocupação com o futuro da humanidade, ao mesmo tempo em que se incrementa a produção industrial, começando a intensificar a rede internacional de comércio, garantindo-se “variados direitos sociais destinados a promover proteção, sob a lógica da solidariedade social (direitos dos trabalhadores, previdenciários e de saúde, dentre outros)”. As relações sociais começaram também a se revestir de um perfil mais coletivo, o significado dos direitos humanos começou a ser alvo de mudanças, configurou-se, mais especificadamente, o chamado *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) (ALMEIDA E GAVRONSKI, 2015, P. 44).

Outros especiais e fundamentais direitos foram positivados, bem como titularizados difusamente pela sociedade, merecendo destaque o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos dos consumidores. Opera-se, conseqüentemente, notáveis transformações sociais, com o desenvolvimento dos meios de comunicação em massa e a globalização econômica. As relações sociais, jurídicas e culturais transcendem fronteiras exurgindo “o cidadão do mundo” e, com ele novos valores, novas aspirações, e postulações de novos resultados. Os conflitos decorrentes acompanharam a complexidade dessas relações, exigindo-se do Estado a resolução correspondente, de forma mais eficaz e satisfativa.

1.1 As contribuições de Norberto Bobbio e Mauro Cappelletti

Almeida e Gravonski (2015, p. 44) narram que, “em meados da década de 1960, juristas de renome internacional – Norberto Bobbio, na vanguarda, passaram a destacar que o grande desafio que então se apresentava já não era o de prever ou fundamentar direitos”, mas de “garanti-los”, com objetivo de impedir que, “apesar de solenes declarações”, eles seguissem “continuamente violados”.

Esse jurista e pensador italiano, Norberto Bobbio, pertencendo a uma corrente liberal-socialista na primeira metade do século XX na Itália, debruçava-se a definir os direitos do homem, a democracia e a paz, entendendo esta última não como suspiros entre guerras, mas como condição permanente de solução de conflitos que não tinham a via armada como opção e sim pelas possibilidades de construção da paz perpétua.

Em a Era dos Direitos, enfatiza que

o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão na base das Constituições democráticas modernas. A paz, por sua vez, é o pressuposto necessário para o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional. Ao mesmo tempo, o processo de democratização do sistema internacional, que é o caminho obrigatório para a busca do ideal da “paz perpétua”, no sentido Kantiano da expressão, não pode avançar sem uma gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos do homem, acima de cada Estado (...) sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos (BOBBIO, 2004, P. 1).

O jurista acima referido afirmava, no entanto, que a paz universal e duradoura, não era por si só a salvação da

humanidade, “pois outros problemas deveriam ser enfrentados, como o da justiça social, da liberdade, da fome, da superpopulação” (2003, p. 147). Com referidas assertivas naquele pós-guerra voltado para prever e fundamentar direitos, em retribuição a massificação da produção, com ampla circulação do capital, o mesmo enfatizava com reiteração que, o grande desafio doravante seria a garantia desses direitos, entendida como a realização e cumprimento material das pretensões amparadas pela ordem jurídica positivada, chegando a pontuar naquela ocasião que

quando alguém me pergunta quais são, na minha opinião, os problemas fundamentais do nosso tempo, não tenho qualquer hesitação em responder: o problema dos direitos do homem e o problema da paz. Fundamentais no sentido de que da solução do problema da paz depende a nossa própria sobrevivência, e a solução do problema dos direitos do homem é o único sinal certo de progresso civil (BOBBIO, 2000, P. 497).

Já na década de 1970, a busca pelo acesso à justiça mais eficaz e consentânea com a realização do direito legislado, ganhou outro fôlego e se robusteceu, abrangendo todo o mundo ocidental quando então o Professor de Direito das Universidades de Florença e de Stanford, o italiano Mauro Cappelletti, coordenou pesquisas, com a participação de juristas de quatro continentes (a exceção foi o continente africano), as quais integravam um projeto denominado de “Projeto Florença”, destinado a estudar e sugerir soluções para a efetividade do acesso à justiça no mundo.

Nascia então Movimento Mundial de Acesso à Justiça, com o fito de revolucionar a questão e, de consequência, o Direito Processual Civil. Com efeito, era preciso reconhecer que a técnica processual serve a funções sociais; que os tribunais não são a única forma de solucionar conflitos e que a regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário, tem efeitos sobre como opera a lei substantiva (CAPPELLETTI E GARTH, 1988, P. 12).

Ao final de anos de pesquisas, com a colaboração de Bryant Garth, surgiu, de conseguinte, a obra de Mauro Cappelletti, em quatro (4) volumes, publicados a partir de 1975, sob a denominação de “Acesso à Justiça.”

O relatório final da pesquisa e estudos foi encartado como conteúdo do último volume, sendo este o único traduzido para o português. O objetivo da obra como um todo – dado o fato de que o Estado permanecia passivo e, a justiça somente poderia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar os seus custos e que tivessem aptidão para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática (Cappelletti e Garth, 1988, p. 9) – consistiu em apresentar à comunidade jurídica o desenvolvimento de uma nova abordagem do acesso à justiça, mediante o apontamento de algumas barreiras para a sua efetividade, as quais foram agrupadas e sistematizadas em “três” ondas renovatórias de acesso à justiça, mais acatadas pelos países do ocidente e em sequência cronológica.

Cada “onda” surgiu em um lapso temporal, contudo todas possuem correlações. A primeira diz respeito à assistência judiciária aos pobres e está relacionada ao obstáculo econômico do acesso à justiça. A segunda refere-se à representação dos interesses difusos em juízo e visa contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça. Já a terceira, denominada de “o enfoque do acesso à justiça”, detém a concepção mais ampla de acesso à justiça e tem como escopo instituir técnicas processuais adequadas e meios alternativos de soluções de conflitos. Esse enfoque encorajou uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações no procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, modificações no direito substantivo a fim de prevenir litígios e a utilização de mecanismos extrajudiciais de solução de litígios (ALMEIDA E GAVRONSKI, 2015, P. 45-49, GRIFOS NOSSOS).

Em pleno século XXI estamos vivenciando questões atinentes a essa “terceira onda” de acesso à justiça, onde o Poder Judiciário vê-se abarrotado com o excessivo número de feitos judiciais, resultado da cultura demandista e adversarial, associada a

expansão da abrangência do princípio democrático que informa à população, por toda espécie de comunicação disponível em nossos dias, a diversa gama de seus prováveis direitos.

No capítulo IV do volume traduzido no nosso vernáculo, denominado de “Tendências no Uso do Enfoque do Acesso à Justiça”, Mauro Cappelletti e Bryant Garth, depois de sinalizarem com a necessidade de reformas nos procedimentos judiciais em geral e as várias inconveniências para o ajuizamento de algumas ações, dentre as quais onerosidade das custas e demora no julgamento, pontuam que

as colocações tendem a aceitar as limitações das reformas dos tribunais regulares e, como consequência, envolvem a criação de alternativas, utilizando procedimentos mais simples e/ou julgadores mais informais. Os reformadores estão utilizando, cada vez mais, o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para a solução dos litígios fora dos tribunais (CAPPELLETTI E GARTH, 1988, P. 12).

A tradução desse volume pela ex-ministra do Supremo Tribunal Federal, Ellen Grece Northfleet, em 1988, representou uma bússola a orientar, aqui no Brasil, a ampliação do acesso à justiça, no sentido de que, a satisfação do direito lograsse também efetividade via aplicação de métodos autocompositivos, por outros órgãos do sistema de justiça, a exemplo do Ministério Público.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TUTELA JURÍDICA EFETIVA

Flávia Piovesan (2006, p. 16-18) destaca que considerando a historicidade dos direitos humanos, pode-se afirmar que a definição desses direitos aponta para uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser

introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena em 1993 (...) a Declaração de 1948 inova a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos.

Kersting, citado por Piovesan (2006, p. 46-47), afirma que a raiz dos direitos humanos está na classificação biológica do ser humano natural, a qual aponta a mesma natureza e igualdade entre esses seres, indicando “uma área de carência básica” o que constitui “uma zona central inegociável, visto que toda pessoa humana é sensível e vulnerável a dor, violência, tortura, miséria, fome, opressão e exploração”. Decorre, pois, serem direitos humanos tudo aquilo que é imprescindível para a autoconservação, a incolumidade física e a condução da vida, aqui subentendidos a existência, a subsistência e o desenvolvimento, inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição.

As valiosas normas, tanto da Declaração Universal de 1948, quanto da Declaração de Viena em 1993, serviram de arrimo e estímulo, na década de noventa (1990), para a realização de grandes e fundamentais debates internacionais vinculados às temáticas afeitas aos direitos humanos. Com efeito, obteve-se consensos e acordos internacionais importantes nas áreas dos direitos das mulheres, da criança e do adolescente, do meio ambiente, do desenvolvimento, do consumidor, etc (SILVA E LIMA, SD, ONLINE).

Já no Brasil, sobreveio a Constituição Federal de 1988, alcunhada de Carta Cidadã, trazendo claras demonstrações de comprometimento com a primazia dos direitos humanos, quando já no seu preâmbulo afirma que veio

(...) para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade

fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988, ONLINE).

Basta uma síntese, para lembrar que a Constituição consagra: a) os direitos fundamentais do *homem-indivíduo* (art. 5º); b) os direitos fundamentais do *homem-nacional* (art. 12); c) os direitos fundamentais do *homem-cidadão* (arts. 14-17); d) os direitos fundamentais do *homem-social* (arts. 6º a 11); e) os direitos fundamentais do *homem-membro da coletividade* (art. 5º, XIV, XXXII, XXXIII, art. 170, VI, art. 225) (SILVA, 2002, P. 44-166, GRIFOS NOSSOS).

A Constituição Federal de 1988 privilegia a temática dos direitos fundamentais, os quais, inclusive, são elevados à cláusula pétrea, o que demonstra a vontade constitucional de priorizar esses direitos e garantias. O artigo 60, § 4º, apresenta as cláusulas pétreas do Texto Constitucional, ou seja, o que não pode ser mexido na Carta Magna de 1988. Integram esse núcleo intocável: a) a forma federativa de Estado, b) o voto direto, secreto, universal e periódico, c) a separação dos Poderes e d) os direitos e garantias individuais.

Do exposto extrai-se que o Brasil é pródigo no que concerne aos direitos humanos abstratamente normatizados. No entanto, sair dessa seara de tutela jurídica formal para alcançar a tutela jurídica efetiva ou concreta, constitui o principal desafio de vários Governos nesta República Federativa.

Os direitos humanos devem ser respeitados entre os particulares, mas com muito mais ênfase, hierarquia e responsabilidade, pelo Estado, haja vista que constitui, a sua essência, o dever de promover o bem comum, devendo para tanto, formular e executar políticas públicas dirigidas à grande massa como forma de superar suas necessidades fundamentais.

Muitos avanços já foram obtidos para a lapidação dos direitos humanos, haja vista que não são um dado, mas um construído (Arendt, 1979). Não obstante, não raras vezes a

humanidade dá um passo à frente e dois para trás, em termos de políticas públicas, postando-se como um dos vários óbices, a descontinuidade de implantação daquelas pelo próximo gestor/governante. Cada administrador quer deixar a sua marca, seu registro simbólico enquanto gestor e, não lhe é interessante, politicamente, continuar com o programa do antecessor.

Essa cultura existe e, infelizmente, não raro deparamos com essa malversação. Por outro prisma, também a ausência total ou a ineficiência de alguma política pública fundamental viola os direitos humanos básicos, a exemplo do que está a acontecer com a saúde, totalmente judicializada e engrossando as filas do grande número de feitos no judiciário, dando azo a mais um problema que é a incapacidade estrutural desse poder de dar vazão a tantos julgamentos, demorando, por assim dizer, a entrega do importante bem da vida.

A questão do sistema penitenciário que atravessa gestões e mandatos sem a promoção de melhorias ou soluções, sendo inegável a violação de direitos humanos dos segregados, a exemplo da falta de higiene, alimentação e trabalho. Muitas outras áreas carecem de elaboração e desenvolvimento de políticas públicas, fazendo menção à cifra assustadora da violência contra a mulher, em virtude da cultura do machismo ainda não extirpada da sociedade brasileira.

É brutal e notória a violação e muitos desafios se apresentam para que, em termos de direitos humanos, a tutela jurídica se torne efetiva. Desafios esses que devem ser enfrentados por todas as esferas de governo e pela sociedade civil em parceria, pois

a previsão constitucional dos direitos humanos, ainda que não efetivados satisfatoriamente, vale como conjunto de normas jurídicas fundamentais com base nas quais se pode invocar a atividade jurisdicional em busca de amparo efetivo; vale como pauta de valores de convivência humana que orienta e fundamenta movimentos sociais reivindicatórios da construção da prometida

sociedade livre, justa e solidária; vale para que o Ministério Público e outras instituições tenham instrumentos jurídicos em que fundamentem suas ações em favor de categorias desfavorecidas ou discriminadas. Vale para que esse mesmo Ministério Público, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas dos Estados, a Ordem dos Advogados e outras entidades, como as Universidades, possam criar Comissões e Núcleos de defesa dos direitos humanos e contra a violência, não apenas para estudos teóricos, mas para ação prática, como vem acontecendo, às vezes até com sacrifícios de vida. Sem luta, como vimos antes, a utopia não existe, como não existe a justiça, não a justiça-princípio absoluto, mas a justiça concreta, o fazer justiça, a justiça como relação justa (SILVA, 1998, ONLINE).

2.1 O II Pacto Republicano de Estado e os meios alternativos de solução de conflitos e controvérsias sociais

A Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ, criada pelo Ministério da Justiça há alguns anos, com a função de promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário, tem apresentado várias articulações entre os três poderes, a sociedade civil e as instituições do sistema de justiça, com vistas a aprimorar esse sistema, sendo que nos últimos anos “tem ampliado seu campo de atuação para trabalhar na construção de um acesso à justiça como direito fundamental que vai muito além do acesso ao Judiciário”, envolvendo “também o acesso a todo meio legítimo de proteção de efetivação de direitos fundamentais individuais e coletivos”. Desta forma, “a SRJ tem contribuído no fortalecimento da atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de outras instituições de defesa social” (SILVA, 1998, ONLINE).

Podemos atribuir como resultado dos trabalhos de articulação da SRJ a Emenda Constitucional n° 45/2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sendo de se atribuir também à mesma

a criação da Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM) e o I e o II Pacto Republicano de Estado, em 2004 e 2009, respectivamente, firmado entre os Chefes dos Três Poderes da República; o primeiro com o objetivo de um Judiciário mais Rápido e o segundo por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.

Interessa-nos bem de perto o II Pacto pois dentre os seus objetivos ressalta, o acesso universal à justiça, especialmente dos mais necessitados e o aprimoramento da prestação jurisdicional pela prevenção de conflitos. Essa ampliação do acesso à justiça para todos os brasileiros pode ser alcançada com o estímulo de várias medidas e, os meios consensuais de solução de conflitos são uma importante ferramenta para a construção de uma autêntica política de democratização do sistema de justiça (ALMEIDA E OLIVEIRA, 2015, P. 75).

O modelo atual de administração da justiça, através do método competitivo ou adversarial, executado pelo Judiciário já não produz, em muitos casos, a resolução dos conflitos ou controvérsias de forma satisfatória, em virtude do número exponencial e progressivo de feitos, muitas vezes ocorrido em decorrência da omissão do poder público em adotar políticas públicas eficientes e outrossim pelo fato dos recursos tecnológicos, físicos e humanos não acompanharem essa dimensão. Há que ser enxergado e utilizado, ao lado desse método, outros alternativos, implementados por outros órgãos integrantes do sistema de justiça, capazes de, com agilidade e colaboração do próprio interessado, promover também a justiça.

O CNMP, alinhado com o II Pacto, desde 2010, quando lançou e implantou o seu Modelo de Gestão Estratégica, vem perseguindo o objetivo estratégico de ampliar a atuação extrajudicial como forma de pacificação dos conflitos de forma célere, justa e satisfatória no âmbito do próprio Ministério Público, melhorando a efetividade da Instituição, mediante a adoção de métodos alternativos à judicialização, o que exige uma mudança de mentalidade e postura de seus membros e servidores e da própria sociedade civil.

Como meio de atingir essa mudança de postura, da adversarial ou competitiva para a consensual ou colaborativa, o CNMP firmou parceria com a Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM), elaborando um Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, apresentando, dentre outras necessidades para atingir a eficiência da atuação institucional na resolução dos conflitos, no capítulo IV, um Novo Perfil Constitucional do Ministério Público: Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas.

Em 2015, focando no seu objetivo, o CNMP editou a Resolução CNMP n° 118, instituindo a Política de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público³. Referida normativa com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e, interesses que envolvem a atuação da Instituição, estipula que incumbe ao Ministério Público Brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos (NÓBREGA E OLIVEIRA, 2015, P. 12-13).

2.2 A instituição da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP

O CNMP, como órgão de integração e controle, como meio de fomentar nos Ministérios Públicos do Brasil a implementação do Ministério Público proativo e resolutivo, editou

³ A segunda edição do Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público, do CNMP, traz como anexo a Resolução CNMP n° 118.

em 2014 a Resolução nº 118⁴, instituindo a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, apresentando

finalidades claras como, por exemplo, viabilizar a capacitação em métodos autocompositivos de membros e servidores forjados num ambiente acadêmico que estimula o litígio; acompanhamento estatístico; mapeamento de boas práticas; realização de pesquisas e inclusão temática da autocomposição em concursos de ingresso para agentes políticos e administrativos da Instituição (BADINI, 2018, P. 62).

O caminho das pedras para o Ministério Público estava traçado, qual seja, a implementação e adoção de métodos (ou mecanismos ou meios) de autocomposição, dentre os quais a negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais, privilegiando o diálogo, para culminar com a entrega consensuada e adequada da justiça.

Membros dos Ministérios Públicos, desprovidos de referência a modelo anterior, mas cômicos do novo momento constitucional, passaram cada qual do seu modo e entendimento, a aplicar métodos para a resolução dos conflitos sociais surgidos país afora, decorrendo não raramente imprecisões conceituais, terminológicas e utilização indistinta e inadequada dos métodos nas inúmeras situações aportadas na rotina da atuação institucional.

Dissipando as imprecisões e equívocos, veio, em 2015, a 2^a edição, pelo CNMP, do Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público⁵, que trouxe a Resolução

⁴ CNMP. Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em 22 abr. 2020.

⁵ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em 22 abr. 2020.

referida no seu encarte e erudito e orientador texto sobre os métodos autocompositivos, suas técnicas e os instrumentos para aplicá-los na tentativa de solução extrajudicial dos conflitos e controvérsias.

Fazendo parte desse cenário de implementação da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, observou-se a emissão da “Carta de Brasília”,⁶ pela Corregedoria Nacional e Corregedorias dos Estados e da União, em 2016, durante a realização do 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, recomendando “uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição” e em consequência a “priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva”.⁷

2.3 Métodos (mecanismos ou meios) de Autocomposição dos conflitos, controvérsias e problemas sociais pelo Ministério Público

João Gaspar Rodrigues (2012, p. 125) aponta que “a nova realidade, amparada pela letra e o espírito constitucionais, e principalmente pelas crescentes exigências sociais, remete o Ministério Público para um modelo pró-ativo e resolutivo”, do qual consta “uma carga apreciável de tarefas extrajudiciais a exigir, continuamente, o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos jurídicos extra-autos, dentro da máxima de que quem tem fins, deve dispor de meios”.

A Resolução n° 118/2014 menciona como métodos a serem empregados no exercício da autocomposição, a negociação, a

⁶ CNMP, Carta de Brasília, Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em 22 abr. 2020.

⁷ Idem.

mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais (par. único do art. 1º).

O CNMP estabelece que

o objetivo é ressaltar a importância dos novos mecanismos de resolução de conflitos que se mostrem mais flexíveis às suscetibilidades das partes, que estimulem a criação de um ambiente de diálogo e que funcionem como fator de agregação social, preservando os relacionamentos entre as pessoas (ALMEIDA, BELTRAME E ROMANO, 2015, P. 125).

À luz do CNMP, trazemos, pois, as hipóteses gerais em que cada método deve ser utilizado.

A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legítimo coletivo universal (art. 129, III, da CF/1988). Outrossim, é recomendada para a resolução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem assim entre os próprios membros do Ministério Público (ALMEIDA, BELTRAME E ROMANO, 2015, P. 129).

Os autores citados no parágrafo anterior apontam que a mediação é recomendada ao Ministério Público para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é relevante a ação, direta e voluntária, de ambas as partes divergentes. Esse método mostra-se muito eficiente na mediação comunitária e na mediação escolar, regidas pela máxima informalidade possível.

No que se refere à conciliação os autores em questão orientam que a conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.

O processo restaurativo é recomendado nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a(s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos (ALMEIDA, BELTRAME E ROMANO, 2015, P. 130).

As convenções processuais (correspondentes aos negócios jurídicos processuais do CPC), não obstante não tratadas no Manual do CNMP, temos que é um método importante para ser aplicado, naquelas hipóteses do inciso III, do art. 129 da CF/1988⁸, onde o Ministério Público tem legitimidade para a ação, com o objetivo de escolher, por exemplo, um perito ou firmar o ônus para custear prova pericial, requerida extrajudicialmente para instruir um inquérito civil público, estabelecendo-se o consenso na colheita de provas para apontar ou eximir responsabilidades.

Convém enfatizar que a aplicação desses métodos decorre de uma convergência de vontades entre o membro do Ministério Público e os interlocutores/interessados e, tal característica permite que, diante de um conflito, controvérsia ou problema social concreto, seja utilizado mais de um método, ou mesmo criado um novo, mas que se adéque àquela situação de anormalidade.

2.4 Aplicação dos métodos autocompositivos pelo Ministério Público a partir dos instrumentos de promoção dos direitos humanos

Considerados os métodos, vamos aos instrumentos para implementá-los. A despeito da diferenciação entre as espécies,

⁸ Art. 129, III da Constituição da República Federativa do Brasil: São funções institucionais do Ministério Público: promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

é comum encontrarmos imprecisões quanto a isso, com indistinta consideração e aplicação.

Baseados em dispositivos constitucionais e em leis infraconstitucionais, temos o Inquérito Civil Público, o Termo (compromisso) de Ajustamento de Conduta, a Recomendação e a audiência pública. Ei-los.

O inquérito civil público constitui instrumento de utilização exclusiva pelo Ministério Público, sendo previsto inicialmente, em 1985, pela lei da ação civil pública e recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no inciso III do art. 129.

Na versão original esse instrumento era utilizado para instruir ações judiciais, no entanto, na nova versão esse se faz muito útil, igualmente, para identificar e viabilizar soluções para questões apresentadas, possibilitando a aplicação de métodos autocompositivos durante sua tramitação, com o resgate de direitos de amplitude coletiva, mediante a formalização de um acordo.

O Termo de Ajustamento de conduta, comumente conhecido por TAC, entrou para o nosso ordenamento jurídico, em 1990, pelo Código de Defesa do Consumidor, que incluiu esse instrumento na lei da ação civil pública. Constitui o principal instrumento para concretizar a negociação no bojo de um inquérito civil. Cabe aqui considerar que sendo o Ministério Público legitimado coletivo para a defesa e proteção dos direitos fundamentais da sociedade, não ostenta a titularidade desses, portanto, ao elaborar e assinar um TAC não pode dispor ou renunciar àqueles. No entanto, do que ficou avençado decorre, por força do art. 585, II, do CPC, título executivo extrajudicial, desafiando o processo executivo, direto, no caso de descumprimento.

A Recomendação é um instrumento previsto na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (par. Único IV, do art. 27 da lei 8.625/1993)⁹ e no inciso XX, do art. 6º da lei Complementar

⁹ Art. 27, par. Único, IV da Lei nº 8625/1993: No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou

75 de 1993(Lei Orgânica do Ministério Público da União)¹⁰, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Importante apontar a dicotomia de sua utilização, já que pode servir para sacramentar o resultado da aplicação dos métodos autocompositivos, sendo expedida, por exemplo, às autoridades públicas em decorrência da negociação no inquérito civil público, no entanto, poderá assumir caráter autônomo, por exemplo, quando expedida ao Poder Legiferante advertindo-o para o autocontrole da constitucionalidade de lei (mediante revogação ou alteração) que, entrando em vigor, causará ofensas aos direitos fundamentais.

A Audiência pública também está prevista na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (par. único do art. 27 da lei 8625/1993), com disciplinamento por resolução do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, constituindo um importante canal de comunicação do Ministério Público com a sociedade, cientificando-a de determinados fatos, decisões e direitos fundamentais, sendo o cidadão convidado a apresentar propostas, reivindicar direitos, exigir a observância de deveres constitucionais e infraconstitucionais, solicitar providências, apresentar reclamações, etc, subsidiando, de consequência, o membro do Ministério Público para agir na direção certa, em face da pessoa ou órgão responsável, mediante a aplicação do método adequado, apresentando, ainda, elementos para a formulação e direcionamento de programas e planejamento institucional relativos à determinada tutela jurídica coletiva.

especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput desse artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

¹⁰ Art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75 de 1993: Compete ao Ministério Público da União: expedir recomendação, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Além desses instrumentos fulcrados nos textos constitucional e infraconstitucional, outros, fundamentados no interesse público, poderão ser utilizados pelo Ministério Público, extrajudicialmente, para “potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, caput e art. 129, todos da CF/1988)”, a exemplo dos projetos sociais, através dos quais o Promotor de Fatos (contrário do Promotor de Gabinete) geralmente em parcerias, lança a criatividade para o alcance dos direitos humanos (ALMEIDA, BELTRAME E ROMANO, 2015, P. 118-119).

Nunca é demais bater novamente na tecla do CNMP que estatui, no entender de Almeida e Oliveira (2015, p. 83), que “é imprescindível a consolidação de uma cultura institucional do Ministério Público que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas”. As Faculdades de Direito no nosso país preparam os operadores do direito, única e exclusivamente para judicializar o conflito, sendo urgente adotarem, também, outro paradigma, inserindo nos projetos pedagógicos, os métodos de composição amigável disposto com eficiência na seara extrajudicial, e que, representa um “nicho de mercado”, consistindo na tendência mundial nessa 3ª onda de acesso à justiça (em sentido lato).

CONCLUSÃO

O acesso à justiça para todos, desde as remotas eras, sempre figurou como pretensão dos cidadãos, haja vista a desigualdade como a questão foi encarada ao longo da história da humanidade, sobretudo, relacionada ao custo financeiro para a sua obtenção. No período pós II Guerra Mundial com o mundo chocado com o total desrespeito a toda natureza de direitos, a preocupação com o futuro da humanidade se aflorou, surgindo a previsão de diversos direitos sociais, com relações revestidas de

perfil coletivo e especial significância dos direitos humanos, ao passo que se incrementava a produção industrial.

Com uma gama de direitos positivados formalmente, sobressaía a problemática do acesso à justiça para a consecução da respectiva tutela jurídica material. Os italianos Norberto Bobbio e Mauro Cappelletti às vistas com a questão, lançaram-se em estudos visando contribuir para um acesso à justiça, justo e eficaz, tendo esse último coordenado o Projeto Florença, a partir de um inventário de obstáculos por quase todo o mundo, culminando com a sugestão de implantação, paulatina, de três ondas renovatórias do acesso à justiça. Atualmente estamos na constância da terceira onda, cujo objetivo maior consiste na adoção de novos procedimentos e meios alternativos de resolução de conflitos, controvérsias e problemas sociais, aplicados também por outros órgãos do sistema de justiça, a exemplo do Ministério Público, representando um acesso à justiça ampliado. O Ministério Público pós CF/1988 angaria um novo perfil (proativo e resolutivo), condizente com a de agente de transformação social, devendo assumi-lo mediante a aplicação de métodos autocompositivos de solução extrajudicial de conflitos, mormente, implementando os direitos humanos no seio da sociedade que representa. Para tanto, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, instituiu, por resolução, a Política de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público e editou o Manual de Conciliação e Mediação para Membros, trazendo alguns métodos, técnicas e instrumentos para a atuação extrajudicial, com o fito da entrega de uma tutela satisfativa, valorizando o diálogo e o consenso.

À vista de todo o exposto, podemos afirmar que a implementação dos direitos humanos, hodiernamente, no Brasil, conta com uma via ampliada de acesso à justiça, destinada a outros órgãos independentes do Poder Judiciário, no caso, o Ministério Público que recebeu da CF/1988 a relevantíssima missão de laborar, promovendo a cidadania e a dignidade da pessoa humana, direitos esses, humanos fundamentais. A via judicial continua à disposição (e é muito importante), porém, não é a única no cenário

jurídico brasileiro capaz de promover a justiça e, assegurar a observância dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 23 abr. 2020.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; GAVRONSKI, Alexandre Amaral. O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 21 mar. 2020.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de. Mecanismos Autocompositivos no Sistema de Justiça. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 21 mar. 2020.

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Rio de Janeiro: documentário, 1979.

BADINI, Luciano. O Ministério Público e a Resolução Consensual de Conflitos. **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Edição Autocomposição. 2018. Disponível em:<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA967591EED01675B2D8CBA523D>. Acesso em 22 abr. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Editora Campus. 1992.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nova edição, 21ª tiragem. Elsevier. 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. Tradução de Álvaro Lorencini, São Paulo: Unesp, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GASPAR, João Rodrigues. **Ministério Público Resolutivo**. Sergio Antonio Fabris Editores. 2012.

NÓBREGA, Fábio Jorge Cruz da; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de. Prefácio à 2ª edição. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos**. Volume 1. Curitiba: Juruá. 2006.

PORTELA, Guilherme Vieira; SANTOS, Layane Dias. A evolução histórica do acesso à justiça. **Portal Jus**. 2015. Disponível em: jus.com.br/artigos41399/a-evolucao-historica-do-acesso-a-justica. Acesso em 20 mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. Proteção Constitucional dos Direitos Humanos no Brasil: Evolução Histórica e Direito Atual. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo. Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal. 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes8.htm>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. 2002. São Paulo: Malheiros.

SILVA, Valéria Getúlio; LIMA, Ricardo Barbosa. Sem data. **Mecanismos eficazes de implementação dos direitos: o desafio brasileiro**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/go/goias/implementar.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.