

O SONHO DA TRANSFORMAÇÃO NA ÁREA CRIMINAL: DESMISTIFICAR PARA CONSTRUIR

I) Contextualização

A área criminal é o campo de atuação por excelência do Ministério Público. Assim como os estudantes de Direito, ao travar os primeiros contatos com a ciência, tendem a se apaixonar pelo Direito Penal nos primeiros anos da Faculdade, os Promotores de Justiça que iniciam na carreira tendem a se identificar com a atuação no foro criminal.

São diversas as razões para isso: a primeira, porque é a mais tradicional e típica das funções do Ministério Público, cuja atuação desperta, desde tempos imemoriais, o interesse da sociedade, já que onde há sociedade há crime; a segunda, porque é inevitável, já que o homem não inventou, ainda, nada que pudesse substituir o Direito Penal e o Ministério Público para responsabilizar os criminosos ante a Justiça.

Nas últimas décadas, entretanto, com a estruturação e desenvolvimento de outras áreas institucionais, especialmente as que têm atuação na tutela de interesses difusos e coletivos, a área criminal foi perdendo o protagonismo.

Sem a atenção necessária, sem investimentos adequados, o MP criminal passou a ser considerado por alguns como o primo pobre do novo MP que a nova ordem constitucional desenhava; enquanto maciços recursos materiais e humanos – com capacitação e treinamento - foram sendo direcionados às novas áreas de atribuição do MP por seguidas administrações, negligenciava-se a necessidade de atualização e reorganização do setor criminal para reposicionar a Instituição na linha de frente, a fim de poder enfrentar as novas e velhas demandas que surgiriam a partir daquele momento histórico.

A possibilidade de uma intervenção direta do Ministério Público no âmbito das relações políticas, econômicas e sociais, por meio dos novos instrumentos de ação (inquérito civil, termos de ajustamento de conduta, ações civis em geral), gerou um *status* político institucional fabuloso, rendendo alta visibilidade a essas áreas.

A sensação de eficácia na resolução de questões concretas que a população sofre por omissão do Poder Público, no campo da saúde, da educação e da assistência social, na tutela do patrimônio público, meio ambiente etc, levou a um aumento da percepção da importância social daquela área.

A atuação preventiva do MP, mediante o mecanismo do ajustamento de conduta, por seu caráter resolutivo, produz alto grau de satisfação psicológica no agente do MP, na medida em que ele experimenta os efeitos imediatos de sua atuação no meio social: exercita quotidianamente um poder que é, fundamentalmente, um poder político, quase um poder de fato.

Isso tudo resultou, ao longo do tempo, numa diminuição nos níveis de percepção da relevância do papel social do Ministério Público na área criminal.

A ausência de planejamento e investimentos, a falta de compromisso com treinamento e especialização gerou, inclusive, certa desmotivação de boa parte dos Promotores e de Procuradores de Justiça, que se sentiam pouco prestigiados, enquanto sucessivas administrações destinavam mais e mais recursos, treinamento e capacitação para as novas áreas de interesse institucional.

II) Introdução

Pois bem, feita essa contextualização, podemos agora entrar no tema de nossa palestra que é o do PLANEJAMENTO PARA A ÁREA CRIMINAL

Devemos perguntar, antes de tudo:

- a) porque é necessário planejar;
- b) o que devemos planejar;
- c) onde queremos chegar com o planejamento.

Essas questões, que parecem tão elementares, escondem, no entanto, algumas razões fundamentais. Em verdade, se fizermos essas perguntas a cada membro do Ministério Público ou da Magistratura, muitos não acertariam. E isso é compreensível porque nos falta a cultura do Planejamento.

Em relação à primeira pergunta, podemos dizer que o planejamento é necessário porque, sendo uma forma de enfrentar o futuro, sem ele não se evolui, não se avança, não se conquista.

Quanto à segunda pergunta **o que** devemos planejar, a resposta está intimamente ligada ao conhecimento que se tem sobre o “negocio” (empreendimento) ou a atividade sobre que se pretende fazer o planejamento.

E, quanto a ultima pergunta, saber ***onde queremos chegar*** depende de sabermos ***o que fazemos, como fazemos, para que fazemos e para quem fazemos.***

Vai-se perceber que o planejamento não nasce do simples desejo de planejar, mas resulta de **necessidades**. Toda organização humana tem necessidades a serem satisfeitas, e estas estão ligadas à natureza, missão e visão do empreendimento.

Um dos maiores desafios do planejamento estratégico é, portanto, o de conseguir fazer ***gestão do conhecimento*** institucional, porque, a partir do conhecimento que os agentes da Instituição tenham sobre a natureza, a missão e a visão do seu empreendimento é que poderão identificar ***problemas, necessidades e fins*** e, assim, poderão vislumbrar medidas que impulsionarão a política, as diretrizes, os projetos, os planos de ação e os procedimentos operacionais da organização para atingir determinados resultados.

Como se vê, não há Planejamento Estratégico sem Reflexão. Precisamos fazer as primeiras perguntas:

III) Reflexão

ONDE ESTAMOS?

PARA ONDE VAMOS?

Devemos, portanto, ter em mente que somos uma Instituição que compõe o Sistema de Justiça Criminal e que este sistema possui uma ampla gama de atores e instituições que atuam de maneira fragmentaria, estanque e descoordenada, em momentos distintos do processo criminal *lato sensu*.

No momento da investigação a Polícia, no momento processual o Promotor, os servidores do foro, o Juiz, no momento dos recursos o Procurador de Justiça, os Desembargadores, no momento da execução da pena, o Promotor, os servidores do foro, o Juiz e os agentes do sistema prisional.

As ações penais promovidas pelo Ministério Público, portanto, discorrem por meio desse complexo sistema que não foi planejado estrategicamente. O modelo de atuação nesse sistema é baseado muito mais na ideia da ***separação*** de funções do que nas de cooperação e de interação.

A ideia que domina esse modelo é processual: o processo é o centro de atenção, para onde convergem todos os esforços dos atores que atuam

como se perseguissem objetivos desligados da atividade de prestação jurisdicional. O processo perde o seu caráter instrumental, de meio para realização do Direito Penal, e passa a condição de um fim em si mesmo.

A Polícia investiga para que a ação penal possa ser, ou não, promovida pelo Promotor. O sucesso do trabalho policial depende da atuação do Promotor, seu principal cliente, mas em regra o Delegado não interage com o Promotor; e este, que basicamente depende da atuação da Polícia tampouco se interessa ou fiscaliza o trabalho da Polícia.

O Promotor, que promove a ação penal, impulsiona e fiscaliza o processo, pouco se comunica com o Juiz que deve presidir o processo e julgar as suas ações, enquanto este, preso ao dogma da inércia e da imparcialidade, tende a tratar o Promotor como um advogado público, ignorando sua verdadeira missão.

As conseqüências visíveis desse modo de atuação são: investigações seletivas e mal conduzidas; ações penais deficientemente instruídas, instruções anêmicas, absolvições indevidas e injustas: impunidade e descrédito à Justiça.

IV) Visão Crítica sobre o que fazemos e para quem fazemos

Pertencemos a um Sistema de Justiça Penal – que é basicamente o mesmo do início do século passado – e devemos atuar para transformá-lo.

Devemos ter muito claro, no entanto, que o Direito Penal e o processo penal são artifícios criados pelo homem, não necessariamente para a reparação integral do dano social produzido pelo crime. O escopo da paz social é apenas um desejo que se cumpre em graus mínimos, de conteúdo muito mais simbólico do que real.

Os Institutos de Direito e as Instituições Jurídicas são seres inanimados, não pensam, não agem; só têm existência real e se desenvolvem por ações dos homens; as idiosincrasias, os vícios e a incompetência dos homens encarregados de tocar a máquina da Justiça são os fatores responsáveis pelos problemas.

Ao lado dos mecanismos de seleção arbitrária dos bens jurídicos a serem protegidos, das penas e dos procedimentos processuais que o legislador estabelece no plano abstrato, os agentes do Poder Público encarregados de

operar a máquina da Justiça acrescentam mecanismos particulares de discricção mais ou menos arbitrária.

As lições teóricas que aprendemos de que o Direito Penal protege os bens jurídicos mais relevantes para o interesse geral, sancionando as condutas com penas proporcionais à gravidade da lesão dos bens jurídicos vêm sendo desmentidas na prática, não só porque ainda temos tipos penais que não tutelam interesses legítimos ou relevantes, como também porque temos penas absolutamente desproporcionais para certos tipos penais.

A imagem do Delegado, do Promotor e do Juiz como agentes submetidos aos rigores do princípio da legalidade, se dissolve em meio ao labirinto das formas e dos papéis.

E é assim que o Sistema de Justiça brasileiro vem se caracterizando pela incoerência, desigualdade e graves injustiças. No nível normativo: ausência de tipos legais específicos e adequados para formas organizadas de delinquência, penas insignificantes para certos crimes; trato rigoroso para autores de crimes contra a propriedade e trato privilegiado para autores de crimes contra a pessoa e outros interesses públicos relevantes; no nível pragmático, a omissão, o retardamento e a atuação burocrática e descoordenada, sem controles inter orgânicos.

Toda essa problemática reflete, inevitavelmente, na diminuição da **confiança** nas Instituições de Justiça e na perda da **credibilidade** histórica dos membros do Ministério Público e da Magistratura.

Frente a essa problemática, devemos pensar no papel do Ministério Público não simplesmente como o do Estado Administração, representante do titular do *jus puniend*, como o “Promotor Público”, encarregado apenas da promoção da ação penal pública e da fiscalização da aplicação da lei penal no processo.

Essa atuação estritamente processual segue sendo uma das vertentes importantes do MP. Mas já não pode sobreviver isolada diante dos inúmeros desafios que devemos enfrentar no âmbito do sistema penal e que são de nossa responsabilidade por determinação da Constituição Federal.

Frente a uma postura asséptica, do “Promotor Público” que se limitava a oferecer denúncias nos inquéritos que **a Policia decidia instaurar**, sem reflexão ou questionamento acerca da legitimidade da atuação policial na eleição dos casos a serem investigados, o Promotor de Justiça consciente de suas responsabilidades mais altas deverá atuar no nível do controle externo

da atividade policial velando pelo respeito incondicional aos princípios da legalidade, da igualdade, da impessoalidade e da proteção à dignidade humana.

E aqui então temos um problema que se poderia chamar problema de acesso – ou falta de acesso – da vítima do crime que não vê os crimes de que padecem serem investigados pela Polícia. E do outro lado, como consequência, temos um ***problema de inclusão***, porque essa omissão implica a exoneração ilícita de pessoas que não ingressam no Sistema Penal.

Assim, se examinamos o perfil da clientela do Sistema Penal e os tipos de crimes pelos quais foram condenados, temos uma boa pista para responder as perguntas antes formuladas: ***o que fazemos e para quem fazemos.***

A população carcerária no Brasil dobrou entre os anos de 1995 e 2005. No meio da década de 1990, havia 148.760 detentos. Hoje, segundo fontes do próprio Ministério da Justiça, existem 262.710 condenados cumprindo pena, sendo 95% do sexo masculino e 5% do feminino. É a segunda maior população carcerária da América, com 187,7 presos para cada 100 mil habitantes, só sendo ultrapassado pelos Estados Unidos que têm 740 para cada 100 mil habitantes.

Quase 90% deles são analfabetos ou semi-alfabetizados, na maioria desempregados ou subempregados, com renda inferior a dois salários mínimos. A imensa maioria é formada por homens jovens (na faixa de 18 a 26 anos), negros ou pardos.

Os crimes contra o patrimônio respondem pela imensa maioria dos processos criminais; a maior parte dos condenados cumprem penas que vão de 04 a 08 anos de reclusão. Autores de crimes contra a Administração Pública, contra o Sistema Financeiro, Meio Ambiente etc. quase não freqüentam o foro criminal, são animais exóticos...

Feitas essas reflexões acerca do que temos feito historicamente, as respostas às questões sobre “o que fazemos e para quem fazemos” devemos buscar no texto da Constituição Federal do Brasil. É a partir desse texto e dos valores que a Carta Política conferiu à tutela do Ministério Público que devemos orientar toda a Política Institucional e o nosso Planejamento Estratégico.

Agora então já podemos definir **Planejamento Estratégico** como “um mecanismo de Administração Pública Gerencial que propõe mudanças de valores e comportamentos nas organizações, públicas ou privadas, a fim de viabilizar a revisão dos processos internos com vistas à eficiência e ao melhor atendimento aos cidadãos, mediante análise contínua das ações e dos resultados, em atendimento a uma determinada política institucional”.

Os Processos Internos são um sistema de atividades que utilizam recursos para transformar entradas em saídas.

Fazer Gestão, portanto, é aplicar atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização.

Cada Processo deve ter identificada sua finalidade com clareza e essa finalidade deve ser coerente com a missão e os objetivos da organização.

Todo processo parte de uma situação dada sobre a qual o cliente exige (requisitos) ou deseja (expectativa) certos resultados, e transforma uma entrada (*inputs*) em saída (*outputs*).

Nessa transformação incidirão vários fatores: o planejamento e organização, os recursos humanos e materiais, o desenvolvimento de uma sucessão de atividades, controles etc.

Cada Processo deve contar com um sistema de controle que nos permita avaliar sua eficácia e demonstrar que é capaz de cumprir as exigências que os clientes, a través dos requisitos, e a própria organização, através dos objetivos, hajam estabelecidos.

Para finalizar, é importante ter em mente que a criminalidade gera custos econômicos, sociais e políticos, que afligem a todos e a cada um de nós, e é precisamente essa uma das maiores justificativas para nossa atuação planejada, como agentes políticos capazes de influir nas instituições, públicas e privadas para reduzir os índices de criminalidade, combatendo-a com meios e ações inteligentes e realistas.

Nesse sentido, ao lado de nossa inevitável atuação judicial, nos processos penais, o membro do Ministério Público do século XXI passa a atuar também como um Agente da Gestão Institucional, não apenas como fiscal da ordem jurídica processual, mas também como gestor do conhecimento, capaz de formular diagnósticos, identificar problemas e propor ações, medidas e projetos visando prevenir e reprimir a criminalidade.

