

JUDICIALIZAÇÃO E JURIDICIZAÇÃO DA SAÚDE NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Angela Salton Rotunno*

Sumário: Introdução. 1. Inquérito Civil Público; 1.1. Classificação; 2. A construção de soluções através do diálogo; 3. Garantir o protagonismo da sociedade; 4. Construindo redes, o exemplo do Instituto Psiquiátrico Forense; 5. O exemplo da questão da saúde da população negra; Conclusão; Referências.

Resumo: Com o objetivo de diminuir a conhecida judicialização da saúde, deve-se buscar soluções extrajudiciais, dentre elas a juridicização da saúde, que é a composição do conflito com critérios jurídicos perante Instituições do Estado. O Ministério Público pode inovar neste caminho, utilizando ferramentas como o diálogo intra e inter institucionais e a participação direta da sociedade. Assim, será o parceiro da comunidade para a concretização de seus direitos.

Palavras-chave: Judicialização da saúde. Juridicização da saúde. Ministério Público. Diálogo. Participação direta. Parcerias.

Abstract: In order to diminish the widely known judicialization of the public health care system, one should aim for extrajudicial solutions, such as the juridicization of the public health care system, which is the conflict management based on juridical criteria before State Institutions. As part of this process, the Public Prosecutor's Office may be innovative in employing resources such as intra and inter-institutional dialogue and direct participation in social life, thus establishing a partnership with the whole community in implementing its rights.

Key words: Judicialization of public health care system. Juridicization of public health care system. Public Prosecutor's Office. Dialogue. Direct Participation. Partnerships.

* Promotora de Justiça do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul; Especialista em Processo Civil pela PUCRS; Especialista em Direito Sanitário pela UNB; e Especialista em Direitos Humanos pela UFRGS.

Introdução

Outrora, a autoridade para solucionar contendas era exercida pelo pai, representante religioso ou o notável da cidade. Raramente, alguma demanda, por ser mais complexa ou por não ter sido habilmente resolvida, era destinada ao Poder Judiciário.

Hoje, ao contrário, assistimos à crescente procura dessa instituição para a resolução de conflitos. Muitos são os fatores que desencadearam tal realidade, e dentre eles é possível ressaltar: o reconhecimento de direitos antes negados, a maior facilidade para acessar a estrutura judiciária, um certo vácuo institucional em que antigas autoridades perderam seu poder e reconhecimento social, o aumento da consciência de cidadania, a perda da capacidade dos sindicatos e dos partidos políticos de atenderem aos clamores coletivos.

Dessa forma, tem sido inexorável o aumento do contencioso. O juiz de direito passou a ser o último refúgio das aspirações democráticas, nele se depositando as expectativas para a concreção do direito.

Como salienta Raúl Enrique Rojo, o direito passou a ser a nova linguagem das reivindicações. Veja-se:

Em vários países ocidentais assistimos atualmente a uma mudança política maior: o espaço próprio da democracia se desloca, aí, do *capitólio ao foro*. Uma nova representação da política substitui a antiga: passa-se do paradigma da administração ao da arbitragem (Engel e Garapon, 2001). Sem desaparecer, a administração é substituída pela justiça como *espaço* no qual a democracia se constrói.¹

A seu turno, Felipe Dutra Asensi também ressalta a peculiaridade da interpenetração da política e do direito, asseverando que “com isso, a política passou a fazer parte do mundo do direito, o que ensejou transformações consideráveis nos sentidos, ações, competências e atribuições das instituições jurídicas.”²

Entretanto, esse movimento, conhecido como *judicialização das relações sociais*, ecebe a seguinte advertência de Boaventura de Souza Santos:

Nos melhores casos, tem vindo a produzir um deslocamento da legitimidade do Estado: do Executivo e do Legislativo para o Judiciário. Esse movimento leva a que se criem

¹ ROJO, Raúl E. *Jurisdição e Civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos sociais no Brasil e no Quebec*. In ROJO, Raúl E. (org.) *Sociedade e Direito no Quebec e no Brasil*. Porto Alegre: PPG Sociologia – PPG Direito, 2003, p. 21-42.

² ASENSI, Felipe Dutra. *Judicialização ou jurisdicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde*. Physis, Revista de Saúde Coletiva. v. 20, n. 1. Rio de Janeiro, 2010, p. 33-55.

expectativas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver. Mas a criação de expectativas exageradas acerca do judiciário e, ela própria, uma fonte de problemas.³

Na lição de Bernardo Sorj, “a judicialização do conflito social leva à transferência das expectativas de atendimento de demandas e resolução de conflitos sociais para o poder judiciário, que seria o único fiador da convivência e o único poder confiável.”⁴

De fato, vários problemas têm sido evidenciados. A demora na prestação jurisdicional é apenas um deles. Há outros, tão graves quanto, como, por exemplo, o fato de colocar todas as relações humanas sob o prisma de vítimas e agressores, na busca de punições. Ou seja, alguém que viola o direito de outrem que merece ser castigado. No processo vigora a lógica de que uma das partes será vencedora e a outra perdedora. São ínfimos os espaços para negociação e composição na via judiciária.

Assim, passa a ser crucial a procura por outras formas de solução de conflitos, que possam, com autoridade e reconhecimento, satisfazer as partes envolvidas.

Neste caminho, surge o Ministério Público (MP), Instituição de Estado, cujos membros possuem as mesmas garantias funcionais da magistratura, consoante o artigo 127 e seguintes da Constituição da República, e que, no exercício de suas funções, pode afirmar-se como instrumento legítimo de realização de direitos sem que seja necessário o uso da estrutura do Poder Judiciário.

Com os contornos definitivos outorgados pela Carta Magna, o Ministério Público passou a ter como uma de suas missões a de agente transformador da sociedade, principalmente em virtude de sua legitimidade para a defesa de direitos coletivos. Nesta seara pretende ser indutor de políticas públicas de interesse da sociedade.

Para tanto, utiliza, fundamentalmente, os institutos previstos na Lei n. 7347, de 24 de junho de 1985, conhecida como lei da Ação Civil Pública.

Com o intuito de melhor explanar as possibilidades desta legislação, faz-se necessária a delimitação de alguns conceitos⁵ e ritos. Para explicá-los com melhor objetividade, criamos uma classificação, consoante o destino do Inquérito Civil Público (ICP). Assim, vejamos:

³ SOUZA SANTOS, Boaventura de. *A Justiça em debate*. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 de setembro de 2007. Disponível em: <clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=382083 >. Acesso em: 15 fev. 2011.

⁴ SORJ, Bernardo. *A democracia inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 61.

⁵ Alguns conceitos foram por mim abordados no artigo “A conformação institucional concreta do Ministério Público: possibilidade de melhoria para o acesso à saúde”. Revista do Ministério Público, n. 51. Porto Alegre: AMPRGS, 2003. p. 113-151.

1 Inquérito Civil Público

Trata-se de um expediente aberto a partir do recebimento de notícia de irregularidade ou ilegalidade. Obedece a alguns trâmites especiais e visa a buscar elementos comprobatórios da existência, ou não, da alegada irregularidade ou ilegalidade. A grande maioria dos autores costuma sinalizar que o maior objetivo do Inquérito Civil é o de instruir futura Ação Civil Pública. O inquérito civil público possui três desfechos possíveis: a) o não encaminhamento; b) o encaminhamento extrajudicial (ou juridicização); e c) o encaminhamento judicial (ou judicialização). Adiante analisamos sinteticamente cada uma destas possibilidades.

1.1 Classificação

a) Não encaminhamento

Ocorre em duas situações:

a.1) *Indeferimento de instauração de ICP*

Ocorre nas hipóteses em que a notícia que chegou ao MP não configura caso de lesão aos direitos difusos, coletivos ou individual homogêneo.⁶

a.2) *Arquivamento por inexistência de ilegalidade*

Ocorre quando, tendo sido instaurado o Inquérito Civil, após a investigação, ficar evidente a inexistência da irregularidade/ilegalidade noticiada. Ou seja, não era verdadeira a presunção inicial.

b) Encaminhamento extrajudicial (juridicização)

Configura-se nas hipóteses em que o assunto encontra solução adequada no âmbito do Ministério Público, sem a necessidade de acessar o Poder Judiciário. Esta solução pode estar revestida das seguintes formas:

b.1) *Compromisso de Ajustamento*

Estabelece-se por meio desse acordo extrajudicial voluntário e consensual qualquer obrigação de fazer, não fazer ou de dar. Reveste-se das formalidades básicas no que diz respeito à formação e à exigibilidade de um título executivo extrajudicial. Seu poder coercitivo reside na possibilidade de

⁶ Consoante o artigo 7º do Provimento nº 26/2008 do MP do Rio Grande do Sul: “Em caso de manifesta evidência de que os fatos narrados na representação não configurem lesão aos interesses ou direitos mencionados no art. 1º deste Provimento, o Órgão de Execução poderá, no prazo de 30 (trinta) dias, indeferir o pedido de instauração de inquérito civil, em decisão fundamentada, da qual se dará ciência pessoal ao representante.

fixação de multa diária para o caso de não cumprimento do pactuado. A grande vantagem do compromisso de ajustamento está na possibilidade de acerto por parte do infrator para se adequar à lei, em prazo e modo a serem decididos em conjunto com o Ministério Público.⁷

Nesse sentido, ensina Luís Roberto Proença:

[...] pode-se concluir que o único efeito prático do compromisso de ajustamento, além da obtenção de título executivo, é a programação que propicia ao infrator para cumprir as exigências legais [...] Em outras palavras, dá-se uma oportunidade ao infrator de retornar à trilha da legalidade, em moldes factíveis, evitando-se uma disputa judicial, que poderá atingir a sua imagem (pessoal ou institucional) perante a comunidade, além de acarretar-lhe os inerentes custos, e que, no mais das vezes, apenas protelará a realização de atos, que já são por ele reconhecidos como exigidos por lei.⁸

b.2) *Recomendações*

A recomendação é uma sugestão do Ministério Público para que o poder discricionário do administrador siga determinado caminho. Assim, resta evidente que a maior força da recomendação não é a obrigatoriedade de seu cumprimento, mas a manifestação expressa do Ministério Público de que determinada providência deverá ser adotada. Caso não o seja, ingressará o Ministério Público com a ação civil pública cabível, discutindo em juízo a questão. A verdadeira força da recomendação é moral, social, e consubstancia a legitimidade da providência sugerida. Além disso, previne a responsabilidade, outorgando ao Poder Público a devida ciência de estar descumprindo determinação legal.

b.3) *Convênios*

O convênio estabelece a assunção de compromissos por parte dos envolvidos, sem a estipulação de sanção, com enorme força moral e ética, uma vez que é resultado do interesse das instituições envolvidas. Fica claro, outrossim, a autonomia e independência destas entidades perante o Ministério Público, outorgando-lhes o mesmo nível de importância.

⁷ O artigo 20 do Provimento n. 26/2008 MP/RS assim dispõe: “Órgão de execução poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no art. 1º deste Provimento, visando à reparação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.”

⁸ PROENÇA, Luís Roberto. *Inquérito Civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça*. São Paulo: RT, 2001. p. 140.

b.4) *Arquivamento por perda do objeto*

Existem circunstâncias em que o ente público ou privado, tomando ciência da instauração do ICP, inicia a adoção das medidas cabíveis para solver a questão detectada de forma espontânea. Por exemplo, quando o hospital conserta o aparelho de tomografia, ou efetua a reforma da unidade de tratamento intensiva. Verificada a extinção da pendência, há o arquivamento do Inquérito Civil, por perda do objeto.

É importante lembrar que, quando os compromissos de ajustamento de conduta, as recomendações ou as combinações decorrentes do convênio são devidamente cumpridos, realiza-se o “arquivamento administrativo” do Inquérito Civil.⁹

c) **Encaminhamento judicial (judicialização)**

Sendo inviável a solução extrajudicial, se as partes não conseguem obter um resultado satisfatório no decorrer do Inquérito Civil, ou não há o cumprimento adequado das obrigações assumidas no Compromisso de Ajustamento, das responsabilidades previstas no convênio ou não adoção das providências sugeridas na recomendação, faz-se necessário recorrer ao Poder Judiciário para decisão do contenda. A forma deste encaminhamento é a Ação Civil Pública, remédio processual previsto na Lei n. 7347/85, que prevê um rito específico para as ações que envolvam interesses difusos e coletivos. O Código de Defesa do Consumidor acrescentou a defesa dos interesses individuais homogêneos.¹⁰

Assim, o esquema básico seria:

a) Não encaminhamento	– Indeferimento de instauração de IC – Arquivamento por inexistência de ilegalidade
b) Encaminhamento Extrajudicial	– Compromisso de Ajustamento – Recomendação – Convênio – Arquivamento por perda de objeto
c) Encaminhamento Judicial	– Ação Civil Pública

⁹ Nas situações de arquivamento por inexistência de ilegalidade, de arquivamento por perda do objeto, ou do arquivamento administrativo por cumprimento do compromisso de ajustamento, convênio ou recomendação, há necessidade de submeter esta decisão ao Conselho Superior do Ministério Público para homologação.

¹⁰ Existe uma corrente jurídica que defende a existência de diferença entre a ação civil pública e a ação coletiva. Não obstante, outros autores, tais como Rodolfo Camargo Mancuso e Kazuo Watanabe afirmam tratar-se do mesmo fenômeno. Não sendo este o objeto do presente, passamos ao largo deste debate apenas afirmando que concordamos com a última corrente.

Manejando estas possibilidades, o Ministério Público possui condições de construir mudanças na realidade social.

Porém, é possível ir além.

Trata-se de vislumbrar o ICP como um instrumento que deve ter como principal objetivo a solução do problema existente de forma extrajudicial, priorizando, pois, a construção de compromissos de ajustamento, convênios e recomendações. Deve-se evitar a *judicialização*, que é a solução via Poder Judiciário.

Felipe Dutra Asensi percebeu esta nova realidade, e usa a expressão *juridicização*, para nela inserir as diferentes formas de resolução do conflito fora do âmbito do judiciário, mas com critérios jurídicos. Veja-se:

Além disso, no âmbito do direito, outras instituições foram alçadas ao papel de defensoras da sociedade, com especial destaque para o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública, o que ensejou *juridicização da política e das relações sociais*. Em múltiplas questões, a principal estratégia de atuação destas instituições – sobretudo na tutela coletiva de direitos – consiste na extrajudicialidade.

[...] conflitos que não são levados ao Judiciário, mas que são discutidos sob o ponto de vista jurídico, principalmente em momentos pré-processuais pelo Ministério Público e Defensoria Pública [...]¹¹

Com esta visão, é importante conceituar o Inquérito Civil Público como um procedimento extrajudicial, que tem por objetivo a solução da demanda que envolve interesse coletivo *lato sensu*, ou individual indisponível, e, em não sendo possível a coleta de provas para o ajuizamento de Ação Civil Pública.

Ou seja, o principal objetivo do ICP será o de solucionar o problema sem o ajuizamento de ação civil pública, direcionando o ICP para a efetivação do direito diretamente.

Para tanto, duas premissas podem ser amplamente utilizadas: a primeira é a construção da solução através do diálogo, e a segunda é a de garantir o protagonismo da sociedade organizada em estabelecer prioridades e realizar escolhas.

2 A construção de soluções através do diálogo

É possível viabilizar o diálogo, e, através dele, a construção de consensos que assentem as disputas existentes. Esta solução receberá a forma de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), Resolução ou Convênio. Entretanto, o mais importante é que a solução seja “construída” pelos interessados.

¹¹ ASENSI, Felipe Dutra. *Curso Prático de Argumentação Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 16.

Entendemos que o Ministério Público pode e deve ser o interlocutor das instituições na condução dos diferentes pleitos. O MP deve ser o espaço de diálogo, a mesa de negociação dos atores sociais envolvidos, para que as divergências sejam superadas.

É claro que algumas regras devem ser observadas na condução deste diálogo. Por exemplo, compete ao MP garantir a simetria entre os participantes, em uma relação horizontal, nunca vertical, ou seja, os atores envolvidos devem ter ciência de que não há chefes ou líderes na mesa de negociação, todos possuem a mesma importância. É preciso, ainda, assegurar a autonomia e a independência dos participantes,¹² ou seja, a todos é garantida a fala de acordo com sua consciência e seus interesses. Além destes que são básicos, Jürgen Habermas lembra de outros no plano lógico dos produtos:

Atenho-me, por simplicidade, ao catálogo dos pressupostos argumentativos levantado por R. Alexy. No plano lógico-semântico, as seguintes regras podem ser tomadas como exemplos:

1.1 A nenhum falante é lícito contradizer-se.

1.2 Todo falante que aplicar um predicado F a um objeto a tem que estar disposto a aplicar F a qualquer outro objeto que se assemelhe a a sob todos os aspectos relevantes.

1.3 Não é lícito aos diferentes falantes usar a mesma expressão em sentidos diferentes.¹³

A seu turno, no plano dialético dos procedimentos, o autor cita os seguintes exemplos do catálogo de regras formuladas por R. Alexy:

2.1 a todo falante só é lícito afirmar aquilo em que ele próprio acredita.

2.2 Quem atacar um enunciado ou norma que não for objeto da discussão tem que indicar uma razão para isso.¹⁴

Outros exemplos são lembrados por Habermas, em sua teoria da ação comunicativa, para o plano retórico dos processos, dentre eles a de que todo sujeito com capacidade pode participar do debate.

Portanto, com tais cuidados e com respeito a estas regras mínimas, é possível promover reuniões em que os participantes esclarecem suas posições, realizam perguntas, demonstram todo o contexto social e político que envolve

¹² Segundo Robert Alexy, na obra *“Teoría del la Argumentación Jurídica”* (1997), há quatro exigências: a) a todos deve ser assegurada a possibilidade de se manifestar igualmente; b) a todos deve ser assegurada a possibilidade de interpretar, explicar, justificar, contradizer; c) a todos deve ser assegurada a possibilidade de expressar opiniões, sentimentos e intenções; e, d) todos devem ter o mesmo poder de permitir, proibir, prometer, pedir e prestar contas.

¹³ HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 110.

¹⁴ *Ibid.*, p. 111.

o litígio consoante suas versões, expressem seus sentimentos sobre o tema. Desta maneira, na grande maioria das vezes, têm-se a compreensão mútua das aspirações e dificuldades de cada parte, e, a partir disto é possível buscar modificações da realidade que atendam aos interesses envolvidos. Criam-se as condições necessárias para o surgimento de empatia entre os falantes, pressuposto primeiro para o surgimento de propostas viáveis e valiosas para os envolvidos.

Não é demais lembrar que, na maior parte das vezes, o que se verifica é que o conflito surgiu exatamente por falta de oportunidade de realização deste diálogo.

Aliás, quando o poder público está envolvido, é muito comum a falta de comunicação entre órgãos do mesmo ente, como, p. ex., a Secretaria Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal de Ação Social, ou entre órgãos de entes distintos, tal como a Secretaria Estadual de Saúde e o Ministério da Saúde. A burocracia, a indefinição dos limites de atribuições de cada um, ou mesmo a necessidade de protagonismo de um ou outro órgão, são as causas mais frequentes para a falta de sintonia inter e intra institucional.

Logo, é fundamental garantir as condições necessárias para a realização do diálogo, não importando se as partes são de natureza pública ou privada. Além disso, é essencial a participação direta da sociedade, informando e sendo esclarecida sob todos os aspectos da questão, possibilitando sua qualificação para atuar como protagonista de seus direitos.

3 Garantir o protagonismo da sociedade

Outra maneira de inovar na condução dos inquéritos civis é a participação ativa da sociedade civil organizada sobre o assunto pautado. Esta participação viabiliza a oitiva das lideranças da comunidade, de ONGs ou de Conselhos que entram no debate, e, com seu específico conhecimento da realidade envolvida, passam a sugerir e propor alternativas para o conflito existente.

Esta conduta assegura uma maneira atual de fazer democracia. Não a democracia formal, meramente representativa. Mas uma democracia participativa, efetiva. Uma democracia substancial, que torne o cidadão senhor de si mesmo, autônomo e independente.

O Ministério Público deve ser participativo (enquanto instituição participar dos debates) e indutor da participação da população na construção de políticas públicas.

Não podemos negar que hoje existe uma imensa gama de diferentes grupos sociais, com características específicas, necessidades especiais e que lutam pela afirmação de seus direitos. Não vivemos em uma sociedade

homogênea, mas heterogênea, e o que é importante para um grupo pode ser de menor relevância.

Logo, o Ministério Público deve respeitar a diversidade. Como é impossível a um membro ter a compreensão perfeita e exata das imensas e diferentes situações, o caminho mais sensato é o de permitir que as diferentes entidades exteriorizem suas necessidades.

Além disso, é o caminho que viabiliza o exercício prático da democracia direta, tornando o indivíduo ou grupo co-responsável pela construção de seus direitos. É o cidadão/entidade ativo, atuante, protagonista de sua história.

Ao Ministério Público cabe o dever de dar ressonância a esta voz.

Felipe Dutra Asensi, ressaltando a importância do diálogo e da participação direta dos interessados afirma:

A juridicização desenvolvida pelas demais instituições, desempenha papel fundamental pelo menos em cinco dimensões:

- a) na ênfase da idéia do *consenso pelo diálogo*, ou seja, a valorização do processo de negociação, pactuação e concessão recíproca entre os diversos atores cujo resultado é construído consensualmente, e não por meio de uma sentença;
- b) a tentativa de estabelecer estratégias de execução pró-ativa de políticas públicas, de modo a consolidar recursos, diretrizes e compromissos a serem implementados num dado tempo pactuado;
- c) a incorporação da sociedade civil como pressuposto para a formulação de consensos que sejam efetivamente plurais;
- d) a pluralidade de atores e instituições no processo de interpretação constitucional, que não se restringe somente à interpretação oficial, geral ou abstrata de um tribunal;
- e) a constituição de um cenário que busca, por princípio, considerar as especificidades dos contextos em que as demandas estão inseridas para estabelecer estratégias mais efetivas para a satisfação de tais demandas.¹⁵

Raúl Enrique Rojo assim se manifesta:

Numa sociedade de múltiplas legitimidades nenhum ator, público ou não, pode aspirar à representação exclusiva do interesse geral. Ainda em suas funções regalias (segurança, educação, saúde pública) o Estado se encontra submetido hoje à concorrência de outras instituições.¹⁶

Com o objetivo de demonstrar como o manejo destas duas capacidades (promover o diálogo intra e inter institucionais e a promoção da participação ativa da sociedade civil organizada) acarretam soluções inovadoras e criativas,

¹⁵ ASENSI, Felipe Dutra. *Curso Prático de Argumentação Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 17.

¹⁶ ROJO, Raúl E. *Em defesa de um novo ato de julgar e de fazer respeitar a lei: juízes e promotores face à descentralização*. Revista do Ministério Público n. 53. Porto Alegre: AMPRGS, 2004, p. 77-87.

passamos ao relato de duas situações tratadas na Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, núcleo da saúde de Porto Alegre. Na prática, tivemos a experiência do Grupo de Trabalho (GT) do Instituto Psiquiátrico Forense (IPF) e a vivência com o movimento negro, para o trato de questões de saúde.

4 Construindo redes, o exemplo do Instituto Psiquiátrico Forense

O Juiz de Direito da Vara de Medidas e Penas Alternativas, Dr. Clademir Missagia, encaminhou, em 2007, ao Ministério Público, a notícia da inexistência ou ineficiência de estruturas no sistema de saúde mental que permitisse acolher os egressos do Instituto Psiquiátrico Forense (IPF),¹⁷ o que em muitas situações inviabilizava as tentativas de alta.

Desde logo, constatou-se a veracidade da assertiva e a imperiosa necessidade de buscar resolução.

Com o intuito de obter dados sobre a situação dos pacientes e oferecer alternativas de solução, foi instaurado Inquérito Civil Público. Foram expedidos convites para diferentes entidades da sociedade civil, poder público municipal e estadual, e na primeira reunião com este grande grupo foi deliberada a instauração de um Grupo de Trabalho,¹⁸ que passou a se reunir semanalmente na sede do IPF, e analisar o caso de cada um dos internos. Algumas diretrizes foram desde logo adotadas. Dentre elas, a que seria incentivada a autonomia dos pacientes, ou seja, na medida do possível buscar-se-ia viabilizar que o paciente residisse sozinho e se auto-cuidasse.

O GT existe até hoje, contando com a ativa participação dos representantes de algumas instituições,¹⁹ caracterizando-se por uma atuação multidisciplinar e multisetorial. Esta capacidade de articulação viabiliza um olhar especial e único para cada paciente, o que trouxe resultados significativos.

¹⁷ O Instituto Psiquiátrico Forense é o local de cumprimento de medida de segurança, aplicada nas hipóteses em que o autor de crime ou delíto são inimputáveis ou semi-imputáveis.

¹⁸ Inicialmente o grupo foi chamado de GT do IPF e depois como Projeto Qorpo Santo. Era integrado por representantes da Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Municipal de Saúde, Defensoria Pública, Fundação de Assistência Social e Cidadania, Defensoria Pública, Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, Conselho Estadual de Saúde, Conselho regional de Psicologia, Conselho Regional de Serviço Social, dentre outros.

¹⁹ Todos os dados citados nesse item foram obtidos em trabalho de Adriana Pinto de Mello, psicóloga do Poder Judiciário/RS. A decidida atuação de Adriana e Clademir Missagia, Juiz de Direito da Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas, Assúncion Caputti Filha, Psiquiatra da Secretaria Estadual da Saúde, Loiva Leite psicóloga da Secretaria Municipal de Saúde, Ivarlete Guimarães de França, psicóloga do Conselho Estadual de Saúde e Élcio Nichimura, da Fundação de Assistência Social e Cidadania tem sido fundamental para o êxito do projeto.

Por exemplo, das 221 situações²⁰ analisadas até o mês de agosto de 2010 (em três anos de trabalho, portanto), 59,28% hoje residem com seus familiares, amigos ou de forma autônoma, em serviços residenciais terapêuticos, com cuidadores ou em instituições asilares. O percentual de 30,32 ainda residem no IPF, e 5,88 faleceram.

Portanto, mais de 50% dos pacientes conseguiram sair do sistema de internação em manicômio judiciário, alcançando condições para uma vida mais digna.

É preciso lembrar que estes pacientes normalmente sofrem de duplo estigma: por terem cometido algum crime ou delito e por serem portadores de sofrimento psíquico. Tal fato é o principal causador da imensa dificuldade da rede de apoio a saúde mental em atender estas situações. Estão acostumados com o paciente com sofrimento psíquico, mas apresentam receio quando, além desta circunstância, o paciente é um “criminoso”. A grande injustiça desta realidade é que na grande maioria das vezes este “criminoso louco” acaba vivendo no manicômio por 10, 20 ou 30 anos,²¹ por delitos simples, como lesão corporal, ameaça, furto. Ou seja, delitos de natureza leve, em que se o autor não fosse portador de sofrimento psíquico, sequer preso seria.²²

Importante ressaltar que atualmente 103 pacientes estão vinculados a serviços de saúde mental da rede municipal ou estadual, o que antes não ocorria. Porém, o esclarecimento fornecido pelo GT a diferentes setores da rede viabilizou o recebimento e o vínculo com os pacientes do IPF. Desta forma, uma contribuição fundamental foi outorgada para o processo de “desestigmatização” dos portadores de sofrimento psíquico que cometem crime ou delito.

Muitas vantagens ocorreram em virtude desta atuação multidisciplinar e multinstitucional. Por exemplo, antes do GT somente em 8 (oito) casos foi utilizado o benefício do Programa de Volta para Casa.²³ Em três anos, ele foi outorgado para 101 pacientes.

²⁰ A população do IPF é de 323 internos, 189 em alta progressiva, 110 com medida de segurança ambulatorial e 15 em triagem, em um total de 512 pacientes. Estes dados são oriundos do relatório do GT apresentado no final de 2010.

²¹ Dos pacientes analisados, 64,25% estão internados há mais de 10 anos e 33,03% internados há mais de 20 anos.

²² Para efetivamente cumprir pena restritiva de liberdade, o crime cometido deve ter pena mínima de mais de dois anos. Além disso, em situação normal, ainda que o crime seja mais grave, o autor permanecerá preso por 1/6 da pena se tiver bom comportamento, o que não é possível nas medidas de segurança em que o autor dependerá de ‘alta’.

²³ É um programa de reintegração social de pessoas portadoras de sofrimento psíquico egressas de longas internações. Criado pelo Ministério da Saúde, através da Lei n. 10.708/2003, prevê o pagamento de auxílio financeiro, hoje de R\$ 240,00, pelo período de um ano, renovável.

Outros avanços obtidos foram os compromissos do Estado do Rio Grande do Sul, assumidos em Termo de Ajuste de Conduta.²⁴ Alguns deles são: aumentar o quadro de funcionários do IPF, a construção de uma Casa de Passagem, a reforma de algumas instalações e a necessidade de observar regras específicas para contenção de pacientes e rotina de provimento de medicamentos. Muitas dos compromissos já foram cumpridos, outros estão em andamento.

Não obstante os visíveis progressos que a atuação do GT proporcionou, ainda é forte a resistência para modificação do perfil de atendimento. Ocorre que, de um modelo centralizado na autoridade do psiquiatra, procura-se a corresponsabilização de diferentes profissionais e de diversas instituições, nos parâmetros da reforma antimanicomial. E, evidentemente, tal visão causa reações.

Mas o projeto continua, e, após apresentação deste trabalho ao Conselho Estadual de Saúde e ao Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre, foi registrado em ata, o apoio integral do controle social aos encaminhamentos efetuados e daqueles que estão por ocorrer.

Neste exemplo, o Ministério Público atua principalmente para promover o diálogo entre as instituições. Em virtude de diferentes interesses e pontos de vista, não havia contato entre os entes que deviam se envolver com o destino dos pacientes.

A partir deste diálogo é possível estabelecer a política pública adequada para cada situação. Além disso, é o controle social exercido pelas diferentes organizações estatais dentro do Instituto Psiquiátrico Forense. É mais uma forma de efetiva participação democrática em uma instituição, cuja marca sempre foi a dos muros altos e fechados, tais como os presídios e os conventos.

5 O exemplo da questão da saúde da população negra

Consoante afirmado anteriormente, entendemos ser essencial a consulta do indivíduo ou grupo interessado para a tomada de decisões concernentes à causa posta em estudo.

Não compete ao Ministério Público dizer à população negra o que é melhor para ela. A população negra organizada em distintas ONGS tem total legitimidade para definir suas prioridades e interesses.

²⁴ Em vistoria efetuada pelo Juiz de Direito Clademir Missagia foram observadas violações de direitos humanos. Foi ofertado então pela Promotoria de Direitos Humanos e Promotoria de Execução Criminal um TAC em que o Estado do Rio Grande do Sul compromete-se a efetivar diferentes medidas.

De igual forma, compreendemos que compete aos Conselhos Municipais e Estadual e às Conferências Municipal, Estadual e Nacional definir as prioridades e ações necessárias no âmbito da saúde. No que diz respeito a idosos, ocorre o mesmo. As instâncias coletivas que tratam das necessidades específicas dos idosos é que possuem as melhores condições de definições. No mesmo sentido, as entidades que se especializam no direito da mulher, nos direitos de GLBTS, indígenas, portadores de deficiência, etc.

Desta maneira, fomos procurados por algumas associações do movimento negro que buscavam a implementação da Portaria n. 992 de 13 de maio de 2009, que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, buscando concretizar atitudes afirmativas nesta seara.

Assim, em reunião, foi outorgado prazo para que as ONGS informassem ao Ministério Público as primeiras prioridades por eles eleitas, para dar início a inquéritos civis correspondentes.

Em atendimento ao pactuado, foram pautadas as seguintes reivindicações:

- 1) Criação do Comitê de Saúde da população negra na Secretaria Municipal de Saúde;
- 2) Criação do Comitê de Saúde da população negra na Secretaria Estadual de Saúde;
- 3) Criar a Comissão de Saúde da população negra no Conselho Municipal de Saúde;
- 4) Criar a Comissão de Saúde da população negra no Conselho Estadual de Saúde;
- 5) Incluir o quesito cor nos formulários utilizados pela Secretaria Municipal de Saúde;
- 6) Incluir o quesito cor nos formulários utilizados pela Secretaria Estadual de Saúde;
- 7) Verificar condições da estrutura de saúde no quilombo da Família Silva;
- 8) Verificar condições da estrutura de saúde no quilombo da Família Fidélis;
- 9) Verificar condições da estrutura de saúde no quilombo dos Ives;
- 10) Verificar condições da estrutura de saúde no Quilombo da Baronesa do Areal.

Para cada uma destas pretensões foi aberto um Inquérito Civil específico.

No que tange aos comitês e comissões (de 1 a 4), todos foram efetivamente criados. E, com exceção da comissão da saúde da população negra no Conselho Estadual de Saúde, todos os outros estão em pleno funcionamento.

A inclusão do quesito cor nos diferentes formulários da Secretaria Municipal e Estadual de Saúde é de suma importância para a obtenção de dados e informações, e também para a realização de pesquisas. Com tais elementos é possível planejar futuras políticas públicas na área. Ambos os

Inquéritos Cíveis já terminaram, pois os órgãos públicos incluíram o quesito cor em todos os documentos da saúde.

Com o objetivo de verificar as condições de saúde dos quilombos da cidade de Porto Alegre, foram convidados representantes do Conselho Municipal de Saúde, do Conselho Estadual de Saúde e representação do movimento negro, para realizar visitas a todas as comunidades quilombolas de Porto Alegre, a fim de verificar *in loco* o que era necessário efetivar.

Após, o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (CMS) promoveu um seminário para debater todas as questões que envolvem os quilombos, e, então, a partir de uma discussão séria e democrática, foi deliberada a adoção de várias ações. Diante da imensa pauta pela sociedade apresentada, fez-se necessária a eleição de ações prioritárias. Em reuniões deliberativas entre o Conselho Municipal e as entidades que integram o movimento negro, foram escolhidas as seguintes ações:

- 1) capacitação, sensibilização e educação permanente dos profissionais da saúde no que se refere a questão quilombo;
- 2) incentivar a participação dos quilombos nos conselhos distritais e representação na comissão de saúde da população negra do CMS;
- 3) considerar a morosidade no processo de regulamentação dos quilombos como causa de adoecimento;
- 4) realizar oficinas para melhorar a relação das unidades básicas de saúde com a população quilombo;
- 5) efetuar uma campanha de visualização dos quilombos e saúde da população negra;
- 6) verificar a aplicação das verbas específicas de quilombos.

Estes são, portanto, os próximos pontos a serem dirimidos em sede de inquérito cível, escolhas efetuadas em democracia direta. É a população negra escolhendo seu caminho. Evidentemente, os pontos elencados estão em plena consonância com as diretrizes estabelecidas na Portaria n. 992/2009.

Conclusão

Desde a Constituição da República de 1988, o Ministério Público assumiu como uma de suas missões a de ser um agente transformador da sociedade. Pretendeu ser indutor de políticas públicas necessárias ao avanço das prerrogativas e direitos sociais.

À evidência, cumpriu seu papel. Basta verificar o imenso número de ações civis públicas instauradas ao longo destes anos, e o reconhecimento obtido junto à população.

Entretanto, novas formas de atuação devem ser estimuladas.

Dentre elas, apontamos a solução de conflitos através do diálogo que busca o consenso. As partes, unidas pelo Ministério Público, podem chegar a excelentes resultados quando se estimula a empatia entre eles, quando os ruídos de comunicação são afastados, quando a mesa do Promotor de Justiça se torna uma mesa de diálogo. Com essa pretensão, viabiliza-se a atuação protagonista dos atores sociais.

A outra forma é o agente ministerial escutar a comunidade antes da tomada de decisões.

Com a humildade necessária para entender que é impossível ao agente possuir conhecimento completo sobre todos os problemas que vivem as pessoas, de todas as diferenças existentes entre elas, e da imensa diversidade de interesses envolvidos, é preciso ouvir a sociedade para ter ciência do contexto integral em que o problema pautado se encontra inserido.

Ademais, é preciso saber que a sociedade brasileira evoluiu nos últimos anos. Antes não se encontrava suficientemente organizada, ainda eram incipientes uma série de movimentos de busca de identidade de grupos.

Hoje, entretanto, a sociedade brasileira está madura e organizada. Há entidades privadas que representam legitimamente as mais diversas pretensões. Temos associações, ONGs e congêneres para todos os tipos de assuntos. Existem e atuam os mais diversos tipos de conselhos municipais,²⁵ que devem ser devidamente respeitados, pois são a expressão legítima da vontade popular. E as posturas do Ministério Público, como as assinaladas, que reconhecem, valorizam e incentivam o protagonismo da sociedade civil organizada, contribuem para o fortalecimento desta sociedade e, por consequência, do próprio Ministério Público.

Logo, está mudando a missão do Ministério Público. Se antes era a instituição que vocalizava, dava voz às intenções sociais, que não possuíam condições de se manifestar isoladamente, hoje deve se posicionar como parceiro dessas entidades. E, para tanto, o caminho viável é o de propiciar o diálogo e exercitar a escuta das necessidades comunitárias.

De agente de transformação social, indutor de políticas públicas e fomentador da organização da sociedade, para parceiro das diferentes entidades e organizações. Este é o caminho do Ministério Público atual.

No mesmo sentido é a percepção de Cláudio Barros Silva:

Deve ficar evidenciado que o Ministério Público deve ser parceiro e não tutor, deve, como Instituição, entender que a sociedade e a cidadania não necessitam de um tutor ou defensor, mas parceiro na construção e na transformação da sociedade. Deve, ainda,

²⁵ É necessário crescer muito ainda, mas a evolução é evidente. Entretanto ainda assistimos conselhos instalados que não possuem condições estruturais suficientes para o seu bom funcionamento.

entender o Ministério Público que, como protagonista, tem papel de extrema relevância na construção democrática, mas não detém o monopólio do corretamente justo e, sequer, a onipotência de dizer o que é certo e necessário ao cidadão.

[...]

A cidadania e a democracia exigem muito mais do que teses novas para a tutela de direitos. A cidadania e a democracia não querem, pois não necessitam mais de tutela. Não aceitam, por certo, que alguém ou o próprio Estado digam o que é moral, correto ou socialmente justo. O cidadão, exercendo seus direitos, sem defensor ou tutor, sustenta a estabilidade do regime democrático.

[...]

O Ministério Público deve ser parceiro permanente da sociedade nos seus grandes movimentos, deve auxiliar à solução dos problemas sociais, atuando, na maior parte das vezes, fora do processo, como articulador ou ator social, deve intermediar, fomentar e pacificar as grandes questões que envolvem os direitos da sociedade.²⁶

Ou, nas palavras de Raúl Enrique Rojo:

Hoje em dia se pensa que o papel dos ministérios deve ser reflexivo, de acompanhamento das iniciativas locais, às quais deveria brindar o necessário impulso inicial. Eles podem estimular, coordenar, homologar e até financia, mas não decidir em lugar dos interessados.

[...]

A concepção moderna da independência não é mais o isolamento, o ensimesmamento numa legitimidade exclusivamente jurídica e corporativa, mas procede, pelo contrário, de uma acumulação de diversos tipos de legitimidade.²⁷

Portanto, em harmonia com os novos ventos que impulsionam parte do Ministério Público rumo ao aprofundamento das relações institucionais com a sociedade civil organizada, procura-se novas formas de atuação, que primem pela construção de diálogo, de consensos e de participação cidadã.

Esta é a expectativa da sociedade em relação ao Ministério Público, uma instituição que efetivamente a escute e a valorize. E o Ministério Público deve se ajustar a esta nova realidade de forma célere, para bem cumprir a responsabilidade assumida junto ao povo brasileiro.

Creemos que da mesma forma que os movimentos sociais estão maduros, também o Ministério Público está pronto para, em parceria, vencer o desafio do século XXI, que é o de efetivar a democracia direta em todas suas áreas de atuação.

²⁶ SILVA, Cláudio Barros. *Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros*. Revista do Ministério Público n. 65. Porto Alegre: AMPRGS, 2010. p. 37-65.

²⁷ ROJO, Raúl E. *Em defesa de um novo ato de julgar e de fazer respeitar a lei: juízes e promotores face à descentralização*. Revista do Ministério Público n. 53. Porto Alegre: AMPRGS, 2004, p. 77-87.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoría del la Argumentación Jurídica*. Trad. Manuel Atienza e Isabel Espejo. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1997.
- ASENSI, Felipe Dutra. *Curso Prático de Argumentação Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- _____. *Judicialização ou jurisdicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde*. Physis, Revista de Saúde Coletiva. v.20, n.1. Rio de Janeiro, 2010, p. 33-55.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e consumidores*. 8 ed. São Paulo: RT, 2002.
- PROENÇA, Luís Roberto. *Inquérito Civil: atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça*. São Paulo: RT, 2001.
- ROJO, Raúl E. *Em defesa de um novo ato de julgar e de fazer respeitar a lei: juízes e promotores face à descentralização*. Revista do Ministério Público n. 53. Porto Alegre: AMPRGS, 2004, p. 77-87.
- _____. *Jurisdição e Civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos sociais no Brasil e no Québec*. In ROJO, Raúl E. (org.) *Sociedade e Direito no Québec e no Brasil*. Porto Alegre: PPG Sociologia – PPG Direito, 2003, p. 21-42.
- ROTUNNO, Angela Salton. *A conformação Institucional concreta do Ministério Público: possibilidade de melhoria para o acesso à saúde*. Revista do Ministério Público, n. 51. Porto Alegre: AMPRGS, 2003. p. 113-151.
- SILVA, Cláudio Barros. *Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros*. Revista do Ministério Público n. 65. Porto Alegre: AMPRGS, 2010. p. 37-65.
- SORJ, Bernardo. *A democracia Inesperada: cidadania, direitos humanos e desigualdade social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. *A Justiça em debate*. Jornal O Estado de S. Paulo, São Paulo, 17 de setembro de 2007. Disponível em: <clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=382083 >. Acesso em: 15 fev. 2011.