



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALESSANDRA GOMES LORETO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO COMO PROMOTOR DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL**

FORTALEZA – CEARÁ

2022

ALESSANDRA GOMES LORETO

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO COMO PROMOTOR DA PARTICIPAÇÃO
POPULAR NA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Santaella Gonçalves

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Loreto, Alessandra Gomes.

O Ministério Público resolutivo como promotor da participação popular na defesa do patrimônio cultural [recurso eletrônico] / Alessandra Gomes Loreto. - 2022.
135 f.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves.

1. Ministério Público. 2. Ministério Público Resolutivo. 3. Direitos Culturais. 4. Participação popular/ Democracia. I. Título.


ALESSANDRA GOMES LORETO

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO COMO PROMOTOR DA
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 17/10/2022

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 RODRIGO SANTAELLA GONCALVES
Data: 21/10/2022 13:39:36-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Rodrigo Gonçalves Santaella (Orientador)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE

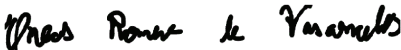


Prof.^a Dr.^a Camila Holanda Marinho
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Thiago Arruda
Queiroz Lima

Assinado de forma digital por
Thiago Arruda Queiroz Lima
Dados: 2022.10.27 19:10:50
-03'00"

Prof. Dr. Thiago Arruda Queiroz Lima
Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFRSA



PROF. DR. Eneas Romero de Vasconcelos
Ministério Público do Ceará - MPCE

Ofereço àquelas que fomentam a maestria de mim: Raimunda Rosália Gomes Loreto, Germana Andreia Gomes Loreto, Alexssandra Ximenes, Natasha Wanderley e Fernanda Carvalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à colega de profissão Antônia Lima, cujos conselhos foram de fundamental importância para a retomada dos estudos, especificamente na seara das Políticas Públicas; à Camila Carvalho, que tem sido generosa comigo desde a 8ª série, das aulinhas de Química às dicas acadêmicas; à querida Rosane Cavalcante, pelo exemplo e pelas palavras de incentivo; às amigas Anny Gresielly Sales Grangeiro Sampaio e Bruna Pellegrine, pela troca de vivências estudantis; à Carolina Licarião Barreto Venâncio, minha amiga e parceira de estudos, cuja companhia tem sido fundamental para a conclusão deste curso; aos demais amigos do “grupo 8”, Mariana de Lima Simões e Luciano Batista de Almeida.

Agradeço ainda àquelas que partilham comigo a rotina de estudos e de árduo trabalho, Izabella Drumond Matosinhos e sua Tereza, Helga Barreto Tavares e Lívia Cristina Araújo Silva e Rodrigues. Sou grata, também, ao amigo Elder Ximenes Filho pela torcida e fala sempre motivadoras e aos companheiros de labuta diária, Paulo Roberto de Castro e Renata Murta de Lima.

Outrossim, registro toda minha gratidão ao professor Rodrigo Santaella Gonçalves, que aceitou o desafio da orientação deste trabalho e aos componentes da banca de qualificação, cujas sugestões foram de suma importância para a consecução deste título e para o meu desenvolvimento como pesquisadora, a saber, professora Camila Holanda Marinho, professor Thiago Arruda Queiroz Lima e professor (e querido amigo) Eneas Romero de Vasconcelos.

Agradeço à pesquisadora e amiga Cibele Alexandre Uchoa pelo tanto de conhecimento gentilmente compartilhado.

Por fim, agradeço ao meu primeiro orientador, Humberto Cunha Filho, cujos ensinamentos ainda ecoam, como um chamado de volta para mim.

“Há uma relação entre a alegria
necessária à atividade educativa e a
esperança.”

(Paulo Freire)

“Eu quero aproximar
o meu cantar vagabundo
Daqueles que velam
Pela alegria do mundo...
Indo mais fundo
Tins, e bens e tais!”

(Caetano Veloso)

RESUMO

A presente pesquisa buscou compreender o movimento resolutivo no Ministério Público – MP, a fim de vislumbrar suas potencialidades e a possibilidade de essa iniciativa institucional ser aliada na construção de uma democracia (material) possível, utilizando como recorte territorial e temático atuações práticas desenvolvidas pelo MP do Ceará na defesa do patrimônio cultural. A metodologia utilizada fundou-se na pesquisa qualitativa, fazendo uso da pesquisa bibliográfica, da revisão de literatura, de pesquisas documentais e de campo, de entrevistas e de técnicas de estudo de caso. Pontuou-se que o MP Resolutivo é uma postura institucional que visa solucionar os conflitos de modo célere e efetivo. Essa atuação é fundada na Constituição Cidadã de 1988 (Constituição Federal de 1988 – CF/88), a qual sinaliza que as atividades desenvolvidas pelo MP, longe de serem voltadas à mera manutenção do *status quo*, pretendem promover transformações sociais, nos termos objetivados pelo legislador constituinte no art. 3º da CF/88. Considerou-se que, em contexto de globalização, as atividades resolutivas sobressaem enquanto possíveis facilitadoras de participação popular na solução de conflitos e na criação de políticas públicas, fomentando a emancipação popular e o fortalecimento do poder local, constituindo-se em fator de resistência à globalização hegemônica. A massificação da sociedade e a globalização hegemônica decorrem do sistema neoliberal, contexto econômico esse que distancia os Estados do poder político, ferindo suas soberanias, vez que o poder político se aproxima do poder econômico, hodiernamente, cristalizado nos organismos internacionais. É certo que o MP brasileiro tem atribuições tipicamente brasileiras, o que o torna mais potente que os órgãos persecutórios de outros países. Na defesa do patrimônio cultural brasileiro por esse órgão há autenticidade brasileira em quem a promove e em favor de um objeto jurídico igualmente nacional. Outrossim, para a integração do conceito de referência cultural, é inafastável a participação da sociedade na defesa dos direitos culturais, pois somente ela pode apontar os bens relevantes para a sua história e para a construção dos seus saberes e de sua memória coletiva. Considerando que a resistência ao poder global se funda sobretudo na emancipação popular e na austeridade do poder local, o estudo analisou se a atuação resolutiva do MP, fomentando espaços públicos de discussão nos moldes habermasianos, poderia configurar um movimento local de oposição à globalização hegemônica. Ademais, sabendo que a indústria cultural também contribui sobremaneira para o deslocamento do poder político, a análise da tutela do patrimônio cultural brasileiro pelo MP, de forma resolutiva e com fulcro na participação popular, tentou evidenciar ainda mais a disputa do global massificado contra o local autêntico. Com efeito, o estudo passou em revista a doutrina dos direitos culturais, além

de teorias políticas e processuais contemporâneas, a fim de montar repertório para o experimentalismo democrático, fundamental para que o MP atue de forma relevante na terceira onda de acesso à justiça em defesa de direitos transindividuais, sobretudo os culturais. A pesquisa sublinhou três casos práticos de atuação ministerial, dois judicializados e um ainda em trâmite administrativo. Esse último pretende ser doravante desenvolvido sob as bases teóricas firmadas nesta pesquisa e sob a inspiração das iniciativas formatadas nos dois primeiros casos, que, embora judicializados, são compreendidos como práticas resolutivas exitosas.

Palavras-chave: Ministério Público. Ministério Público Resolutivo. Direitos Culturais. Participação popular/ Democracia.

ABSTRACT

This research sought to understand the Resolutive Public Prosecutor's Office to foresee its potentialities and how this resolute movement can be an ally in the construction of a possible (material) democracy. The thematic and territorial focuses were the practical actions developed by Public Prosecutor's Office of Ceará, Brazil, in defense of the cultural heritage. The methodology was based on qualitative research, using literature review, documentary and fieldwork, interviews, and the case study technique. It was also pointed out that the Resolutive Public Prosecutor's Office aims to solve conflicts quickly and effectively. This approach is based on the 1988 Federal Constitution, which indicates that the activities developed by the Public Prosecutor's Office, far from being aimed at maintaining the *status quo*, promote social change, as intended by the Article 3 of 1988 Federal Constitution. It was found that, in terms of globalization, the problem-solving activities stand out as facilitators of popular participation in conflict resolution and in the creation of public policies, which promote popular empowerment and the reinforcement of local power, setting up a factor of resistance to hegemonic globalization. The massification of society and hegemonic globalization are a result of the neoliberal system, that distances States from political power, hurting their sovereignty, since political power is now closer to economic power, crystallized in international organizations. Indeed, the Brazilian Prosecutor's Office has typically Brazilian attributions, which makes it more powerful than the persecuting offices of other countries, thus, in the defense of the Brazilian cultural heritage, there is a Brazilian authenticity in who promotes it and in favor of a legal object that is equally national. Furthermore, for the concept of cultural reference, the participation of society in the defense of cultural rights is unavoidable, as only it can point out the assets that are relevant to its history and to the construction of its knowledge and collective memory. Considering that the resistance to global power is founded on popular emancipation and on the austerity of local power, this study analyzed if the Resolutive Public Prosecutor's Office, with public spaces for discussion along the lines of Habermas, could setup a local movement of opposition to hegemonic globalization. Besides, the cultural industry also contributes to the displacement of political power and, knowing this, the protection of the Brazilian cultural heritage by the Resolutive Public Prosecutor's Office, based on the popular participation, tried to highlight the dispute of the global mass media against the local authenticity. In fact, this study used cultural rights journals and doctrine, in addition to contemporary political and procedural theories, to develop a repertoire for democratic experimentation, which is fundamental for the Public Prosecutor's Office to act in the third

wave of access to justice in defense of transindividual rights, especially cultural rights. This research highlighted three practical cases of ministerial action, two in court and one in administrative proceeding. The case that is in the administrative process will be developed on the theoretical basis of this research and under the inspiration of the first two cases, which, although judicialized, are understood to be successful resolution practices.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Resolutive Public Prosecutor's Office. Cultural Rights. Popular participation / Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Agravo de Instrumento
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CESA	Centro de Estudos Sociais Aplicados
CF	Constituição Federal
CFRFB	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
IC	Inquérito Civil
IPHAN	Instituto do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras contra as Secas
EC	Emenda Constitucional
ESMEC	Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará
MP	Ministério Público
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
STF	Supremo Tribunal Federal
SECULT	Secretaria de Cultura
SUS	Sistema Único de Saúde
TJ	Tribunal de Justiça
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CULTURAIS COMO FERRAMENTA DE AMPLIAÇÃO DA GRAMÁTICA DEMOCRÁTICA.....	25
2.1	O zelo ao patrimônio cultural brasileiro como laboratório de cidadania	25
2.2	O Ministério Público à luz de algumas teorias políticas contemporâneas	34
2.3	O agir comunicativo de Habermas e o Ministério Público Resolutivo.....	40
3	MINISTÉRIO PÚBLICO	54
3.1	Panorama histórico do Ministério Público	54
3.2	O atual perfil ministerial no Estado brasileiro	57
3.3	A Democracia e o Ministério Público	61
3.4	Ministério Público Transformador.....	70
4	MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO EM AÇÃO: ADEQUANDO O PROCESSO PARA A DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO	81
4.1	Ministério Público Resolutivo e possibilidades de adequação processual aptas à defesa do patrimônio cultural brasileiro.....	81
4.2	Análises de atuações do Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE na defesa do patrimônio cultural local	101
4.2.1	Campo de Concentração da Barragem do Patu	101
4.2.2	Edifício São Pedro.....	105
4.2.3	Procedimento Administrativo para tutela do patrimônio histórico-cultural de Baturité – CE	117
5	CONCLUSÃO	121
	REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

Cuida-se de pesquisa que pretende analisar o movimento conhecido como Ministério Público Resolutivo, verificando suas potencialidades como política institucional e investigando se as atividades desenvolvidas sob esse formato colaboram efetivamente para a proteção de bens culturais.

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP recomenda a atuação resolutiva do Ministério Público – MP. O Ministério Público Resolutivo consiste na priorização da solução assertiva e direta dos conflitos por cada membro do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, contribuindo efetivamente para a prevenção e a resolução dos problemas que envolvem a concretização de direitos ou interesses cuja atribuição de defender ou promover é ministerial.

Essa atuação direta dá-se de forma preventiva, inibindo violações de direitos, sem descurar de uma postura que vise à cessação imediata da lesão quando essa já se concretizou. A postura resolutiva dos órgãos ministeriais também está atenta à ameaça de violação de direitos e à aplicação tempestiva e eficiente de sanções judiciais, quando for o caso. Com efeito, a atividade resolutiva deve ser a mais rápida e efetiva possível e, preferencialmente, extrajudicial, tendo-se na atuação demandista a última trincheira e buscando a solução ágil dos conflitos através dos plásticos e vocacionalmente consensuais processos extrajudiciais.

Na tutela do patrimônio histórico e cultural é imprescindível essa atuação célere e efetiva, pois o decurso do tempo, embora possa contribuir para o incremento da referência cultural de determinados bens, pode ser fatal para a tutela do direito transindividual consistente no acesso a bens culturais brasileiros, sobretudo no vigente contexto neoliberal.

Por patrimônio cultural compreende-se o conjunto de bens, materiais ou imateriais, que funcionam como standards da identidade, da ação e da memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (BRASIL, 1988).

Analisando-se estudos desenvolvidos por Habermas (1997) em temas como o agir comunicativo e suas consequências para a efetivação da democracia, percebeu-se forte relação entre certas atividades desempenhadas pelo Ministério Público, especialmente no perfil resolutivo, e o fluxo do fazer democrático e participativo apresentado pelo filósofo. Nesse contexto, a participação popular se destaca como elemento essencial para o enriquecimento da gramática democrática na defesa de todos os direitos.

Em sede de proteção de bens culturais, a intervenção da sociedade é imperiosa, pois a condição de patrimônio cultural brasileiro é atravessada pelo conceito de referência cultural.

Somente a sociedade pode apontar aquilo que é e foi importante para a construção de sua história, de seus saberes e de sua memória.

Como visto, o movimento resolutivo pretende maximizar o perfil do Ministério Público como instrumento da sociedade civil, munindo-o de capacitação para solucionar questões sociais de modo mais célere e amistoso. Vale dizer que a vontade da sociedade civil seria captada pelo uso da palavra na esfera pública, que poderia vir a ser institucionalizada pelo Ministério Público através dos instrumentos constitucionais dos quais dispõe.

Deve-se pontuar, contudo, que a interpretação corporativa dos mecanismos pensados para a promoção da democracia pode comprometer a efetiva participação popular, pois os mesmos veículos voltados à garantia da democracia podem ser cooptados, passando a servir a uma elite estatal que, para Miliband (1972), cuida dos interesses da classe capitalista. Tal desvio pode ocorrer nas diversas esferas de atuação do Ministério Público, mas no que se refere a direitos que pertencem a todos e a cada um, como são os direitos culturais, o compromisso com a democracia deve ser ainda maior.

Com efeito, o presente estudo visa observar se o movimento resolutivo no Ministério Público pode ser um propulsor do exercício da democracia na seara da proteção ao patrimônio histórico e cultural. Para tal fim, além da explicação das principais categorias e de suas eventuais correlações, revisar-se-á a literatura relativa ao tema, partindo-se dos ensinamentos de certos expoentes da Teoria Política Contemporânea, dos Direitos Culturais, da Teoria do Processo e de três casos apreciados pelo Ministério Público do Estado do Ceará no tema da proteção cultural.

Nesses exemplos serão apreciados, para além das iniciativas desenvolvidas pelas promotorias, se houve participação popular, em que medida essa se deu e se a atividade do MP se deu no formato resolutivo, ainda que tenha havido a judicialização da questão. Analisar-se-ão três casos práticos cujo recorte territorial passa pelo estado do Ceará. São eles: Campo de Concentração da Barragem do Patu, em Senador Pompeu - CE; Edifício São Pedro, em Fortaleza - CE; e um procedimento administrativo que visa conferir proteção legal aos bens culturais materiais de Baturité - CE. A escolha desses casos se deu em razão do impacto regional dos dois primeiros, configurando parâmetros da atuação exitosa do MP em proteção de patrimônio histórico-cultural, ao passo que o terceiro caso é aquele em que a pesquisadora pretende, doravante, aplicar os conhecimentos teóricos produzidos neste trabalho em favor da proteção do meio ambiente cultural de Baturité/CE, comarca onde atua como promotora de justiça.

Considerando-se que o curso de mestrado a que se submeteu a pesquisadora é do tipo profissional, a capacitação para o exercício laboral é um fator a ser observado. Assim, o recorte temático e territorial justifica-se, também, como ferramenta de aplicação fática dos conhecimentos acadêmicos.

Nesse sentido, passeando pela história do Ministério Público, Goulart (2019) lembra que referida instituição foi inicialmente pensada para ser um agente da Coroa, ou seja, seu papel era garantir os interesses do rei nos processos jurisdicionais. Esse esquema de atividades permaneceu vigendo tanto durante as monarquias parlamentares como nas repúblicas, ressignificando-se o serviço à Coroa como préstimos à Administração Pública.

Ocorre que, com o aparelhamento dos mecanismos de promoção da cidadania, o Ministério Público quer ser não um mero representante da Administração, mas um defensor dos interesses da sociedade, pautando-se pela concretização dos valores e princípios democráticos. Hodiernamente, o Ministério Público pretende deixar de ser um simples instrumento a favor da implementação da coerção no Estado, transmudando-se em forte aparato da sociedade civil, que colabora para a construção da democracia substancial.

Assim, os mecanismos outrora pensados para a efetivação de direitos, que necessitavam da mediação do Judiciário, parecem menos eficazes nesse novo perfil ministerial, motivo pelo qual a resolutividade da atuação do Ministério Público teve de munir-se de aparatos que, de um lado, promovessem a célere resolução dos conflitos em meio a uma sociedade cada vez mais diversificada e, de outro, garantissem os princípios administrativos que devem nortear as atividades dos agentes a serviço do Poder Público.

Entrementes, os antigos equipamentos a cargo do Ministério Público, baseados em uma visão limitada de acesso à justiça, que passavam, necessariamente, pela mediação do Judiciário, parecem não plenamente adaptados para o atual mundo globalizado, constantemente pulverizado por mudanças fáticas repentinas. Por isso, o movimento resolutivo tem uma filosofia particular que faz nascer instrumentos voltados à atuação do Ministério Público com fulcro nesse novo paradigma. Assim, criam-se e atualizam-se instrumentos processuais para dar vazão ao novo perfil ministerial, a exemplo do inquérito civil, do procedimento administrativo, das recomendações, do procedimento preparatório, entre outros. Tais ferramentas tentam calibrar a necessidade de uma atuação formal e transparente por parte de um órgão estatal com perfil mais desburocratizado e célere, visando acompanhar as mudanças da sociedade civil.

Para Goulart (2019), o Ministério Público mudou de lado, passando da sociedade política para a sociedade civil, atuando junto a outros fortes atores com o fito de promover a democracia.

Para a consecução desse fim, Goulart (2019, p. 107) sintetiza as iniciativas que devem ser construídas pelo Ministério Público, a saber:

- alinhar-se com os demais sujeitos políticos coletivos que estão na mesma trincheira, lutando pela concretização do mesmo objetivo estratégico;
- servir de canal às demandas subalternas;
- transformar o sistema da Administração da Justiça em palco privilegiado dos conflitos de massa;
- utilizar o direito como instrumento de transformação social;
- contribuir para a universalização do acesso à ordem jurídica justa.

Nesse ponto, os ensinamentos de Goulart (2019) dialogam fortemente com os de Santos (2003), que explica existirem dois tipos de globalização acontecendo no mundo, uma de conteúdo neoliberal, já bastante conhecida e de caráter mais hegemônico; e outra de caráter contra-hegemônica, alternativa, que se dá da base para os topos dos países, firmada pela aliança entre movimentos que se unem em prol da luta contra a exclusão social, a exploração do trabalhador, o enfraquecimento das iniciativas em prol da construção de políticas públicas, os danos ao meio-ambiente e em defesa da biodiversidade, manifestando-se ainda pela valorização dos direitos humanos e marcando posição contra as guerras de conteúdo ético. Ou seja, para Santos (2003), existiriam: (i) a globalização hegemônica, a serviço dos objetivos do neoliberalismo e que se coloca em franca oposição à (ii) globalização contra-hegemônica, de iniciativa de grupos locais, que teimam a resistir ao imperialismo da primeira.

As pautas dos diversos movimentos que articulam essa globalização contra-hegemônica se aproximam das incumbências impostas ao Ministério Público no art. 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Outrossim, no Brasil, o Ministério Público goza de uma posição muito diferente se comparado aos dos demais Estados-Nação, pois esse órgão persecutório estatal brasileiro tem mecanismos de atuação que lhe conferem maior autonomia e meios de promover suas atribuições, que, como dito, convergem para iniciativas de emancipação social, conforme será evidenciado no decorrer deste estudo.

Ainda tratando do mundo pós-moderno e dos processos de globalização, Santos (2003) lembra que a globalização hegemônica parece prescindir dos ideais de progresso e de luta, deslegitimando promessas de futuro e de emancipação social tamanha a uniformidade que produz. Em contraposição a esse processo, têm surgido diversos movimentos e iniciativas

locais. A proteção ao patrimônio cultural brasileiro nesse contexto é de suma relevância para o resguardo dos efeitos massificantes da globalização hegemônica.

Nesse sentido, Santos (2003) tece comentários referentes à “emancipação social” e ao que se entende como “local”, “global” e contra-hegemônico compreendendo que tais conceitos são relacionais e que, da mesma forma que haveria pluralidades de globalizações, também existiriam diversas emancipações sociais.

Assim, o que se levanta neste estudo é se a atuação resolutiva do Ministério Público, sobretudo em sede de proteção ao patrimônio cultural, poderia ser considerada um movimento local de resistência à globalização imposta pelas grandes potências, que se notabilizaria pela oportunização conferida à sociedade civil de institucionalizar suas mais caras demandas, extraídas da esfera pública. A resistência local se daria por dois elementos: o subjetivo, ou seja, quem fomenta; e o substantivo, o que se promove. O movimento de globalização contra-hegemônico seria dirigido pelo MP com a fundamental atuação da sociedade civil. Como destacado, no caso do Brasil o MP carrega traços bastante peculiares. Ao se debruçar sobre matéria atinente à defesa do patrimônio cultural brasileiro, as iniciativas revestem-se de marcadores da originalidade local.

Em outra perspectiva, por se tratar o movimento resolutivo de um mecanismo de ação institucional cunhado no interior de uma democracia liberal, tal movimento poderia estar necessária e fatalmente vinculado ao neoliberalismo. Não obstante essas possibilidades extremas diante da lógica que norteia o Ministério Público Resolutivo, refletir-se-á se há, ao menos, certa afinação desse movimento institucional com propósitos de emancipação social, a serem externalizados através da defesa dos direitos culturais.

Outrossim, não se pode desconsiderar que há forte divergência entre os membros do Ministério Público, que, por vezes, a despeito de utilizarem os instrumentos jurídicos de vocação resolutiva, burocratizam-os, agindo não necessariamente em prol da sociedade civil, mas do êxito da Administração Pública e do Estado.

Na tentativa de elaborar esse processo, no decorrer deste trabalho haverá a exposição dos ensinamentos de Miliband (1972) em relação ao tema, autor que atrela as atividades dos funcionários civis ao êxito da máquina pública com forte relação aos interesses da classe capitalista, ora dominante, logo, distante do escopo de emancipação social.

Não obstante, o Ministério Público, na condição de equipamento estatal, sujeita-se ao que fora previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que traz entre seus objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º). Há estudos que apontam ser Ministério Público um potente veículo de transformação social nos moldes objetivados pelo

legislador constituinte, especialmente quando se vale da prática oriunda da teoria que embasa os ensinamentos referentes à resolutividade de suas iniciativas. Ainda com respaldo na leitura de Miliband (1972), se for aproximada a atuação ministerial àquela desempenhada pelos juízes – aproximação que se parece lícita, diante da equiparação constitucional desses órgãos estatais (artigo 129, § 4º, CF/88) (BRASIL, 1988) – ainda haveria muito espaço para atuação ministerial autônoma e independente dos interesses da elite dominante e/ou do governo.

Noutra via, a resolutividade, talvez por permitir maior criatividade ao membro que a maneja, pode oportunizar um avanço quanto aos instrumentos democráticos, desnaturalizando os alicerces que propiciaram sua criação, o que se dá, sobretudo, pela independência funcional dos integrantes do Ministério Público. A atuação resolutiva, em que pese potente, pode ser mais um instrumento de promoção da democracia, como muito bem explica Miliband (1972), a ser cooptado pelas classes dominantes, inclusive em matéria de defesa do patrimônio cultural.

Por outro lado, entendendo que o movimento resolutivo seria um interessante veículo de emancipação social pela habilidade para a indução democrática que a mencionada liberdade criativa pode imprimir, com Santos e Avritzer (2003, p. 45) pode-se pensar no movimento resolutivo como um fomentador de um agir democrático local, na toada do “fortalecimento da demodiversidade”.

Na defesa de direitos culturais são mais prementes essa participação popular e o diálogo institucional, a ser viabilizado em esfera pública para se extrair as referências culturais dos envolvidos.

No que se refere à atuação resolutiva no Ministério Público, tem-se política reconhecidamente incentivada pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP desde o ano de 2017 – embora sua semente esteja na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) – por meio da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017 (BRASIL, 2017b). Não obstante, o tradicionalismo jurídico, por vezes, parece ser mais forte que as disposições legais. Ou seja, a própria norma escrita, desconfia-se, não consegue dissuadir os mais arraigados à lei a mudar suas práticas demandistas e, por vezes, distanciadas dos valores esboçados no texto constitucional.

Diante desse contexto, o presente estudo quer compreender se é viável a perspectiva de pensar o Ministério Público como incentivador e fiscalizador da participação popular em matéria de proteção cultural, sobretudo através de práticas resolutivas. Assim, intende compreender se a discussão e o debate dos assuntos caros à sociedade no seio da esfera pública, com intensa interlocução entre os cidadãos e os membros do Ministério Público, poderia resultar em decisão política apta a induzir políticas públicas legítimas e coerentes com a opinião

pública e com os objetivos do Ministério Público traçados no artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988); ou, de outro lado, se o excesso de liberdade que advém das práticas resolutivas seria mais um mecanismo a favor de excessos estatais em benefício dos setores dominantes.

É cediço que não se cuidam de hipóteses fechadas e binárias, vez que a investigação pode mostrar ausência de relação entre a democracia participativa, o movimento resolutivo e a proteção do patrimônio cultural, ou uma aproximação meramente episódica, dentre outros.

Assim, algumas formulações pretendem ser esclarecidas ao longo deste trabalho: 1. O que é e como funciona o Ministério Público? 2. O que é democracia e qual sua relação com emancipação popular? 3. Quais as conexões entre o movimento resolutivo e a participação popular e qual a aptidão de essa relação induzir políticas públicas? 4. O que são direitos culturais e quais seus principais princípios na vigente ordem constitucional? 5. Quais mecanismos processuais são aptos à adequada atuação do Ministério Público na tutela de bens culturais? 6. Como essa tutela ministerial ao patrimônio cultural pode ser observada na prática? Ressalta-se que essas indagações serão desenvolvidas em constante diálogo com os três casos concretos acima mencionados, cuja análise jurídica perpassará o conhecimento de políticas públicas culturais.

As formulações acima são justificadas na medida em que um estudo desenvolvido no âmbito das políticas públicas pretende pensar meios de equalizar as diferenças sociais e promover emancipação social, fazendo uso de instrumentos manejados pelo Estado. No que se refere à proteção do patrimônio cultural, a Constituição evidencia de modo cogente a participação popular como colaboradora na promoção e na proteção do patrimônio cultural brasileiro, de acordo com o art. 216, §1º (BRASIL, 1988).

Outrossim, as políticas públicas são atuações estatais voltadas ao bem-estar da sociedade e ao interesse dessa. Parece que se houver a efetiva coincidência entre os interesses dos cidadãos e as políticas públicas, essas terão a tendência de serem vetores de emancipação social na medida em que externalizarão direitos afetos à cidadania.

Ressalta-se que a pesquisadora deste estudo faz parte do quadro de Promotores de Justiça do Estado do Ceará e, durante sua prática laboral, passou a suspeitar que nem sempre há incentivo institucional para que os promotores diminuam as distorções sociais, efetuando esses, tão somente, mínimos reparos na denominada “ordem pública”, a qual é rotineiramente flagelada pelos inúmeros ilícitos computados, ou não, pelo sistema de justiça.

É cediço que o termo “ordem pública” é um conceito jurídico indeterminado, que, como quase todas as normas jurídicas, tem seu conteúdo preenchido ao alvedrio das classes dominantes.

Diante disso, por mais que se intencione categorizar como exclusivamente técnica a atividade jurídica, as iniciativas profissionais daqueles que laboram no Direito, a exemplo dos Promotores de Justiça, estão permeadas de conteúdo político por repercutirem em direitos de cidadania. Nos casos práticos analisados nesta pesquisa a dimensão política do trabalho desenvolvido com fundamentação jurídica restará bem evidenciado.

É patente o conteúdo político da Constituição Federal, sem descurar de sua natureza jurídica cogente e de sua relevância como norma fundante de todo o ordenamento jurídico. Todavia, é cediço que, na rotina laboral dos membros do Ministério Público, antes de ser fiel ao texto constitucional o Promotor de Justiça deve garantir o rigor de inúmeras normas internas, estreitando o tempo e a energia necessários para balizar suas atividades com o ideal de justiça, o qual deveria ser o pressuposto de quaisquer ações, desenvolvendo um trabalho de tendência alienante. O trabalho excessivo, desconfia-se, é incapaz de libertar, ainda que nas carreiras de vocação mais intelectualizada.

Outrossim, o próprio processo seletivo parece convidar o potencial Promotor de Justiça à perda de senso crítico, uma vez que as provas são repetições de lei e de argumentos de autoridade, o que também parece ser reflexo de uma educação jurídica ainda vinculada a diretrizes dogmáticas e de caráter positivista do Direito moderno.

À vista disso, o sistema de justiça brasileiro é formado, predominantemente, por bem remunerados e domesticados serviçais da elite econômica do País, que se encontra bem representada no Legislativo e no Executivo. Os operadores do Direito agem a serviço das normas, que se prestam a quem as confecciona (ou a seu mando). Diante da vigente crise mundial do sistema representativo, a formulação de leis e sua execução dificilmente servirá aos eleitores (SOUZA, 2019).

Por entender que o Ministério Público tem potência para ir além da manutenção dessa situação, dedicando-se a transformá-la e considerando seu perfil constitucional de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127) (BRASIL, 1988), a pesquisadora elabora este estudo. Instada pela banca de qualificação, a pesquisa foi direcionada às atividades resolutivas na tutela do patrimônio cultural brasileiro, sobretudo o local, a fim de pensar no desenvolvimento de atividades mais resolutivas nesse setor.

O que se pretende, pois, é observar a política institucional, que resultou na expedição da Recomendação do CNMP nº 54, de 28 de março de 2017 (BRASIL, 2017b), observando-se suas potencialidades frente à tutela de direitos culturais e analisando como ampliar o debate para a promoção desses direitos de forma legítima e conectada à participação popular.

Em termos específicos, este estudo passará pelas seguintes etapas: coordenará alguns conceitos afetos à disciplina dos direitos culturais, fundamentais para a compreensão dos casos empíricos que respaldarão as bases teóricas a serem desenvolvidas ao longo do estudo; pesquisará o papel do Ministério Público diante da nova ordem constitucional brasileira, sem descuidar do histórico que precedeu sua atual configuração; verificará eventual perfil democrático do Ministério Público; destacará as novas diretrizes processuais voltadas à satisfação de direitos transindividuais de forma mais legítima, plural e efetiva; e examinará atuações ministeriais no setor de proteção ao patrimônio cultural, analisando casos práticos para o ulterior refinamento da atuação resolutiva ministerial da tutela desses direitos difusos.

Com base nos objetivos gerais e específicos acima delineados, é essencial que o estudo desenvolva e relacione as seguintes categorias: Ministério Público, Ministério Público Resolutivo, direitos culturais e participação popular/democracia.

Com efeito, a fim de estudar o Movimento do Ministério Público Resolutivo, a abordagem metodológica que se mostrou mais adequada foi a pesquisa qualitativa. Devido aos fins buscados neste trabalho, que pretende discernir eventual relação entre o movimento resolutivo do Ministério Público e a participação popular na tutela de direitos culturais com análise voltada à compreensão do fenômeno e não à sua quantificação, descartou-se a pesquisa quantitativa (GOLDENBERG, 2004).

Nesse sentido, como explica Goldenberg (2004, p. 3-4), “na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc.”.

No que tange à metodologia a ser utilizada, em seu aspecto procedimental, obtemperou-se partir da análise do material condensado por quem pensou de modo pioneiro acerca do tema através da pesquisa bibliográfica e da revisão de literatura, sem prejuízo da pesquisa de campo, da documental, da utilização de técnicas de estudo de caso e de entrevistas realizadas com autoridades do MPCE com familiaridade técnica nas categorias analisadas, a saber, o Corregedor-Geral do MPCE, Pedro Casimiro Campos de Oliveira e o Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo,

Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE, Ronald Fontenele Rocha.

Examinar-se-á, ainda, a literatura que aproxima os temas Ministério Público e políticas públicas. Para tal fim, analisou-se a coleção de artigos publicada pela Editora *Lumen Juris* “Ministério Público e Políticas Públicas”, publicada em 2009, de onde, após a leitura do índice e do resumo dos artigos, foi destacado um texto que contribuiu para o desenvolvimento deste trabalho.

Por outro lado, no que se refere ao movimento resolutivo, além dos artigos e textos publicados em periódicos à disposição para o exame e consulta na Internet, serão analisados os livros que compõem a coleção da Editora D’Plácido, denominada “Ministério Público Resolutivo”, que desenvolve uma teoria que aproxima o Direito da Sociologia, destinada ao exame e ao aprimoramento dessa prática institucional.

Outrossim, no dia 22 de março de 2022 foi realizada uma busca avançada no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, momento em que se refinou a pesquisa a trabalhos em língua portuguesa, publicados nos últimos quatro anos, utilizando-se como descritores as seguintes expressões em conjunto: “Ministério Público resolutivo”, “políticas públicas” e “democracia”, resultando em três achados, os quais serão sublinhados neste estudo.

Para desenvolver os temas afetos aos direitos culturais foram revisados livros e artigos na área, especialmente os escritos de Humberto Cunha Filho e Rodrigo Vieira Costa.

Quanto aos casos práticos selecionados para incrementar a análise da atuação ministerial em defesa do patrimônio cultural, fazendo uso de pesquisa documental a fim de conceder um caráter mais empírico e cearense para pesquisa, conforme sugestão da banca de avaliação de qualificação desta dissertação, partiu-se de dois casos icônicos de atuação do MP em defesa do patrimônio cultural: “Campo de Concentração da Barragem do Patu”, em Senador Pompeu - CE, e Edifício São Pedro, em Fortaleza - CE. A escolha desses casos se deu em razão do impacto regional dos dois primeiros, configurando parâmetros da atuação exitosa do MP em proteção de patrimônio histórico-cultural, ao passo que o terceiro caso é aquele em que a pesquisadora pretende, doravante, aplicar os conhecimentos teóricos produzidos neste trabalho em favor da proteção do meio ambiente cultural de Baturité/CE, comarca onde atua como promotora de justiça.

Destaca-se que esses não são casos de uma atuação extrajudicial resolutiva – conceitos que serão doravante esmiuçados – porque necessitaram ser judicializados. Todavia, de ambos se extraiu a vontade de parte considerável da população na proteção desses bens, que,

possivelmente, não teriam recebido a tutela institucional não fosse a participação popular. Ademais, parece que nesses casos o MP, em que pese acionando o Judiciário, o fez de forma resolutiva, ou seja, com vontade de solução e com a celeridade possível diante das circunstâncias factuais.

Quanto à metodologia utilizada para acessar os dados processuais pertinentes ao caso “Campo de Concentração da Barragem do Patu”, tem-se que, após tomar conhecimento do caso via imprensa e redes sociais, conectou-se ao promotor responsável e ao servidor do Ministério Público lotado na promotoria onde tramitou o Inquérito Civil. No dia 04 de julho de 2022 esses servidores públicos franquearam acesso às páginas digitalizadas do Inquérito Civil arquivado na promotoria de Senador Pompeu, bem como ao número do processo da Ação Civil Pública - ACP, ajuizada para cobrança e efetivação dos termos do acordo formulado entre as partes, cujo inteiro teor foi acessado e baixado através do sistema e-SAJ.

Quanto aos processos envolvendo o Edifício São Pedro, seus números de autuação são facilmente acessados por buscas em notícias jornalísticas, de modo que, no dia 05 de julho de 2022, procedeu-se à pesquisa documental pelo sistema e-SAJ, baixando-se o inteiro teor da ACP nº 0164672-53.2018.8.06.0001. No dia 12 de julho de 2022 iguais providências foram desenvolvidas para garantir o acesso aos autos de nº 0808176-55.2021.8.06.0001.

Por fim, foi selecionado um terceiro processo, este em trâmite em âmbito extrajudicial, na 3ª Promotoria de Justiça de Baturité. Trata-se de um processo administrativo instaurado por esta pesquisadora, de ofício, com o objeto de conferir proteção legal aos bens culturais materiais de Baturité. O processo é acessível ao público em geral através do sistema SAJ. Todavia, a pesquisadora atuou no processo como sua presidenta, motivo pelo qual tinha pleno conhecimento de sua tramitação. Embora, neste momento, esteja afastada de suas atividades para fins de finalização deste trabalho de conclusão de curso, no dia 30 de junho de 2022 ingressou no sistema SAJ e baixou o inteiro teor do procedimento administrativo para fins de apreciação.

Ademais, pontua-se que, na medida em que se encontra implicada no objeto do estudo por integrar os quadros de membros e membras do Ministério Público do Estado do Ceará, a pesquisadora pretende ser o mais analítica possível na formulação de seus dados, inclusive, caso seja necessário, descrevendo suas emoções. Partindo do pressuposto da impossibilidade de neutralidade, trará clareza às possíveis interferências sofridas, de modo circunstanciado, conforme sugerido por Goldenberg (2004, p. 25, grifo no original), para quem “não existe outra forma para excluir o *bias* nas ciências sociais do que enfrentar as valorações introduzindo as premissas valorativas de forma explícita nos resultados da pesquisa”.

Com efeito, o estudo pretende analisar se as atividades resolutivas, manejadas pelo Ministério Público, poderiam ser uma via de promoção e de defesa da participação popular apta a captar a opinião pública e institucionalizá-la, atalhando o caminho de acesso às políticas públicas e aos direitos no campo da cultura. Em termos mais empíricos, analisar-se-ão casos concretos, sendo um processo concluído, outro na sua fase final e um ainda incipiente, buscando extrair desses exemplos possibilidades de uma interface mais efetiva com a população, aprimorando e legitimando o trabalho ministerial.

Vale dizer que o primeiro capítulo se destina à explicitação do referencial teórico, esclarecendo definições afetas à disciplina de Direitos Culturais, visto que a abordagem de natureza mais empírica deste trabalho debruçar-se-á sobre casos envolvendo a atuação do Ministério Público nessa seara. Em seguida, serão evidenciados, refletidos e debatidos os pensamentos de Marcelo Pedroso Goulart e de alguns teóricos políticos contemporâneos, em especial daqueles que se debruçaram sobre as teorias marxistas e institucionalistas, sem descuidar dos autores que têm estudado democracia, participação e legitimidade, com destaque para os ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos, Leonardo Avritzer e Jürgen Habermas.

O segundo capítulo refletirá sobre o Ministério Público, levantando aspectos históricos, sublinhando seu perfil atual no Estado brasileiro e suas idiossincrasias diante dos órgãos persecutórios estatais de outros países. Ademais, discorrer-se-á quanto à democracia, perquirindo eventual relação entre o Movimento Ministério Público Resolutivo, a participação democrática e as ações de resistência à globalização hegemônica.

O terceiro capítulo pretende avaliar eventuais estratégias processuais aptas a refinar o trabalho ministerial no campo dos Direitos Culturais, buscando o aprimoramento de práticas resolutivas nos termos da Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017, do CNMP (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Por fim, o trabalho também confrontará os casos práticos selecionados com as técnicas processuais mais inovadoras voltadas à garantia efetiva e célere de direitos culturais. O destaque visa o aprimoramento da atuação ministerial, com foco no experimentalismo democrático, que pretende nortear o futuro do terceiro exemplo prático.

2 O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CULTURAIS COMO FERRAMENTA DE AMPLIAÇÃO DA GRAMÁTICA DEMOCRÁTICA

O primeiro tópico posicionará a matéria de fundo que embasará a pesquisa, a saber, patrimônio cultural brasileiro. Cuidando-se de estudo da atividade ministerial voltada à resolutividade em cotejo com casos práticos na defesa de direitos culturais, optou-se por partir das definições fundamentais concernentes a essa matéria, utilizando referências teóricas do culturalista Humberto Cunha Filho.

Em seguida, haverá uma abordagem mais social e filosófica das atividades ministeriais, sobretudo na perspectiva resolutiva. Os escritos de Marcelo Pedrosa Goulart serão confrontados com algumas das principais abordagens de Ciência Política desenvolvidas a partir da segunda metade do século XX, recorrendo-se, especialmente, às teorias neo-institucionalistas e marxistas. Em seguida, serão expostas algumas considerações relativas ao agir comunicativo de Jürgen Habermas por se entender que suas teorias podem ser úteis à compreensão das potencialidades do movimento resolutivo do Ministério Público, especialmente na tutela do patrimônio cultural brasileiro diante da previsão do artigo 216, §1º, da Constituição Federal de 1988 – CF/88¹ (BRASIL, 1988).

2.1 O zelo ao patrimônio cultural brasileiro como laboratório de cidadania

O presente estudo analisará o desenvolvimento de atividades ministeriais em defesa do patrimônio cultural brasileiro. Logo, é premissa o conhecimento dos conceitos elementares ligados ao tema.

Nesse sentido, anuncia-se as várias camadas do conceito de cultura, buscando uma definição jurídica do termo, uma vez que as atividades desempenhadas pelo Ministério Público têm por mensageira a ciência do Direito.

É cediço que cultura tem múltiplos significados a saber: a bagagem de conhecimentos que uma pessoa traz consigo; como sinônimo de arte, ou seja, como produto do saber humano; o conjunto de crenças e saberes de um determinado povo, como a cultura de determinado povoado; o desenvolvimento de técnicas; os saberes de uma categoria social ou de estudo, como é exemplo a cultura jurídica, a cultura médica, dentre outros; sem se olvidar do

¹ “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.” (BRASIL, 1988).

sentido antropológico, que entende por cultura toda produção humana, seja material ou imaterial (CUNHA FILHO, 2018). Ressalta-se que foge ao objeto deste trabalho aprofundar nas diversas definições de cultura, sobretudo numa discussão de viés antropológico, matéria afeta às ciências sociais, por se entender que o conceito jurídico é suficiente para a fundamentação do presente recorte temático.

No que concerne ao conceito jurídico do termo, em que pese a Constituição Federal não o explicitar, o constituinte evidenciou, no art. 216, a compreensão de patrimônio cultural brasileiro, aproximando-o do conceito antropológico de cultura: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988).

O entendimento de que a norma definidora de patrimônio cultural também se presta a definir cultura não resulta da simples aproximação dos temas, mas do seguinte raciocínio silogístico, de múltiplas premissas: a definição constitucional diz que potencialmente e pelo critério da referencialidade constituem patrimônio cultural todos os bens de natureza material e imaterial; por seu turno, patrimônio é o conjunto de bens de um ser. Ademais, não se pode olvidar que a cultura é identificável tão somente por seu patrimônio; logo, a cultura é, em última análise, igual ao patrimônio cultural que a constitui. Quanto ao adjetivo genérico brasileiro, consta do texto pelo fato de se tratar da Constituição desse Estado (CUNHA FILHO, 2018, p. 25).

Segundo Cunha Filho (2018), a doutrina tem hesitado em debruçar-se sobre o tema, efetuando abordagens mais genéricas. Na busca de uma definição mais restrita, o autor parte de algumas premissas: 1. o entendimento do ser humano inserido em uma linha temporal, na qual o passado e o futuro importam para a construção de sua história; 2. quando se reporta a direitos culturais, a doutrina em geral refere-se a “artes, memória coletiva e fluxo de saberes” (CUNHA FILHO, 2018, p. 27); 3. o objetivo dos direitos culturais é favorecer que as pessoas se posicionem historicamente, contribuindo para o desenvolvimento social através do acesso de ferramentas de conhecimento histórico.

Com essa base argumentativa, acrescentando uma noção valorada de cultura, como a intervenção humana em favor da dignidade, passa-se a entender que direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento e o uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana. Encontrando um direito em que esses elementos convivam simultaneamente, embora em maior escala que os outros, trata-se de um direito cultural (CUNHA FILHO, 2018, p. 28).

No mesmo sentido, Rodrigo Vieira Costa (2011) evidencia didático conceito de cultura, no sentido jurídico, partindo de dois elementos: 1. respeito e ligação com o princípio da dignidade humana (o que revela sua natureza de fundamentabilidade) e 2. estreita referência com um dos três elementos que, em termos empíricos, encarnam os temas tradicionalmente vistos como “de cultura”: artes, memória coletiva e repasse dos saberes. Para Costa (2011), essa é a cultura apta à proteção jurídica, a qual constitui o patrimônio cultural brasileiro descrito pelo legislador constituinte.

Adota-se, portanto, no presente trabalho, o conceito jurídico de cultura como sendo a própria definição de patrimônio cultural, na medida em que o define como a expressão do ser humano relacionada à tríade arte - memória coletiva - repasse de saberes, protegida pelo direito, tendo em vista o princípio constitucional da dignidade, tanto do universo humano, quanto da dos indivíduos de per si, ligada a uma ideia axiológica emancipatória de desenvolvimento (COSTA, 2011, p. 38).

Firmado o conceito de cultura no sentido jurídico, deve-se perscrutar o que se compreende por direitos culturais, cujo exercício é garantido expressamente pelo legislador constituinte².

Tem-se que “direitos culturais” são conhecidos também como “direitos da cultura”, embora o primeiro termo seja mais popularizado por ter sido consagrado pelo constituinte no art. 215, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Destaca-se que essas expressões não se confundem com o “direito à cultura”, que se refere à possibilidade de cidadãos e cidadãs atuarem em atividades culturais na sociedade (CUNHA FILHO, 2018).

O estudo das terminologias fundamentais da matéria ainda requer que outras distinções sejam feitas, sobretudo devido à fluidez da expressão “direitos culturais”. Deve-se, portanto, realizar sua diferenciação semântica de outros temas com os quais se aproxima sonoramente: culturalismo jurídico, multiculturalismo e direitos culturais. O culturalismo é uma teoria que, partindo de um conceito antropológico de cultura, explica os direitos culturais e todas as espécies de direitos a partir da cultura; o multiculturalismo ocupa-se com um aspecto em particular do direito cultural, o direito à diversidade; por fim, os direitos culturais são direitos que cuidam de pontos específicos de cultura, aqueles ligados às “artes, à memória coletiva e ao fluxo de saberes” (CUNHA FILHO, 2018, p. 30).

² “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988)

Ademais, em sede de teoria dos direitos culturais, deve-se verificar seu eventual caráter de fundamentalidade ante as relevantes consequências empíricas desse enquadramento teórico.

Inicialmente, deve-se pontuar que direitos fundamentais se relacionam com os direitos humanos, esses últimos de forte inspiração jusnaturalista, a saber, direitos que são inatos aos seres humanos, independente de legislação que os consolide. Por outro lado, os direitos fundamentais são aqueles que positivam direitos básicos do ser humano em um determinado ordenamento jurídico, evidenciando, contornando e clarificando os conteúdos dos diversos direitos humanos, de fluidíssima base valorativa. Assim, o termo “direitos humanos” é mais afeto ao Direito Internacional; ao passo que “direitos fundamentais”, por se reportarem a prerrogativas explicitamente positivadas, são objeto de Direito Constitucional. Esses últimos gozam de especial importância, valor e hierarquia no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, para além da classificação do legislador constituinte, que destaca os direitos fundamentais no Título II da Constituição Federal, devem ser sublinhadas as premissas que qualificam um direito como fundamental para distingui-lo no corpo de diversos diplomas normativos, conferindo-lhes as proteções que vêm das garantias constitucionais. Individualizados os elementos que tornam um direito fundamental, será possível assegurar o posicionamento (ou não) dos direitos culturais nesse setor.

Destaca-se, portanto, que o que torna um direito fundamental é sua inserção no texto constitucional, notadamente se tal inclusão ocorrer no título específico, configurando critério formal de classificação; e sua ligação com o princípio da dignidade humana. Essa última é uma classificação material ou substantiva, que considera o grau de interconexão do direito apreciado com os princípios que alicerçam a constituição e com os demais direitos qualificados como fundamentais.

Em que pese não descritos no artigo 5º da Constituição Federal, posição destacada pelo legislador constituinte para os direitos fundamentais, é cediço que os direitos culturais têm natureza fundamental. Isso se dá, dentre outras razões, pela cláusula de extensão descrita no próprio artigo 5º, em seu §2º, que assevera que os direitos fundamentais ali previstos não excluem outros, que podem ser extraídos tanto da Constituição, como do ordenamento jurídico brasileiro, como de tratados internacionais, o que corrobora a possibilidade de dispersão de direitos fundamentais (CUNHA FILHO, 2018), bem como devido ao substrato contudístico dos direitos culturais, intrinsecamente relacionados aos de outros direitos fundamentais, em especial ao da dignidade da pessoa humana.

A classificação acima seria inócua se dela não radiassem efeitos, a saber, proteção especial diante de empreitadas revogatórias, sujeitando-se, inclusive, à tutela via garantias constitucionais; e aplicabilidade imediata, mesmo em caso de necessidade de legislação ordinária para mediar a efetivação do direito. Nesse caso, uma vez assentada a fundamentabilidade do direito, havendo omissão do legislador ordinário em permitir que esse direito seja efetivado, permite-se a utilização do remédio do mandado de injunção, bem como o manejo da ação de inconstitucionalidade por omissão (CUNHA FILHO, 2018).

Por outro lado, destaca-se que os direitos fundamentais, uma vez positivados, expressam-se nos ordenamentos de duas maneiras, como princípios ou como regras. Quando veiculadas na forma de regras, as normas conduzem, tendencialmente, a uma interpretação mais literal, concreta e específica, pois suas redações têm caráter mais descritivo e impositivo; quando externalizam princípios, o texto normativo tem viés mais valorativo, sugerindo a otimização de suas prescrições.

Trata-se de duas técnicas normativas nas quais aos princípios resta a incumbência de trazer unidade ao texto e ao ordenamento constitucional. Todavia, nem sempre os princípios estão previstos de forma literal, sendo extraídos da interpretação sistêmica do ordenamento. Ademais, há princípios que assentam a unidade de todo o corpo legal do Estado e outros que conferem a tônica valorativa e unificadora de uma parte específica daquilo que fora positivado.

Há, portanto, princípios que devem ser observados em todas as relações, como o da dignidade humana; e outros que são específicos de determinadas áreas do conhecimento, como o princípio da publicidade no ramo do Direito Público.

O setor dos direitos culturais também tem seus princípios, uns explícitos e outros tácitos. A importância de serem destacados os princípios dos direitos culturais consiste na perspectiva de unidade que eles podem conceder ao estudo e à interpretação dos casos, preenchendo lacunas interpretativas, concedendo lógica à disciplina e promovendo mais plasticidade em razão de sua carga de abstração.

Muitos dos princípios expressos na Constituição são de autoria do constituinte derivado, e servem para tratar com literalidade do Sistema Nacional de Cultura a partir do art. 216-A da Constituição Federal. Dentre os doze princípios ali expressos, destaca-se neste trabalho o previsto no art. 216-A, §1º, inciso X, da Constituição Federal, que diz ser o Sistema Nacional de Cultura regido pelo princípio da “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” (BRASIL, 1988).

Em que pese a principiologia do Sistema Nacional de Cultura fundamente políticas culturais, alguns deles norteiam também direitos culturais devido à proximidade dos temas. Por

outro lado, há princípios específicos dos direitos culturais que podem ser inferidos do texto constitucional.

Adotando a técnica da dedução ou da inferência, acima mencionada, com o fito de aprofundar o tema, identificam-se os seguintes princípios constitucionais culturais na Constituição Federal de 1988: princípio do pluralismo cultural; princípio da participação popular na concepção e gestão de políticas culturais; princípio da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico; princípio do respeito à memória coletiva; princípio da universalidade (CUNHA FILHO, 2018, p. 67).

O princípio do pluralismo assevera a igualdade entre as manifestações culturais, não havendo hierarquia, por exemplo, entre cultura popular e erudita; o do respeito à memória coletiva reafirma a necessidade de serem preservados os registros históricos que contribuíram para a formação do Estado brasileiro, não, necessariamente, para consolidar e repetir essas práticas, mas para guardar as referências; o da universalidade concede a qualquer cidadão direitos culturais; o da atuação do Estado no setor cultural como suporte logístico revela que é da sociedade e dos indivíduos o monopólio das práticas culturais, mas incumbe ao Estado lhes conferir suporte “por tarefas específicas, como a construção de teatros, centros culturais, estruturas memoriais, viabilização de acesso a recursos públicos, dentro de certos critérios.” (CUNHA FILHO, 2018, p. 69).

O princípio da participação popular, em sede de direito cultural, assevera que cidadãos e cidadãs, de forma individual ou através de organizações civis, têm poder de discussão e de deliberação sobre políticas culturais. Sua previsão é extraída do art. 216, § 1º, da Constituição Federal: “O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação” (BRASIL, 1988).

Também se infere esse princípio do título que cuida dos direitos e garantias fundamentais, precisamente no dispositivo que prevê a ação popular, artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

Com efeito, a posição topográfica no artigo 5º da CF/88 corrobora o caráter de fundamentalidade dos direitos culturais. Outrossim, a principiologia da participação popular é

extraída ainda de outros dispositivos constitucionais que cuidam de conselhos e outros veículos que institucionalizam processos participativos. Destarte, “o princípio da participação popular decorre do regime democrático brasileiro” (COSTA, 2011, p. 37).

Em termos procedimentais, as legislações que tratam do tombamento e do registro, duas formas consagradas de proteção de patrimônios culturais material e imaterial, respectivamente, preveem a participação popular como apta a deflagar esse processo. No caso do tombamento é conferida legitimidade a qualquer cidadão para solicitação do ato junto ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; no do registro, sociedades ou associações civis podem iniciar o trâmite no plano federal, nos termos do Decreto nº 3.551/2000 (BRASIL, 2000).

Por oportuno, segue distinção dos institutos:

A diferença entre o tombamento e o registro finca-se no âmbito de suas possibilidades: um se caracteriza essencialmente pelo controle do Estado, que, no exercício do Poder de Polícia e ao destinar a propriedade particular a cumprir sua função social (artigo 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988) busca evitar a alteração nociva do bem e de sua destruição; o outro pelo reconhecimento de manifestações fluidas e contínuas cujo tempo e modificação das relações sociais e ou de produção podem torna-las extintas (COSTA, 2011, p. 60).

Não obstante, ainda em sede de análise dos princípios dos direitos culturais, destacam-se os entendimentos de Nabais e Miranda (2004 apud, COSTA, 2011), para quem, nessa seara, também vigora o princípio da cooperação, extraído da repartição de competências constitucional, incumbindo à União a elaboração de normas gerais sobre cultura, aos estados sua complementação e aos municípios o trato de assuntos de interesse local (BRASIL, 1988). Para além da competência legislativa, deve-se pontuar a competência material comum para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos”, nos termos do art. 23, inciso III, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Excepciona-se a concorrência dos entes federativos em matéria de direitos culturais na exclusividade conferida à União para legislar sobre direitos autorais, que decorre da competência privativa para a elaboração de leis sobre direito civil (art. 22, inciso I, da CF/88) e pela atribuição da União, decorrente de seu direito de propriedade, para cuidar dos sítios arqueológicos e pré-históricos, nos termos do art. 20, inciso X, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Como corolário dos direitos culturais externalizados através dos princípios analisados acima, há o dever cultural. Hodiernamente, tem-se o Estado como o grande devedor nesse setor. No entanto, cabem aos indivíduos e às associações as obrigações culturais. É o que

determina o já mencionado art. 216, § 1º, da CF/88, que incumbe ao Estado e à comunidade o dever de promoção e de proteção do patrimônio cultural, anunciando exemplos de como essa proteção pode ser realizada (BRASIL, 1988). Dado que a função social da propriedade aduz que os poderes inerentes ao exercício da propriedade não podem ser praticados de forma irracional e com o propósito de satisfazer exclusivamente a vontade de seu titular, é cediço que um dos limites ao exercício absoluto da propriedade é a observância aos direitos culturais. Esse raciocínio é basilar quando se cuida de processos de tombamentos e desapropriações para fins de proteção cultural.

A título de exemplo – e ante à conexão com os casos analisados nesta pesquisa – dentre os ônus atribuídos ao particular dono de bem tombado está o dever de respeitar a função sociocultural da propriedade face a titularidade difusa do bem cultural, de modo que o proprietário não pode destruir, mutilar ou demolir a coisa, devendo, do contrário, conservá-la. Ademais, o dono do bem tem deveres no que tange à alienação e ao tráfego do bem móvel tombado. As obrigações alcançam os vizinhos do imóvel tombado, que sofrem restrições em relação ao direito de construir, com o fito de garantir a visibilidade do patrimônio cultural. É o que se extrai dos arts. 14, 17, 18 e 19 do Decreto-Lei nº 25/37 (BRASIL, 1937).

Outrossim, os direitos culturais conectam-se ao conceito de cidadania, atrelado ao de participação popular. Os direitos culturais evidenciam direitos de cidadania porque revelam-se como um dos elos que ligam o povo em um território soberano.

Trata-se de algo profundo e abrangente, pois revela o grande objetivo dos direitos culturais, que é o de dotar cada pessoa da capacidade de fruir, discutir e até propor mudanças nos modos de criar fazer e viver, em todos os domínios de interesse e deliberação coletivos, não apenas aqueles diretamente ligados aos mundos artísticos e memorial, mas também os do cotidiano mais prementes, como saúde, segurança pública, mobilidade urbana e quaisquer outros [...]

Reafirma-se, assim, que o objetivo último dos direitos culturais é, a semelhança do fogo sagrado outrora existente e permanentemente aceso em cada lar, o de lembrar o elemento comum e congregador de uma sociedade agora laica e pluralista, que é a cidadania (CUNHA FILHO, 2018, p. 96-97).

É cediço que quanto mais acesso à educação, uma das manifestações, por excelência, dos direitos culturais (tomando a cultura em seu sentido antropológico), mais os titulares desses direitos poderão influenciar conscientemente no desenvolvimento da sociedade.

Partindo-se dessa imbricada relação entre cidadania e participação, deve-se considerar que há diversos níveis de participação, a saber, a informal, que ocorre em complementação ou em contrariedade à previsão legal, pautada em grande medida pela criatividade de quem a exerce; a participação não vinculante, na qual a autoridade estatal faculta

a intervenção de cidadãos, mas o acolhimento do que foi proposto não é necessário e sim opcional; a participação vinculante, a qual pode, não sendo observada, deslegitimar a atuação da autoridade, sendo a que é exigida nos processos de tombamento de bens; e a participação vinculante e autônoma, na qual a atuação do Estado é absolutamente separada, acontecendo de modo excepcional apenas para resguardar os princípios constitucionais, estabelecendo-se uma reserva para a atuação dos indivíduos e das organizações da sociedade civil. Outrossim, a participação revela-se sobretudo na fiscalização das políticas no plano concreto e, abstratamente, na mobilização e nas definições de direitos culturais (CUNHA FILHO, 2018).

Dos princípios mencionados alhures, alguns são consolidados em cláusulas pétreas constitucionais, como o que confere ao cidadão a faculdade de propor ação popular em defesa do patrimônio cultural e do meio ambiente, certificando a existência de uma cidadania cultural no ordenamento brasileiro. A cidadania cultural é o exercício da participação popular voltado à promoção e à defesa de direitos culturais, ou seja, uma especialização setorial de um dos princípios que fundamentam a República Federativa do Brasil.

cidania cultural é o fundamento republicano segundo o qual cada cidadã(o), exercendo direitos e cumprindo deveres, influencia na concepção, na execução e no controle das políticas culturais da sociedade e do Estado a que pertence, radicado na ideia de dignidade humana como fundamento e fim da vida em coletividade. No sentido mais amplo, ela é o conjunto de ações que todas as pessoas naturais ou jurídicas, políticas ou privadas, individual ou coletivamente realizam em prol da cultura que materializa a dignidade do ser humano, bem como do ambiente no qual ele vive e dos seres com os quais convive (CUNHA FILHO, 2018, p. 103).

A par da já mencionada relação entre políticas públicas culturais e direitos culturais, vez que esses últimos costumam ser exercidos concretamente através das primeiras, o artigo 216-A da CF/88 determina a gestão participativa do Sistema Nacional de Cultura, ao passo que sua principiologia assevera a “transparência e compartilhamento das informações”, de acordo com o §1º, inciso IX, por ser a informação pressuposto para que possam ser formuladas proposituras factíveis, conscientes e exequíveis e para a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”, corroborando a primazia da participação popular nesse setor, conforme §1º, inciso X (BRASIL, 1988).

Considerando o amplo potencial de diálogo do Ministério Público junto à sociedade, esse órgão, em defesa dos direitos culturais, pode instar associações e particulares a promover processos administrativos de tombamento e registro sem descuidar de uma atuação mais interinstitucional, com contribuições mais tímidas para a emancipação popular, mas sempre pautada na cidadania cultural.

Vale dizer que o Decreto nº 3.351/2000 não previu expressamente o MP no rol dos legitimados para deflagrar processos de registro. No entanto, a par da legitimidade das associações e sociedades civis, instrumentos de cidadania cultural, há legitimidade autônoma do MP na seara em razão da atribuição prevista no art. 127 de defesa ministerial dos direitos difusos (COSTA, 2011), de que é exemplo a tutela do patrimônio cultural imaterial. É cediço que o MP tem atribuição para expedição de recomendações para fins de melhoria de serviços públicos e de relevância pública e para garantir o respeito de interesses, direitos e bens cuja defesa são de sua responsabilidade, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93 (BRASIL, 1993), podendo assim instar diretamente as autoridades públicas para fins de proteção cultural.

Além das possibilidades acima vislumbradas, pode-se pensar em uma atuação conjunta do Ministério Público com a sociedade civil em sede extrajudicial, tendo por cenário a esfera pública, de onde os titulares dos direitos difusos e seu legitimado extraordinário definirão o que se entende por patrimônio cultural brasileiro. Uma vez destacado o bem a ser protegido, espontaneamente pela sociedade ou através de mediação ministerial, é factível provocar as autoridades competentes para a promoção do resguardo dos bens culturais indicados.

Essas atuações extrajudiciais do Ministério Público, de vocação resolutiva, não excluem a possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas para a tutela do patrimônio histórico e cultural, nos termos do art. 1º, da Lei nº 7.347/1985 (BRASIL, 1985). Diante disso, no presente trabalho serão analisados três exemplos de atuação ministerial na defesa de direitos culturais, dois judicializados e um ainda em fase administrativa. O presente estudo quer também servir de laboratório para sinalizar os próximos passos desse terceiro processo, ainda em fase incipiente, o que se dará pelo relacionamento das definições afetas aos direitos culturais com as potencialidades da atividade administrativa ministerial.

2.2 O Ministério Público à luz de algumas teorias políticas contemporâneas

Doravante, tratar-se-á das teorias políticas que dialogam com a pesquisa. Se o trabalho visa potencializar a defesa do patrimônio cultural através de uma atuação mais incisiva do Ministério Público junto à sociedade, parece lógico posicionar esse órgão sociologicamente. Compreendendo sua natureza pode-se entender a serviço de quem, verdadeiramente, opera o Ministério Público.

Nesse sentido, Rua (2014, p. 12) conceitua sociedade como “um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades”. A autora destaca que sociedade não se confunde com comunidade, pois essa pressupõe não a diferença, mas a semelhança entre os envolvidos (RUA, 2014).

Outrossim, Rua (2014, p. 16, grifo no original) diz que:

O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas.

Continua a autora (RUA, 2014, p. 17, grifo no original) nos termos a seguir:

Já o termo *policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política.

Avançando um pouco mais, é possível sustentarmos que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Nesse sentido, Barbalho (2016, p. 41, grifo no original) afirma que:

pode-se definir *polity* como a “estrutura paramétrica estável da política”, algo como o regime político brasileiro; *policy*, por sua vez, se refere às políticas públicas propriamente ditas, às decisões governamentais; por fim, *politics* é a esfera do “jogo político”, da dinâmica, das disputas de sentido, de valores, de ideias, de projetos políticos, sendo que são as disputas, as controvérsias da *politics* que alimentam a *policy*.

Durante este estudo, verificar-se-á qual a relação entre o Ministério Público, a política em processo de debate e discussão (*politics*) e as políticas públicas (*policy*) em uma perspectiva democrática, aferindo-se a legitimidade desse órgão estatal diante da previsão constitucional que o distingue como função essencial à justiça para atuar na construção de políticas públicas. Diante do recorte temático proposto, esse movimento será apreciado levando em conta a satisfação dos direitos culturais.

Considerando que decisões políticas decorrem do agir político, o qual se opera legitimamente na esfera pública, e sabendo que o Ministério Público recebeu a incumbência de promover a Justiça na sociedade, as práticas resolutivas podem vir a colaborar com a promoção da Justiça através de mecanismos de efetiva participação democrática. Tendo por referência os

livros “Direito e Democracia”, de Jürgen Habermas, e “Para ampliar o cânone democrático”, de Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos, a categoria democracia será discutida, em especial, no próximo tópico deste trabalho. Ressalta-se que no campo dos direitos culturais vige o princípio da participação popular, aplicado tanto na fase de promoção e proteção dos bens culturais assim eleitos como na gestão de políticas públicas culturais³.

Com efeito, há forte relação entre o acesso à justiça, democracia e políticas públicas, pois a democracia permite a luta por direitos de forma autônoma, os quais costumam ser perfectibilizados através de políticas públicas.

Todavia, deve-se considerar as sempre atuais discussões que circundam o confronto entre justiça, legalidade, legitimidade e com a consequente indagação de a quem, efetivamente, servem os equipamentos estatais. Diante disso, o estudo será construído a partir dos debates que precedem as decisões políticas. Observar-se-á em que medida o Ministério Público pode participar das discussões, atuando com a sociedade civil, verificando se o objeto do agir comunicativo desenvolvido no seio da esfera pública pode repercutir em decisões políticas democraticamente firmadas e aptas a gerar políticas públicas igualmente democráticas, sobretudo em sede de proteção cultural, recorte temático desta pesquisa.

Cuida-se, portanto, da tentativa de evidenciar eventual fluxo, no qual as atividades do Ministério Público estejam voltadas à promoção da justiça de forma plural e convidativa à participação popular, ainda que no seio de uma sociedade cada vez mais complexificada e alicerçada em diretrizes conservadoras. No setor cultural há espaço para a visualização didática do dilema acima mencionado, pois as decisões estatais nem sempre contemplam o interesse público primário, sendo tomadas em prol da máquina administrativa formatada em um Estado neoliberal.

Nesse sentido, os ensinamentos já mencionados de Goulart (2019, p. 132) se destacam. Esse autor reputa essencial a participação do Ministério Público para a construção da democracia:

A Constituição, no plano abstrato, e os Programas de Atuação Institucional, no plano concreto, balizam a atuação do Ministério Público. Assim balizado, o Ministério Público deve utilizar os instrumentos jurídico-políticos de que dispõe para enfrentar todos aqueles que, concentrando riqueza e poder, produzindo miséria e marginalização, alargando as desigualdades sociais e regionais, tentam impedir a

³ “Art. 216-A - O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.” (BRASIL, 1988).

transformação social. Assim agindo, estará cumprindo adequadamente o papel que lhe cabe na guerra de posição.

Goulart entende que, para além do compromisso formal de observar a legislação ordinária por ocasião de suas manifestações, o Ministério Público tem uma missão constitucional e valorativa, sobretudo com os objetivos elencados pela Lei Fundamental (BRASIL, 1988). Com efeito, o autor lembra que missão tem dois sentidos, encargo ou incumbência e compromisso ou dever (GOULART, 2019).

O autor assevera ainda que o Ministério Público, a fim de construir a democracia, deveria portar-se como uma “instituição catártica, universalizante e não corporativa” (GOULART, 2019, p. 140). A catarse seria o movimento de desalienação promovido pelo Ministério Público. Dessarte, o autor defende que o Ministério Público pode ajudar a fundar uma nova ética, que suplanta o momento corporativo – no qual prevalecem os interesses particulares dos indivíduos ou grupos –, alcançando o momento ético-político no qual as pessoas, os grupos sociais e as instituições pautam-se por valores universais, intervindo de maneira a modificar a sociedade (GOULART, 2019).

Parece que os pensamentos de Goulart dialogam com as teorias neo-institucionalistas da Teoria Política. Após um período de desprestígio, na segunda metade do século XX, houve a retomada do protagonismo das instituições como um fator decisivo para pensar em desenvolvimento econômico e social. Tratando da ascensão das instituições na centralidade do pensamento político, Peres (2008, p. 63) afirma que “foi devido, fundamentalmente, à concepção de que aquelas, de alguma maneira, moldam ou condicionam o comportamento dos indivíduos, seja por meio de constrangimentos, seja por meio de restrições”.

Não obstante serem lógicas e otimistas as elucubrações formuladas por Goulart, haveria alguma ingenuidade de sua parte? Seria o Ministério Público poderoso a esse ponto? E se, do contrário, fosse o Ministério Público alvo de processos de “desdemocratização”, ou seja, da inutilização prática das instituições democráticas, promovida independentemente de golpe? Essas indagações são relevantes por repercutirem na medida da proteção promovida pelo MP dos direitos que lhe cabem defender, dentre os quais os culturais.

A Teoria Política Contemporânea, em especial os estudos desenvolvidos pelos marxistas e pelos neo-institucionalistas, podem apontar o quão comprometido o Ministério Público brasileiro está com o escopo de transformação social indicado pelo legislador constituinte ou se a instituição é mais um instrumento a serviço do poder econômico.

Entretanto, há forte indicativo de que a interpretação correlata das categorias MP, participação popular e direitos culturais autoriza a conclusão de que a autonomia da sociedade pode ser favorecida pelo Ministério Público, em especial por intermédio dos mecanismos pensados pela teoria resolutiva, colaborando para a construção e/ou ampliação de uma gramática democrática. Em sede de direitos culturais, esse movimento poderia fomentar a evidência de referências culturais. Outrossim, essa tendência se firmaria pelas atribuições constitucionais ministeriais, que, diante das peculiaridades que norteiam o Ministério Público brasileiro, pode ensejar um movimento local de emancipação social através da valorização dos bens materiais e imateriais que destacam o povo brasileiro.

De forma ilustrativa, destaca-se a atuação de movimento social que instou o MP cearense à preservação de um prédio histórico e tombado em Fortaleza - CE, mas na iminência de ser demolido por motivação econômica, fundamento que norteou não apenas os proprietários do imóvel e investidores, mas também, aparentemente, agentes públicos municipais. Na lógica marxista, essa assunção do Poder Público pelo capital econômico é natural. A resistência, até o momento satisfatória, protagonizada pelo MP, determinante para a manutenção da construção, corrobora a razão neoinstitucionalista. O exemplo será desenvolvido no terceiro capítulo deste trabalho.

Não obstante, parece haver alguns óbices para o alcance do escopo de emancipação social fomentado pelo MP. A aplicação da resolutividade no caso concreto é um desafio. Muitos membros do Ministério Público preferem não o fazer, talvez, por não se conectarem com muitos dos problemas sociais e, ainda, por hipótese, por não dialogarem rotineiramente com os atores sociais mais populares, em especial com os movimentos sociais. Com efeito, fundando-se no coringa princípio da independência funcional, as iniciativas podem refletir as escolhas individuais dos membros, que não necessariamente coincidem com os interesses da sociedade a que servem. Esses funcionários ainda parecem fortemente conectados ao modelo corporativo mencionado por Goulart (2019).

A explicação para tal fenômeno pode dar-se pela ótica marxista na medida em que boa parte dos Promotores e Procuradores são oriundos das classes mais abastadas. Ademais, as leis que buscam aplicar também são fruto de um Legislativo permeado por figuras capitalistas, de modo que o Ministério Público, que deveria ajudar a transformar a sociedade, acaba por moldar-se ergonomicamente a essa, reforçando as diferenças de classe.

Tendo em vista que o ingresso na carreira se dá unicamente mediante concurso público, pode-se afirmar que os que têm condições financeiras de estudar para os difíceis exames já nutrem frutuosas relações econômicas de poder, de modo que, ao entrarem na

instituição, ataçam o coro elitista que já ecoa nos corredores das promotorias e procuradorias de justiça.

Ademais, aqueles pertencentes efetivamente à classe trabalhadora logo se conectam com o discurso dominante declamado nos meios jurídicos e aburguesam-se. Nesse sentido, Miliband (1972) lembra que, embora, por vezes, não atuem diretamente no exercício pessoal do poder político, é certo que a maioria dos mandatários de poder – e aqui parece lícito estender a observação aos servidores públicos alçados a tal colocação não necessariamente por meio de eleição – são egressos das classes dominantes ou média alta, o que faz com que esses representem fortemente os interesses de seus pares. É cediço que a elite dominante divide os mesmos espaços, de sorte que, ainda que um proletário passe a integrar a elite estatal, ainda será um *outsider*, não gozando do mesmo sistema de relações dos representantes das elites.

Ademais, continua o autor (MILIBAND, 1972) afirmando ser comum o aburguesamento daqueles que têm por origem o proletariado tão logo ingressam nos espaços ocupados ordinariamente pelas elites, passando a dividir com ela os mesmos gostos, inclusive os de viés político.

Noutra via, observando o fenômeno pelo viés neo-institucionalista, tem-se que a instituição – mesmo após a atualização de seus fundamentos pós-Constituição de 1988 – foi forjada em um ambiente extremamente autoritário e elitista, ou seja, a Constituição de 1988, em que pese com prescrições progressistas, foi moldada em um cenário conservador.

Essa incoerência parece evidente porque o rearranjo institucional com aptidão para modificação efetiva da sociedade não se deu integralmente no Ministério Público, possivelmente, por ter sido construída sobre os duros alicerces do conservadorismo brasileiro, recém-egresso do tormentoso período ditatorial que, hodiernamente, ainda parece sustentar as paredes da sociedade brasileira.

Nesse ponto, retoma-se um conflito já adrede conhecido, mas ainda atual. Peres (2008, p. 53) recorda-o didaticamente:

As decisões políticas são o resultado direto das preferências de indivíduos que agem isoladamente e de forma egoísta ou são processos induzidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas? Em outras palavras: o comportamento dos atores é determinado por alguma racionalidade endógena ou, de maneira inversa, por algum tipo de restrição exógena, configurada pelo arranjo institucional que delimita o contexto da tomada de decisão? Estas têm sido questões centrais na demarcação teórica de dois tipos de abordagem que competiram e dominaram o desenvolvimento da Ciência Política desde os primeiros decênios do século XX, quais sejam, o institucionalismo e o comportamentalismo.

Diante desse panorama, seria o Movimento Resolutivo um antídoto possível para recompor a instituição, com graves reflexos na sociedade?

Miliband (1972), com visão marxista do tema, entende que as instituições estão a serviço do capital e da classe dominante. Ou seja, o Ministério Público, sob a égide do sistema capitalista, é incapaz de fomentar a transformação da sociedade por ser um setor do Estado inarredavelmente ligado à burguesia.

Refletindo acerca dos fatores determinantes do desenvolvimento, recorre-se a Przeworski (2005, p. 62), para quem:

Em última instância, as forças de produção são primordiais etc. Então vem a surpresa: as premissas são as mesmas, mas as conclusões diferem. Os recursos naturais (condições materiais) determinam as instituições econômicas e políticas (relações de produção, superestrutura), que se reproduzem e geram determinados padrões de desenvolvimento — os pressupostos diferem apenas na linguagem em que são descritos. O que constitui então a causa “mais profunda”: as instituições ou as condições materiais? Como tais conclusões são deduzidas? Pode haver algo “primordial”?

Analisando o objeto desse estudo à luz dos ensinamentos de Przeworski (2005), o Ministério Público é apenas mais um setor público que compõe a sociedade a ser considerado, que pode colaborar ou não para o desenvolvimento, a depender de uma série de variáveis.

Partindo desse entendimento e, mesmo que não se conceba a atuação ministerial resolutiva como decisiva na construção da democracia participativa e para o acesso a direitos culturais, o estudo prosseguirá buscando perscrutar suas potencialidades para esse fim.

Longe de tentar subsumir, em definitivo, o movimento resolutivo do Ministério Público em uma ou outra teoria política, pretende-se, com a colaboração das perspectivas teóricas mencionadas, compreender essa atuação ministerial e potencializar sua eventual vocação para a promoção da participação popular na defesa dos direitos culturais

Não obstante, em termos de referencial teórico este estudo também buscará na teoria do agir comunicativo de Habermas explicações para melhor refletir a atuação ministerial resolutiva e sua relação com a democracia. Esse é o escopo do próximo tópico.

2.3 O agir comunicativo de Habermas e o Ministério Público Resolutivo

O capítulo 8 da obra “Direto e Democracia” de Jürgen Habermas concede, no sentir desta pesquisadora, fundamento filosófico para a compreensão da atuação do Ministério

Público Resolutivo, em colaboração com a sociedade civil, para atuar na defesa do patrimônio cultural brasileiro.

O autor começa falando da democracia pluralista que consiste na categorização e na busca de interlocução entre os diversos tipos e/ou modelos normativos de democracia e a teoria do sistema (HABERMAS, 1997, p. 57).

Observa o autor (HABERMAS, 1997) a diluição do conteúdo das democracias normativas quando da aplicação de tais teorias. A sociologia acaba por desvelar que o exercício democrático é bem diferente do que sua teorização, evidenciando ser a arena política um palco para o cinismo.

Não obstante, Habermas (1997) parece mais otimista do que as teorias sociológicas vigentes há época. Tratando das “estratégias conceituais falsas” (HABERMAS, 1997, p. 58), entende que o derrotismo normativo apontado pela sociologia não seria verdadeiro, de maneira que a democracia ainda poderia ser vitoriosa desde que partisse de estratégias conceituais corretas. É essa perspectiva construtiva que se pretende evidenciar neste trabalho, aplicando-a ao campo da defesa dos direitos culturais.

O autor, portanto, propõe uma visão mais otimista do processo democrático, que se efetivaria pelo acesso adequado das diversas partes à esfera pública, com destaque para a atuação da sociedade civil, com maior potência para trazer ao centro dos debates assuntos afetos às periferias. Vale dizer que na seara de proteção cultural essa participação é inafastável por determinação constitucional.

Portanto, no início do capítulo VIII do livro acima mencionado, Habermas (1997) estabelece um panorama da democracia frente as diversas teorias sociológicas.

O autor aponta que, na teoria social do pluralismo, há uma substituição fundamental e, absolutamente justificável, pelo fato de essa servir ao modelo normativo do liberalismo, pois as organizações e os interesses organizados acabam por ocupar o lugar dos cidadãos e dos seus interesses individuais (HABERMAS, 1997).

É evidente que com essa substituição o pluralismo também é revisto, pois o processo político, nos moldes da teoria das elites, foi reduzido a uma escolha periódica entre dirigentes oriundos de uma classe dominante, a qual não parece disponível para representar direitos e interesses de quem não está inserido no seu nicho.

Não obstante, a análise trazida pelo autor mostra-se mais elaborada porque, com a complexidade das relações sociais, outros tipos de atores e suas respectivas representações passaram a ser consideradas:

A teoria dos sistemas abandona o nível dos sujeitos da ação, sejam eles indivíduos ou coletividades, e, amparada na densificação dos complexos organizatórios, chega à conclusão de que a sociedade constitui uma rede de sistemas parciais autônomos, que se fecham uns em relação aos outros através de semânticas próprias, formando ambientes uns para os outros” (HABERMAS, 1997, p. 63)

Diante de relações tão complexas, são formuladas indagação quanto ao espaço para responsabilização política.

A complexificação das sociedades dificulta seu equilíbrio, de modo que o autor propõe que tais relações sejam mediadas por um “Estado Supervisor”, o qual deve posicionar-se indo além da função do mero fomento de atividades ou da imposição e proibições de ações (HABERMAS, 1997, p. 80). Trata-se de uma política regulatória que não prescinde do Direito, em especial em seu viés mais reflexivo, e que não se sustenta mais com programas ditos condicionais e/ou teleológicos. É que a proteção jurídica deve se estender para as sociedades de alto risco. O antigo paradigma individualista pode não dar conta da complexidade das relações sociais, sobretudo quando se trata de direitos difusos, categoria a qual pertencem os direitos culturais. Outrossim, uma regulação autoritária pode não ser eficaz, sendo salutar que o Direito aponte caminhos e orientações, funcionando o Direito, nas palavras do autor, como “catalisador de transformações internas” (HABERMAS, 1997, p. 77).

Nesse sentido, percebe-se uma estreita ligação entre a função atribuída por Habermas ao Direito e o modo como o Ministério Público, na sua atuação resolutiva, pretende conduzir a ciência, que é o fundamento de todas as suas atividades. Como foi asseverado ainda nas primeiras linhas desta pesquisa, há a prevalência do perfil consensual das atividades resolutivas, em especial no âmbito cível, a fim de resguardar as diversas posições, sobretudo em um panorama transindividual de direitos e interesses.

Com efeito, Goulart (2019, p. 17) sustenta ser o Ministério Público uma instituição catártica das demandas sociais, desde que supere o atual momento de transição, no qual o corporativismo ainda sobressai.

Ademais, a integração das diferenças que caracterizam as hodiernas reações sociais deve ter por fim manter o “conteúdo essencial da democracia” (HABERMAS, 1997, p. 77). Estabelecido o consenso em relação ao que se trata de “conteúdo essencial”, pode-se debater as ideias das partes que não convergem.

Não obstante, não se pode desprezar os conflitos no aspecto da legitimidade. Habermas (1997) propõe uma comunicação adequada, com gramática própria, criada entre os envolvidos, que interpretariam o mundo não tendo por referencial somente seus pontos de vista, mas aquilo que é compartilhado entre os diversos atores. Falar-se-ia, portanto, em atores

coletivos, sem desconsiderar que, quanto mais esses atores se afastam de sua base, maior a possibilidade de eles não garantirem os bens coletivos. Essas considerações serão percebidas em termos mais práticos quando da análise atualizada dos processos coletivos, o que se dará no capítulo 3 deste trabalho.

Nas palavras de Habermas (1997, p. 84),

a integração de uma sociedade altamente complexa não se efetua através de um sistema paternalista que ignora o poder comunicativo do público de cidadãos. Sistemas semanticamente fechados não conseguem encontrar por si mesmos a linguagem comum necessária para a percepção e a articulação de medidas e aspectos relevantes para a sociedade com um todo. Para conseguir isso, encontra-se à disposição uma linguagem comum, situada abaixo do limiar de diferenciação dos códigos especializados, a qual circula em toda a sociedade, sendo utilizada nas redes periféricas da esfera pública política e no complexo parlamentar para o tratamento de problemas que atingem a sociedade como um todo. Por esta razão, a política e o direito não podem ser entendidos como sistemas autopoieticamente fechados. (1997, p. 84)

Continua o autor, tratando da democracia e da teoria do discurso nos seguintes termos:

as decisões impositivas, para serem legítimas, têm que ser reguladas por fluxos comunicacionais que partem da periferia e atravessam as comportas dos procedimentos próprios à democracia e ao Estado de direito, antes de passar pela porta de entrada do complexo parlamentar ou dos tribunais (e às vezes antes de voltar pelo caminho da administração implementadora). Somente então é possível evitar que o poder do complexo administrativo ou poder social das estruturas intermediárias que têm influência no núcleo central se tornem independentes em relação ao poder de comunicativo que se forma no complexo parlamentar. (HABERMAS, 1997, p. 89)

Diante da citação acima, a pesquisa tratará do Ministério Público como um forte ator a colaborar nesse fluxo comunicacional, permitindo que as demandas sociais cheguem de modo mais célere e objetivo àqueles com poder decisório. Ademais, diante da atribuição constitucional do Ministério Público para cuidar dos direitos transindividuais (dentre os quais os direitos culturais), avulta a possibilidade de entendê-lo como ator coletivo nos termos habermasianos.

Para a compreensão do fluxo de concretização de direitos levantados nesta pesquisa, partindo da teoria de Habermas, faz-se mister assentar alguns conceitos fundamentais traçados pelo autor.

Habermas compreende a esfera pública política como “estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade civil”. Espaço público político, por sua vez, consiste na “caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco” (HABERMAS, 1997, p. 91).

Outra definição fundamental é a de esfera pública:

é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda uma sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 1997, p. 91).

Ainda tratando de “esfera pública”, Habermas (1997) ensina que não se trata de uma organização, instituição ou algo formalmente arquitetado, com competências e atividades pré-definidas, mas de uma rede aberta que se volta à troca de comunicações e conteúdos, podendo ser palco de tomada de posição e de formação da opinião pública. A esfera pública é produzida pelo “agir comunicativo”. Nela predomina a linguagem natural e não a especializada, que se volta à compreensão geral e ao entendimento. Para esta pesquisadora, é na esfera pública que se evidenciam as referências culturais, por ser esse o lugar de debate.

Por outra via, o locus das decisões políticas é guardado para as instituições. Quando determinados assuntos gozam de um bom assentimento na esfera pública, pode-se ter uma opinião pública, que em nada se confunde com as pesquisas de opinião, alvo de procedimentos estatísticos específicos, que podem ou não reproduzir a opinião pública.

Deve-se considerar, ademais, que uma decisão política tomada com base na opinião pública tende a guardar maior legitimidade. No palco da esfera pública agem atores através da comunicação. Eventualmente, podem ser plantados atores para manipular o agir político no interior da esfera pública. Esses atuam como mandatários de interesses privados que visam determinar as tomadas de decisões políticas.

A genuína esfera pública, contudo, tem por fonte o sofrimento privado, continua o autor (HABERMAS, 1997), que encontra eco de comunicação em outros sofrimentos, que reverberam, podendo ou não ser assimiladas pelas estruturas organizacionais e políticas.

No campo das definições fundamentais habermasianas, faz-se mister conceituar, também, sociedade civil:

a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas. (HABERMAS, 1997, p. 99).

A sociedade civil condensa uma organização de pessoas privadas que buscam publicizar suas experiências a fim de que essas ganhem eco nas instituições, convertendo-se em poder político.

Os movimentos sociais encarnam as atividades desenvolvidas pela sociedade civil. Habermas (1997) esclarece que os movimentos sociais atuam de modo ofensivo e defensivo. No modo ofensivo, agem buscando foco para ações que querem que sejam alvo de decisões para a construção de políticas, com a mobilização da sociedade como um todo e a consequente redefinição de caminhos e produção de novas ações; no modo defensivo, os movimentos sociais buscam preservar as atividades desenvolvidas pelas associações e a esfera pública, onde os assuntos que impulsionarão o agir comunicativo serão debatidos sem deixar de tentar abrir espaço para construção de novas esferas públicas, galgando novos espaços para o trânsito de comunicações. Um dos casos práticos que serão analisados no último capítulo deste trabalho observará o fundamental papel desenvolvido por movimentos sociais para garantia e proteção de patrimônio cultural.

Por outro lado, a interação entre os elementos que compõem as definições mencionadas acima dá ensejo a um outro conceito, a de política deliberativa. A política deliberativa envolve um fluxo que compreende a esfera pública, baseada na ação da sociedade civil e que resulta na formação de uma opinião pública que será levada ao conhecimento das instituições para uma tomada de decisão política que lhe dê concretude.

Vale ressaltar que Habermas (1997) previu contingências negativas no fluxo acima mencionado, que podem vir a comprometer o debate que se dá na esfera pública, o qual deve ser permeado por veracidade, sinceridade, liberdade e ética.

Habermas (1997, p. 110-111) anteviu a relação entre os repórteres, a serviço da mídia (e de quem a financia), e a esfera pública. Para o autor, a mídia acaba por escolher as demandas que divulgará. Em muitos casos, a imprensa colore as necessidades filtradas na esfera pública pelo entretenimento elevado, selecionando e fomentando o conhecimento e a discussão das demandas por ela priorizadas, dando ensejo à “despolitização da comunicação pública, que constitui o núcleo da teoria da indústria cultural”.

No plano ideal, contudo, a mídia deveria contribuir para a construção de uma política deliberativa. Os meios de comunicação de massa deveriam portar-se como mandatários de um poder público, preservando sua autonomia diante de atores políticos e sociais fortes, sobretudo mantendo-se a salvo do abuso de poder, aceitando de modo imparcial as pautas espontâneas do público e direcionando o poder político a agir sobre esses temas.

A título de exemplo, analisar-se-á nesta pesquisa o processo judicial que busca a conservação do patrimônio histórico material fortalezense Edifício São Pedro. É interessante perceber o movimento da mídia pautando o tema de maneira aparentemente comprometida com a tutela do direito coletivo difuso. Foi através de setores da imprensa que se teve conhecimento de invasões e depredações no prédio, o que fundamentou pedidos de tutela de urgência formulados pelo Ministério Público visando o fortalecimento da proteção do bem.

Outrossim, de forma análoga à mídia ética e comprometida com a sociedade civil, deveriam agir os partidos políticos enquanto lugares de convergência dos debates produzidos na esfera pública, não como uma instituição que toma por prioridade influenciar o público garantindo sua posição de poder (HABERMAS, 1997).

Tratando da atuação enviesada da mídia na esfera pública, o autor compreende a dificuldade, mas não a impossibilidade de superação da dominação produzida pelos meios de comunicação (e outros atores a serviço de interesses privados). Para que isso aconteça a esfera pública não pode estar em repouso, deve existir “consciência de crise da periferia”, que consiste na força capaz de movimentar a esfera pública, impactando as relações de poder (HABERMAS, 1997, p. 116), provocando a mobilização capaz de ser noticiada pelos grandes meios de comunicação.

Não obstante, frustrado o movimento de consciência, ainda resta uma possibilidade, o último recurso para garantir que o caso venha a ser contemplado pelo poder político e denunciado pela mídia é a desobediência civil, que nada mais é que a transgressão não violenta de regras tidas por ilegítimas pela sociedade civil.

Com efeito, a desobediência civil se funda no poder concedido aos mandatários, determinando a revisão de suas decisões tomadas em delegação dos mandantes (povo). Justifica-se, também, a desobediência civil no senso de justiça, que reflete, por vezes, na vontade da maioria. A título de exemplo, seria factível pensar na ocupação pacífica de determinada propriedade privada para fins de garantia da proteção do patrimônio cultural material. O crime de violação de domicílio seria sopesado com eventual necessidade coletiva de preservação do patrimônio histórico.

Diante da possibilidade excepcional de desobediência civil, lembra Habermas (1997) que a Constituição é um projeto inacabado, pois as interpretações podem ser modificadas, de maneira que algo lícito em uma época pode deixar de ser na outra, o que suscita mudanças interpretativas, que, caso não contempladas pelo Poder Público, sugerem a desobediência civil. Trata-se da atualização de conteúdos normativos no interior do Estado de Direito.

Na compreensão de Goulart (2019) o Ministério Público Resolutivo atuaria no interior da sociedade civil. À luz da filosofia de Habermas (1997), o Ministério Público poderia ser enquadrado como um ator coletivo, que atua no seio da esfera pública (politics) com aptidão de filtrar as mais caras demandas sociais, sobretudo as de cunho transindividual, dentre as quais está a tutela do patrimônio cultural, e levá-las ao Poder Público, facilitando a institucionalização desses direitos e interesses e a construção de políticas públicas (policy).

Nesses mesmos termos, desenvolvendo a ação comunicativa de Habermas (1997) na atuação ministerial no seu viés resolutivo, voltando-se, especificamente, à melhoria nos serviços de educação, Silva, Alves e Olimpo (2020) destacam o potencial das audiências públicas como um palco privilegiado da esfera pública.

Com efeito, a audiência pública seria um espaço especialmente pensado para o debate público. Destacam os autores, contudo, que, no âmbito do Ministério Público, a audiência pública é utilizada para o diagnóstico e para a extração de provas dos problemas, motivo pelo qual sugerem audiências públicas de caráter propositivo, os quais reputam mais eficazes à melhoria dos serviços educacionais (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020).

Destarte, os autores entendem que o Ministério Público pode colaborar para equipar o espaço público de discussão com a convocação de audiências públicas de caráter propositivo, a partir da execução da “ação comunicativa” proposta por Habermas (1997), entendendo que tais iniciativas podem ser uma forma de eficaz legitimação democrática de políticas públicas.

Os autores (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020) relacionam a atividade resolutiva do Ministério Público com a teoria do “agir Comunicativo” desenvolvida por Habermas (1997). Como já mencionado alhures, essa teoria compreende que os diversos atores na esfera pública podem debater igualmente acerca dos problemas que afetam a vida em sociedade, desde que pautados pela veracidade, correção e autenticidade.

Silva, Alves e Olimpo (2020) aduzem que atitudes resolutivas por parte da instituição podem mobilizar decisões de agentes políticos. Destaca-se que esse movimento ocorre não por imposição do MP aos órgãos legitimados para que formalizem determinadas decisões e/ou para a escolham certas políticas públicas, mas através da atuação fomentadora de debate público exercida pelo MP.

Nessa seara, o MP pode não apenas forjar esfera pública, conduzindo os debates para evidenciar a vontade da sociedade, com aptidão para impacto em decisões políticas; como pode catalisar e sintetizar o fruto do que fora discutido e recomendar seu cumprimento aos legitimados. Tudo isso sem prejuízo do controle horizontal e das medidas restritivas já a cargo do Ministério Público, o que é perfeitamente aplicável na tutela dos direitos culturais.

Em seguida, Silva, Alves e Olimpo (2020) tratam das audiências públicas ministeriais. Nesse ponto os autores lembram que a Resolução nº 82/2012 do CNMP as prevêem para fins de coletas de demandas de lesão e de elementos probatórios para formar a opinião do MP (BRASIL, 2012). Não obstante, levantando a “teoria dos poderes implícitos” – que assevera que se a lei confere a um órgão determinadas competências, tem de lhe assegurar também os meios de fazer valer aquelas competências e atribuições –, os autores defendem que não fere a legalidade institucional a utilização de audiências públicas para outros fins além da coleta de demandas e de provas, buscando com tal procedimento possibilidades prospectivas e não meramente repressivas.

Nas palavras de Silva, Alves e Olimpo (2020, p. 52-53), a teoria da ação comunicativa, desenvolvida por Jurgen Habermas,

propõe um avanço paradigmático que supera a simples utilidade do “estado de consciência” fincado na ideia do pensador solitário que busca a inteligibilidade do mundo, para alcançar uma atuação mais intersubjetiva dos componentes de uma sociedade que se supõe composta por homens livres e iguais e que se dispõe a executar tarefas afetas a uma comunidade que exercita a crítica como ferramenta transformadora e que se destina ao bem comum.

Com efeito, esse diálogo busca equalizar os interesses da sociedade com as demandas da classe dominante. Segundo Habermas (2012 apud SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 53), as políticas públicas devem ser gestadas no debate público, pautado por três diretrizes inafastáveis, sob pena de deslegitimação: “veracidade, correção e autenticidade”. As demandas que nascem passando pelo crivo da veracidade, da correção e da autenticidade têm pretensão de validade, não podendo ser excluídas do debate produzido na esfera pública. O debate público poderia trazer as necessidades do “mundo da vida” para a esfera pública, podendo levar à integração linguística dessas demandas, o que significa possibilitar que o mundo da vida ganhe normatividade.

No campo da tutela dos direitos culturais a opinião da população afetada pelo bem a ser elevado ao grau de patrimônio cultural deve ser ouvida. As audiências públicas podem ser um eficaz método para esse fim, em especial quando as instituições envolvidas não colaborarem espontaneamente para a promoção de “inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação”, nos termos do art. 216, §1º, CF/88 (BRASIL, 1988).

Silva, Alves e Olimpo (2020, p. 56) ressaltam, contudo, que muitas decisões políticas têm sido tomadas ao alvedrio do “mundo da vida” por meios “deslinguisticados e

solipsistas”, na medida em que “a racionalização societária foi substituída pelo que vem do sistema”. Com efeito, quando os meios desprovidos de uma linguagem autêntica passam a tomar decisões, há o fenômeno da “colonização do mundo da vida”.

Exemplo de decisões assim expedidas no setor cultural são os casos de destombamento de bens afetados como patrimônio cultural. Exige-se atenção especial, visto que a maioria dos diplomas estaduais, repetindo o Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941 (BRASIL, 1941) como se norma de reprodução obrigatória fosse, dispensam a participação popular nesse ato complexo, contentando-se apenas com um parecer do conselho de cultura respectivo. A opinião do conselho, embora tomada por uma composição plural, não parece preencher o requisito da participação popular, vez que sua composição não reflete a pluralidade inserida nas sociedades. Com efeito, a gramática democrática resta pobre, pois baseada apenas na norma culta, desprezando os dialetos e a espontaneidade popular na construção da democracia e na eleição de bens culturais.

A título de exemplo, no Município de Fortaleza - CE há a repetição dessa autoritária previsão legal cuja ilegitimidade não parece restar saneada pelo parecer do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHEC), integrado apenas por acadêmicos, políticos e representantes de associação de classe, faltando pluralismo. Ausente de rol de integrantes do COMPHEC titulares dos interesses difusos em apreço (e até o legitimado extraordinário, por excelência, para a tutela dessa tipologia de direitos, que é o Ministério Público), falta legitimidade nos atos de cancelamento de tombamento, previsto no art. 33 da Lei Municipal nº 9.347/2008 (FORTALEZA, 2008) e veiculado através de simples decreto⁴.

Ressalta-se haver antídoto para a “colonização do mundo da vida” acima mencionada, que consiste na ocupação da esfera pública por atores sociais plurais, produzindo sua linguagem, que passará a integrar o mérito administrativo, impulsionando políticas públicas legítimas e garantindo direitos.

O desafio que Habermas sugere no momento em que o mundo da vida e sua racionalização societária se veem colonizados pela racionalização sistêmica, é a retomada das bases do paradigma filosófico da virada linguística para alocar, no domínio da comunidade, as deliberações acerca dos assuntos/direitos que dizem respeito a ela e que demandam escolhas que devem ser essencialmente comunitárias, para depois integrarem o mérito administrativo na promoção das políticas públicas. Com afirmação de PINTO, “a tarefa que se coloca então é a reconquista daquelas estruturas

⁴ “Art. 33 - O ato de tombamento poderá ser cancelado pelo Chefe do Executivo, com base no parecer técnico da Coordenação de Patrimônio Histórico-Cultural da Secretaria de Cultura de Fortaleza (SECULTFOR) aprovado pelo COMPHEC. Parágrafo Único - O cancelamento do tombamento será feito por decreto e averbado no livro de tombos” (FORTALEZA, 2008).

simbólicas do mundo da vida (cultura, sociedade e pessoa) pelos mecanismos que coordenam a ação através da busca do entendimento”. E isso passa necessariamente pela “moralização dos temas públicos, via discussão política, aberta a todos” (1996, p. 92 e 99).

O que Habermas persegue é a instituição de uma *esfera pública* que se habilita como uma rede que acolhe a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões, que esteja em sintonia com a compreensão geral da prática comunicativa cotidiana. (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 56-57)

Destaca-se que o debate ocorrido na esfera pública pode apontar a opinião pública, sem implicar, necessariamente, em decisões políticas. Essas são formalizadas pelos agentes públicos legitimados, que podem ou não considerar a opinião extraída do privilegiado palco de discussão consistente na esfera pública.

Os autores (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020) defendem que o Ministério Público se destacaria nessa seara na medida em que tem atribuição para a defesa de direitos transindividuais, aglutinados pelo mundo da vida. Essa peculiar atribuição em soma ao poder-dever de *accountability* horizontal poderia contribuir sobremaneira à fiscalização, ao monitoramento e à compreensão do grau de eficácia das políticas públicas, em especial se essas estão alinhadas com o propósito de transformação social:

É nesse momento que emerge com propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida, aliado ao poder de *accountability* horizontal que a Constituição Federal lhe atribuiu, que significa monitorar os graus de eficiência das políticas públicas, bem como os alcances de sua eficácia e efetividade na transformação das vidas dos beneficiários. (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 57)

Os autores (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 58), no entanto, asseveram que a cultura da judicialização parece prevalecer, insistindo, contudo, no potencial das audiências públicas propositivas, nos seguintes termos:

O espaço da audiência pública provocada pelo Ministério Público na seara pedagógico-propositiva pode perfeitamente servir de campo fecundo ao debate entre essas relações intersubjetivas, fazendo com que os cidadãos abandonem a sua compreensão egocêntrica do mundo para revelarem suas concepções a partir do que for útil ao entendimento coletivo. Isso porque a racionalização social que se busca com o agir comunicativo tem seu ponto de referência constituído por um potencial de racionalidade plural que pode ser reativado em níveis diversos à luz da imagem do mundo.

Nesse sentido, em que pese, por exemplo, a tutela dos direitos culturais possa ser concedida via ação civil pública proposta pelo Ministério Público ou por ação popular ajuizada

por qualquer cidadão, esse formato não é o ideal, visto que se perde em celeridade, em consenso e, eventualmente, a legitimidade pode restar comprometida. Outrossim, acerca das audiências públicas propositivas e de seu potencial legitimador, os autores afirmam o seguinte:

O exercício da ação comunicativa em fluxos pedagógicos de defesa de interesses transindividuais a partir da atuação do Ministério Público, além de se situar com extrema importância na legitimação política dos detentores do Poder – pois o objetivo da razão comunicativa é buscar o “entendimento” a partir da compreensão da situação em discussão na visão dos detentores do interesse-coletividade –, mostrar-se-ia como poderosa forma de implementação da própria gestão democrática de que trata a legislação que, inclusive, prevê a utilização da audiência pública como instrumento para esse fim (Lei n. 10.257/2001, art. 43, inciso II), notando-se, neste caso, que essa ferramenta transmudar-se-ia do caráter meramente de prospecção de demanda e de coleta de subsídio para o exercício da atividade fim do Ministério Público pós-conflito, previsto no art. 1º, §1º, da Resolução n. 82/2012/CNMP, para se mostrar útil em um momento prévio, pedagógico e propositivo de políticas públicas e de posturas que revelem a interação na responsabilidade social. (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 58-59).

Ademais, Silva, Alves e Olimpo (2020) lembram da vocação constitucional do Ministério Público de colaborar para a concretização dos direitos fundamentais, cuja implementação costuma ficar ao alvedrio da discricionariedade administrativa, em especial quando essa concretização envolve dispêndio de valores pecuniários. Com efeito, os autores entendem que o MP deve estar ao lado da sociedade, fazendo uso de seus poderes explícitos e implícitos para a concretização de direitos, o que costuma se dar por meio da implementação de políticas públicas:

O Ministério Público deve ser fomentador do debate público, assim como urge que se imiscua como agente colaborador na formação da política pública adequada a partir das pretensões de validade criticáveis da comunidade que deverão ser submetidas ao entendimento e acolhidas pelo sistema administrativo (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 60).

Os autores conferem relevância à audiência pública para que seja muito mais que um *locus* para coleta de dados, de provas e de pesquisas acerca de eventuais lesões de direitos, mas para se pensar o futuro, confluindo ali elementos da vida revelados pelos diversos atores sociais: “mais do que isso, pode servir de elo entre a *racionalização societária* sob o pátio da intersubjetividade e a *racionalização sistema*, lapidada no solipsismo do paradigma da filosofia da consciência” (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 63).

Para que as audiências públicas sejam assim frutíferas, os autores (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020) propõem um modelo ideal de audiência pública, de inspiração weberiana,

momento no qual haverá a busca da descolonização do mundo da vida, oportunizando-se que os falantes venham a público expor suas questões com veracidade, correção e autenticidade.

Ademais, os autores sugerem procedimentos prévios à audiência pública para colaborar na instrução dos agentes sociais: “Aliada a essa providência preliminar, outras medidas prévias, anteriores ao procedimento da ação comunicativa, mostrar-se-iam também importantes. É que não se pode deliberar acerca de um cenário que não se conhece em todas as suas vicissitudes” (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 65). Trazendo essas considerações para a tutela dos direitos culturais, o artigo 216-A, § 1º, inciso IX, CF/88 determina a “transparência e compartilhamento das informações” (BRASIL, 1988) como princípio basilar do Sistema Nacional de Cultura, pois o conhecimento dos dados que circundam o conflito em debate é fundamental para a composição de soluções.

Em sede de conclusão, Silva, Alves e Olimpo (2020) asseveram que as audiências públicas e a postura resolutiva do Ministério Público não consistem em garantias de êxito das políticas públicas. Com efeito, o MP atua nesse ponto na defesa de direitos transindividuais e na condição de substituto processual; o papel de apontar as decisões políticas que desaguarão em políticas públicas é matéria de mérito administrativo. Não obstante, o MP pode colaborar para criar um local adequado para que o mundo da vida seja trazido à esfera pública, o que pode resvalar em uma gestão participativa, oriunda da ação comunicativa. Nesse sentido:

O que o Ministério Público tenta garantir com a sua postura resolutiva nesse caso é apenas os processos deliberativos que comporão as políticas públicas que pretendam reverter situações caóticas sejam fruto de uma *racionalização societária* operada sob os pilares da ação comunicativa porque tratam de questões que envolvem escolhas acerca de assuntos típicos do universo do *mundo da vida*.

Assim, se houver resistência por parte do sistema, de pactuar para submeter a reformulação da política pública ao controle e deliberação da comunidade, o Ministério Público poderá exigir judicialmente que assim ocorra. Mas, repita-se, a providência seria para assegurar a racionalização societária; nunca para apontar o mérito administrativo que entendesse melhor porque, caso assim sucedesse, o Ministério Público estaria apenas substituindo o titular do nefasto paradigma da subjetividade, impedindo que o gestor defina o interesse que toca ao *mundo da vida*, para que o próprio Promotor de Justiça assumisse esse papel de forma autoritária e descabida. (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 70-71)

Quanto ao sucesso das políticas públicas, lembram que tanto aquelas eleitas unilateralmente pelos governantes quanto as nascidas de deliberação coletiva não têm garantias, mas, nesses casos, é salutar saber que, ainda que fracassada, a política é legítima e fruto de uma gestão participativa e de escolha pública:

Uma última ponderação diz respeito à possibilidade de a escolha comunitária não se mostrar exitosa. Ora, assim como não há como se assegurar o êxito de políticas públicas estabelecidas de forma autoritária, também não há como se garantir o êxito de políticas que sejam fruto da racionalização societária. Contudo, o que importa é que a instância de deliberação democrática foi acionada regulamente e que foi cumprido o ideal de gestão participativa no que toca às escolhas públicas que afetem direitos sociais culturais. O que não quer dizer, por outra via, que a execução das deliberações comunitárias não deva ser monitorada pela própria sociedade e por órgãos que detenham poder de *accountability* horizontal como o próprio Ministério Público (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 71).

As considerações de Silva, Alves e Olimpo (2020) destacam o papel das audiências públicas promovidas pelo Ministério Público como um espaço favorecido para fomentar a participação dos cidadãos na agenda de políticas públicas, o que não exclui outras iniciativas presididas pelo MP, preferencialmente em sede extrajudicial e primando pela celeridade e resolutividade, como são exemplos os seguintes: compromissos de ajustamento de conduta, reuniões, deliberações virtuais, dentre outros.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 Panorama histórico do Ministério Público

Para a compreensão da categoria fundamental ao desenvolvimento desta pesquisa, qual seja, Ministério Público, é fundamental perceber a trajetória histórica que lhe conferiu esses contornos. Para esse fim, a pesquisadora recorrerá, novamente, aos ensinamentos de Goulart (2019).

Goulart (2019) aponta duas hipóteses, diametralmente opostas, para o entendimento da origem do Ministério Público, uma remota e outra recente. Os que entendem que o MP existia em tempos remotos atribuem funções semelhantes àquelas por ele desempenhadas hodiernamente nas civilizações egípcias e na Antiguidade Clássica, bem como durante a idade média. Vale dizer que nos escritos consultados prevalecem os antecedentes históricos registrados sob a égide de uma cultura ocidental, possivelmente devido ao epistemicídio sistêmico imposto aos outros povos.

Segundo Goulart (2019), no Egito Antigo havia funcionários a serviço do rei, a saber, os *magiaí*, que desempenhavam as clássicas funções de acusação de crimes, além da defesa de incapazes e vulneráveis. Na Grécia Antiga essas atividades ficavam a cargo dos *temóstetas*, em Roma, dos *praefectus urbis*, dos *praesides*, dos *procuratores caesaris*, do *praetor fiscalis*, dos *curiosi*, do *irenarcha* e dos *stazionarii*. Outrossim, Goulart (2019) lembra que na Idade Média os *saions* exerciam a função de defesa das pessoas incapazes na vigência das leis dos Visigodos, ao passo que na Alemanha desse período a função criminal era atribuição do *gemeiner Anklager*.

Por outro lado, aqueles que dizem ter o Ministério Público surgido recentemente sustentam que inexistiu na Grécia porque a democracia direta exercida na *polis* era incompatível com órgãos semelhantes ao Ministério Público; aduzem ainda que em Roma os agentes que acusavam não o faziam em nome do Estado. Nesse sentido, o Ministério Público teria nascido na França, no ano de 1269, século XIII, nos “Estatutos de São Luís”, com a assunção do monopólio jurisdicional pela realeza (GOULART, 2019).

No que tange ao contexto político ensejador da criação do Ministério Público, reportando-se a países europeus Goulart (2019) lembra que havia enorme concentração de poder no interior da Igreja católica, o que provocou a discordância de alguns reis e senhores feudais que se uniram para descentralizar o poder da Igreja, fazendo coexistir os tribunais eclesiais e os de senhores. Com efeito, tal mitigação do poder da Igreja foi sentida pelos

monarcas, que passaram a se organizar pela centralização do poder, antes diluído com os senhores feudais.

Com a centralização do poder na figura dos reis, esses passaram a se valer dos ensinamentos do Direito Romano. Na França, como dito alhures, o Ministério Público foi institucionalizado nos “Estatutos de São Luis”, em 1269, e na *Ordennance*, de 1303 (GOULART, 2019). No mesmo sentido, Tarin (2009) aponta os antecedentes históricos do MP.

Portugal, cuja legislação regeu as instituições brasileiras durante o período colonial e imperial, vivenciou processos de construção de suas ordenações semelhantes ao experienciado pela França, destacando-se as Ordenações Manuelinas, de 1521, com expressa menção à figura do Promotor de Justiça.

Segundo Tarin (2009), as referências ao Ministério Público no Brasil foram descritas nas Ordenações Manuelinas, precisamente no Alvará de 07 de março de 1609, que inaugurou o Tribunal de Relação da Bahia, mencionando os Procuradores da Coroa, Soberana, Fazenda e Fisco.

No Brasil Imperial e Colonial o Promotor de Justiça era funcionário do rei e, mesmo após a “independência”, em 1822, as Ordenações Filipinas continuaram vigendo no Brasil até a publicação da primeira constituição, em 1824, que silenciou quanto ao Ministério Público. O Ministério Público só foi previsto no Código Criminal de 1832, momento em que lhe foi conferida a função de acusador. Não obstante, tratava-se de mero servidor do Executivo, cujas atribuições estavam limitadas à seara criminal (GOULART, 2019).

No que tange ao Ministério Público durante a Primeira República, é cediço que a Constituição de 1891 não o previu, mas atos normativos infralegais o posicionaram como instituição autônoma. Houve previsão expressa, contudo, na Constituição de 1934, que assentou o órgão como agente voltado à cooperação governamental, incluindo-o separadamente do espaço destinado aos demais poderes e autorizando a interpretação de que houve vontade constituinte de tornar o MP independente. Não obstante, a Constituição de 1934 previa que a chefia da instituição poderia ser exercida por figura não integrante do quadro e sua demissão se dava por ato discricionário do chefe do Executivo (GOULART, 2019).

No contexto do Estado Novo houve um grave retrocesso. A Constituição de 1937 trouxe apenas uma tímida passagem relacionada ao chefe da instituição no setor no qual disciplinava o Supremo Tribunal Federal. Outrossim, determinou ao Ministério Público a defesa dos interesses do governo (GOULART, 2019).

No período democrático de 1946 a 1964 houve a promulgação de uma nova constituição que retomou a proposta de independência do Ministério Público, inclusive

elevando alguns princípios institucionais à categoria constitucional. Não obstante, em equivalência à Constituição de 1937, continuou-se conferindo ao Ministério Público da União a atribuição de representação da União em juízo.

Na retomada do autoritarismo normatizado na Constituição de 1967 e na Emenda nº 01 de 1969, o Ministério Público novamente retrocedeu em autonomia, passando a integrar o capítulo constitucional destinado ao Poder Judiciário. No entanto, outros artigos posicionavam o órgão como subordinado ao Executivo. Em que pese uma aparente incongruência normativa, a mensagem de absoluta ausência de independência não deixava dúvidas ao intérprete (GOULART, 2019).

Finalmente, na Constituição de 1988, promulgada por ocasião da redemocratização, um novo panorama foi idealizado para o Ministério Público:

Ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais de que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual seja, a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins (GOULART, 2019, p. 102).

Com efeito, a Constituição de 1988 é pródiga em dispositivos direcionados ao Ministério Público, conferindo caráter constitucional a diversos princípios institucionais, trazendo garantias aos membros e conferindo autonomia não apenas topográfica, na medida em que lhe atribuiu capítulo distinto dos destinados aos Poderes da República, mas também independência teleológica, consoante se lê nos arts. 127 e seguintes da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Pondera Goulart (2019), contudo, que, ao estabelecer a nomeação do chefe do Ministério Público pelo chefe do Executivo, a Constituição subordinou, em certa medida, o Ministério Público. Todavia, destaca o autor:

Apesar das limitações acima pontuadas, não há mais dúvida de que o Ministério Público, como instituição autônoma e independente, não integra o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário. Esse é o traço marcante que distingue o Ministério Público brasileiro, colocando-o como o mais avançado de mundo à luz do direito comparado (GOULART, 2019, p. 104).

Esse panorama, ora evolutivo, ora de retrocesso vivenciado pela instituição, fez com que a legislação infraconstitucional também fosse vacilante. Com o passar dos anos, os

atos infraconstitucionais firmaram o Ministério Público na condição de defensor dos interesses indisponíveis e/ou transindividuais da sociedade, excluindo-lhe a atribuição de representação da Fazenda Pública. Tal mudança, lembra Goulart (2019), seguiu a toada da transformação da sociedade brasileira, outrora de perfil eminente agrário, para uma sociedade cada vez mais urbana e industrial, com a conseqüente complexificação de seus problemas.

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público ganha contornos de protagonismo na esfera penal e processual penal, sem descuidar de atuações absolutamente imprescindíveis na fase pré-processual na medida em que pode requisitar e acompanhar a tramitação de inquéritos, solicitar medidas cautelares e exercer o importante controle externo da atividade policial.

No âmbito cível, o Ministério Público vai além da atuação judicial, na qual pode exercer o papel de parte ou de fiscal da lei, pois, segundo Goulart (2019, p. 105), “mais do que um agente processual, o Ministério Público tornou-se um articulador das políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais”.

Ademais, destaca-se que a atuação ministerial deve se dar sobretudo na garantia de direitos transindividuais, buscando medidas concretizadoras de direitos fundamentais e articulando políticas públicas. Para esse fim, a judicialização deve ser entendida como *ultima ratio*, priorizando meios diretos de resolução de questões através de inquéritos civis e procedimentos administrativos, agindo, assim, na qualidade de agente político e não meramente técnico-jurídico. O estudo ora desenvolvido concentrará suas ponderações na atuação cível ministerial, sobretudo em sede de proteção do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Não obstante, Goulart (2019) entende que o Ministério Público continua se transformando. Como reflexo das previsões da Constituição de 1988, cada vez mais o Ministério Público se articula com a sociedade civil, ganhando autonomia frente o aparelho coercitivo do Estado, aliando-se a essa e defendendo seus interesses, independentemente do governo vigente, em um agir democrático voltado à transformação social.

3.2 O atual perfil ministerial no Estado brasileiro

Este subtópico visa a análise do Ministério Público brasileiro hodierno à luz dos valores constitucionais. Foge ao escopo da presente pesquisa o exame em particular das diversas faces do Ministério Público (Federal, do Trabalho, Militar, Eleitoral, do Distrito Federal e dos Territórios e Estadual) em sua unidade institucional. O que se almeja aqui é perscrutar as diretrizes valorativas que concederam ao Ministério Público seu formato atual e as potencialidades dessa razão fundamental.

Com feito, para Goulart (2019), indubitavelmente, o Ministério Público, fundado em 1988 em coerência com o caráter democrático da constituição, é um órgão da sociedade civil, motivo pelo qual deve exercer suas atividades de modo compatível a resguardar os avanços em temática de cidadania consagrados pela CF/88.

Para esta pesquisadora, mesmo na condição de instituição estatal, distante da política partidária, mas vivenciando a diretriz política expressa pelo constituinte, o Ministério Público pode configurar um espaço simbólico privilegiado para a defesa de determinados direitos de forma mais democrática. Essa possibilidade pretende ser analisada na temática dos direitos culturais.

Vale dizer que os objetivos da Constituição Federal, descritos em seu art. 3º (BRASIL, 1988), necessitam de agentes que atuem na construção de uma sociedade livre, justa e solidária; na garantia do desenvolvimento nacional; na erradicação da pobreza e da marginalização, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais; na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Como instituição de perfil constitucional, o Ministério Público, ao lado dos demais atores estatais, deve atuar para a efetivação desses objetivos.

Outrossim, a interpretação do texto constitucional convida a uma atitude voltada ao futuro. A sociedade brasileira deve atuar para atingir esses objetivos, que, no presente momento, constam apenas no texto constitucional. Nesse sentido, os agentes públicos e as instituições estatais devem mobilizar-se para transformar a sociedade brasileira, norteando-se pelos objetivos traçados no art. 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tais objetivos, por conseguinte, também devem ser buscados pelo Ministério Público.

Não se pode construir um futuro alvissareiro sem conhecer e refletir as experiências do passado. É por isso que a defesa do patrimônio cultural pode ser um importante veículo de promoção dos objetivos constitucionais. Esses direitos expressam a dignidade humana por sua implicação em temas afetos ao zelo da memória coletiva nacional, das artes e do repasse dos saberes. A valorização de direitos culturais enfatiza a cidadania cultural, contribuindo para a emancipação social e para o desenvolvimento da sociedade.

O Ministério Público, no panorama da Constituição de 1988, é agente de transformação social com ações que devem refletir a “vontade de constituição” descrita no seu art. 3º (HESSE, 1991, p. 19).

Lembra Goulart (2019) que os objetivos constitucionais e os princípios expressos no artigo 1º – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político – concedem a tônica do processo de

transformação que baliza o trabalho ministerial a ser desenvolvido pós-período de redemocratização.

Deve-se considerar, ainda, que os objetivos e os princípios assentados na Constituição têm forte conteúdo democrático. Por outro lado, o perfil constitucional do Ministério Público, traçado no artigo 127 da Constituição Federal, determina-lhe a incumbência de defesa do regime democrático (BRASIL, 1988), o que autoriza a interpretação de que o Ministério Público, em todas as suas iniciativas, deve atuar em prol da democracia material, que se revela na vivificação dos princípios descritos do art. 1º e dos objetivos traçados no art. 3º. Nesse sentido, Goulart (2019, p. 133) ensina que,

Dada a sua especificidade, a Constituição da República conferiu ao Ministério Público missão peculiar, que delimita o campo de sua atuação. Essa missão está definida no rol das incumbências estabelecidas no caput do art. 127 da Constituição da República: defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A palavra missão é aqui utilizada em dois dos seus sentidos: (i) como “poder dado a alguém para fazer alguma coisa; encargo, incumbência; (ii) como “compromisso, obrigação, dever imposto ou contraído”. Assim, no novo pacto social brasileiro, consubstanciado na Constituição vigente, a sociedade conferiu ao Ministério Público a incumbência e o compromisso-dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, para dar concretude ao objetivo estratégico da República. Trata-se de missão histórica de largo e profundo alcance, implicando intervenção transformadora da realidade.

Outrossim, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica. Segundo Goulart (2019), a ordem jurídica expressa na constituição também indica um projeto a ser implementado, um projeto de emancipação social fundado nos princípios que visam fazer do País uma sociedade livre, justa e solidária. Assim, Goulart (2019) assevera que, se esses objetivos convidam o intérprete a um exercício de futurologia, é porque, naturalmente, ainda vivemos em uma sociedade dependente, submissa, injusta e egoísta. Essa seria a ordem social vigente, pautada na desordem humanista.

A ordem jurídica visa disciplinar a ordem social. Nesse momento ambas são dissonantes, pois a ordem social se funda na subjugação de classes, motivo pelo qual Goulart (2019) compreende que a defesa da ordem jurídica atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal nada mais é que atuar na defesa da emancipação social.

Para defender a ordem jurídica, portanto, o Ministério Público deve agir proativamente, pois a defesa passiva apenas assegurará a manutenção da ordem social vigente. Outrossim, inúmeras emendas constitucionais e leis infraconstitucionais favorecem a ordem social desigual, pois as forças reais de poder são verdadeiramente expressivas.

É cediço que o Ministério Público no Brasil carrega peculiaridades que o distingue dos órgãos de persecução estatal previstos em outros ordenamentos jurídicos. A distinção repousa em seu aparelhamento para perseguir os objetivos e os princípios expressos na Constituição Federal, que nada mais são que características previstas em qualquer democracia.

Por outro lado, Santos (2003, p. 13) ensina que

A globalização neoliberal é hoje um fato explicativo importante dos processos econômicos, sociais, políticos e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apesar de mais importante e hegemônica, esta globalização não é a única. De par com ela em grande medida por reação a ela está emergindo uma outra globalização constituída pelas redes e alianças transfronteiriças entre movimentos, lutas e organizações locais ou nacionais que nos diferentes cantos do globo se mobilizam para lutar contra a exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interécticos produzidos direta ou indiretamente pela globalização liberal.

Há, assim, uma globalização alternativa, contra hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades.

Os movimentos de globalização contra-hegemônicos visam a emancipação social, que pode ocorrer de inúmeras formas de acordo com o contexto de cada local onde o processo de emancipação ocorre.

No Brasil, a Constituição incumbe ao Ministério Público a tarefa de trabalhar pela defesa e pelo fortalecimento da ordem jurídica, que, para Goulart (2019), é uma atividade em perspectiva, pois a ordem jurídica prevista pela Constituição Federal ainda não foi concretizada. A ordem jurídica voltada à emancipação social que se funda o texto constitucional tem no Ministério Público um servo.

Ademais, os fatos que mobilizam as atividades de resistência local, que se voltam à construção de movimentos de globalização contra-hegemônica – “exclusão social, a precarização do trabalho, o declínio das políticas públicas, a destruição do meio ambiente e da biodiversidade, o desemprego, as violações dos direitos humanos, as pandemias, os ódios interécticos” (SANTOS, 2003, p. 13) – nada mais são que direitos e interesses transindividuais que, no Brasil, cabem, com primazia, ao Ministério Público defender e que encarnam o conteúdo fundamental daquilo que se compreende por democracia substantiva. A defesa do patrimônio cultural (meio ambiente cultural) é fundamental no processo de globalização contra-hegemônica, pois cristaliza aquilo que é local através da inafastável participação popular, nos termos do art. 216, §1º, da CF/88 (BRASIL, 1988).

A democracia substantiva, em um país vítima de profunda desigualdade social, só pode se consolidar institucionalmente através de políticas públicas. Tarin (2009) sustenta que

o Ministério Público deve atuar como produtor social, em processo de mobilização social, colaborando na formulação de políticas públicas e na efetivação de direitos.

Com efeito, o compromisso constitucional do Ministério Público com a democracia indica que esse deve atuar também na seara das políticas públicas, o que deve ocorrer com respeito à legitimidade dos órgãos de representação popular e sem descuidar dos mecanismos de participação popular previstos expressa ou implicitamente na legislação.

3.3 A Democracia e o Ministério Público

O tópico acima exposto revela grande conexão entre as atividades institucionais desempenhadas pelo Ministério Público sob a égide da nova Constituição e o conceito de democracia, já tratado nesta pesquisa de modo difuso. Por entender que a definição de democracia é um conceito chave para o sucesso deste estudo, as próximas linhas serão dedicadas a esse exame.

Etimologicamente democracia significa o governo do povo. A análise dessa tipologia de forma de governo confunde-se com a história do estudo da política, ao menos sob a ótica da cultura ocidental.

Nesse sentido, a primeira experiência relevante dessa forma de governo de que se tem registro ocorreu nas cidades-Estado gregas. Na *pólis* havia o exercício da democracia direta pelos cidadãos gregos, destacando-se que o conceito de cidadão grego era deveras estreito, excluindo os não nacionais, as mulheres, as pessoas escravizadas, dentre outros.

Tratando das cidades (espaço onde se exercia a democracia) e de sua relação com os homens, afirma Aristóteles (2011, p. 56-57) que

a Cidade é uma criação da natureza e que o homem, por natureza, é um animal político [isto é, destinado a viver em sociedade] [...] A natureza, conforme frequentemente dizemos, não faz nada em vão; ela deu somente ao homem o dom do discurso (lógos) [...] Assim, por natureza a Cidade é anterior à família e ao indivíduo, uma vez que o todo é necessariamente anterior à parte. [...] Ora, o homem que não consegue viver em sociedade, ou que não necessita viver nela porque se basta a si mesmo, não faz parte da Cidade; por conseguinte, deve ser uma besta ou um deus.

Não obstante, para Aristóteles (2011) democracia tratava-se de um desvio ou erro na tipologia de governo por ele denominada “genérico” ou “constituição”. A “constituição” ou “governo” era a gerência suprema das cidades, que poderia se dar pelo exercício por uma só pessoa, o que se denominaria monarquia; por um grupo seleto de notáveis, governo denominado aristocracia; e pela gerência exercida por um grande contingente de pessoas, visando o bem de

todos, chamada “constituição”. Todavia, os desvios desses governos, que ocorriam quando os governantes visavam interesses privados em detrimento do interesse de todos, recebiam os seguintes nomes respectivamente: tirania, oligarquia e democracia (ARISTÓTELES, 2011).

Na antiguidade clássica não somente Aristóteles era crítico à democracia, mas também Sócrates e Platão, que defendiam algum regime misto de governo (GOULART, 2019).

Na era dos impérios, com destaque para o período helenístico e para o Império Romano, não parecia oportuno o estudo da democracia, visto que o poder estava concentrado na figura de reis. O mesmo raciocínio aplica-se à Idade Média, pois o poder não advinha da soberania popular, era de origem divina. Na era renascentista a democracia foi revisitada, seguindo a tônica desse movimento, que costumava buscar na cultura clássica seus referenciais (GOULART, 2019).

Saltando alguns anos na história do estudo da democracia, destaca-se a contribuição de Montesquieu (1689-1755), que tratou sobre o tema partindo da classificação dos regimes políticos, cuja divisão estabeleceu em republicano, monárquico e despótico. No primeiro haveria a soberania popular; no segundo o governo era exercido por apenas uma pessoa, mas sob a regência das leis; o poder despótico era concentrado em um indivíduo, na sua vontade e sem qualquer controle externo. Para Montesquieu (apud GOULART, 2019), tanto a democracia quanto a aristocracia eram tipologias de governos republicanos, de modo que na democracia o poder soberano era do povo; e na aristocracia o poder soberano era de titularidade de uma parte do povo.

Outra parte da história que colaborou para a construção daquilo que hoje se entende por democracia foi o processo de desenvolvimento político vivenciado pelos Estados Unidos, cujo modelo de Estado federalista, teorizado por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), teve o poder de romper com o antigo modelo clássico. Para além da peculiar relação dos Estados-membros, os federalistas compuseram “mecanismos de controle do exercício do poder, o sistema representativo e a supremacia da Constituição” (GOULART, 2019, p. 117), que constituem meios de promover a soberania popular.

Tratando também da realidade americana e de seu avanço no fazer democrático, relevantes foram as contribuições de Tocqueville (1805-1859). Apesar de ser natural da França, Tocqueville (2005) percebeu que, na América, o processo de construção democrático estava mais avançado, motivo pelo qual quis compreendê-lo buscando favorecer o processo político francês com suas percepções. O autor francês destaca dois temas centrais para analisar o

desenvolvimento sociopolítico das várias sociedades por ele estudadas: liberdade e igualdade, que constituem as categorias fundamentais de seu estudo.

Com efeito, busca trabalhar esses temas no plano concreto e sob a perspectiva da democracia. Tocqueville (2005) relaciona igualdade com democracia, buscando o apaziguamento desses valores e entende que nos Estados Unidos da América a liberdade e a igualdade estavam se desenvolvendo de forma, razoavelmente, harmônica nos anos 1830.

Ademais, para Tocqueville (2005, p. 40) a democracia é muito mais que uma forma ou tipo de governo, trata-se de um destino, como se fosse a “Mão da Providência” regendo a sociedade rumo à igualdade, ao passo que a liberdade exige vigilância e ação política; a igualdade é uma rota razoavelmente natural a ser seguida pelos seres humanos: “o desenvolvimento gradual da igualdade das condições é um fato providencial. Possui suas principais características: é universal, é duradouro, escapa cada dia ao poder humano; todos os acontecimentos, bem como todos os homens, contribuem para ele”.

Para Tocqueville (2005) cada país traçará sua própria rota para cumprir seu destino democrático, mas o que definirá o roteiro é a ação política do povo de cada lugar. Aqueles que viveram sob a égide de aristocracias, segundo o autor, são mais instáveis, passando por processos revolucionários. Essa é a razão pela qual entende os processos revolucionários serem absolutamente naturais na França, diferente do processo de construção dos Estados Unidos, que, por razões históricas, teve sua democracia construída de forma menos violenta – a violência contra os povos originários não parece ter sido aqui sopesada. Não obstante, anteviu que a violência operada em face dos negros escravizados poderia gerar severas consequências para o processo democrático americano em consequência do racismo decorrente das atividades de subjugação do povo negro.

Teorizando a democracia, não se pode desconsiderar as contribuições de John Stuart Mill (1806-1873), que iniciou seus estudos sob a influência paterna. Seu genitor, James Mill, foi um ícone do utilitarismo e preconizava (em apertadíssima síntese) que as ações do Estado deveriam ser pautadas pela máxima do bem-estar. Partindo dessa premissa, John Stuart Mill acrescenta considerações organicistas ao utilitarismo. Ele assume uma posição menos individualista e sustenta uma perspectiva descendente de análise da sociedade, numa visão ascendente (dos súditos para o príncipe) e organicista, privilegiando a sociedade ao indivíduo (BALBACHEVSKY, 2001).

Outrossim, o utilitarismo temperado de Stuart Mill não é meramente quantitativo, pois não somente a soma de todo bem-estar individual é importante para aferir a boa governança. Partindo do pressuposto de o ser humano ser capaz de potencializar suas

habilidades para além da felicidade propiciada a cada indivíduo, o governo será tão melhor se puder incentivar o aprimoramento das qualidades dos súditos, nos planos individual e coletivo (BALBACHEVSKY, 2001).

Essa forma peculiar de pensar o movimento liberal inglês do século XIX fez de Mill um legítimo representante dos valores democratas. Para ele, o Estado Democrático é uma forma de governo melhor que as outras porque nele as capacidades dos cidadãos teriam espaço para se desenvolver: “a superioridade do governo popular sobre todos os outros se mostra, se é que isto é possível, ainda mais decidida e incontestável” (MILL, 1968 apud BALBACHEVSKY, 2001, p. 221). Mill conclui que concedida ao cidadão a oportunidade de participar efetivamente da vida política, esse buscará qualificar-se e, conseqüentemente, aprimorar suas habilidades para poder contribuir, efetivamente, para sua felicidade e dos concidadãos. Esse espaço estaria interdito em um governo despótico, que, para se sustentar, precisa necessariamente da passividade dos governados a fim de evitar conflitos, assim mantendo o déspota no poder. Portanto, quanto mais universal for o processo político, mais felicidade e desenvolvimento pessoal e, por conseguinte, coletivo, propiciará (MILL, 1968 apud BALBACHEVSKY, 2001).

Assim, Mill foi entusiasta da democracia representativa e do voto universal, contemplando a classe trabalhadora e as mulheres. Em que pese ter sido defensor da representação, Mill considerava fundamental as pessoas não delegarem pura e simplesmente seu poder de representação, pois isso significaria apatia política, algo extremamente nocivo à democracia e que fomentaria a tirania (MILL, 1968 apud GOULART, 2019) – a tirania da maioria também foi objeto de reflexão de Tocqueville (2005).

A partir de todas essas circunstâncias, torna-se evidente que o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa; que toda a participação, mesmo na menor das funções públicas, é útil; que a participação deverá ser, em toda parte, tão ampla quanto o permitir o grau geral de desenvolvimento da comunidade; e que não se pode, em última instância, aspirar por nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Mas como, nas comunidades que excedem as proporções de um pequeno vilarejo, é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos, o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo (MILL, 1968 apud BALBACHEVSKY, 2001, p. 223).

Outrossim, Karl Marx (2002 apud GOULART, 2019) também se debruçou sobre a categoria democracia. Para ele, a democracia liberal, fruto das revoluções burguesas, não garantiram a verdadeira igualdade. Marx defendia a democracia formal e material, necessariamente precedida de um processo revolucionário. Para o autor, a democracia liberal

nada mais é que a ditadura da burguesia, pois as normas prescritas nessa ordem jurídica estão a seu serviço.

Weffort (2001) informa que a teoria desenvolvida por Marx seguiu no sentido de se contrapor ao idealismo filosófico alemão de Hegel na medida em que esse não abordava a realidade material, e de criticar as revoluções burguesas, porque essas cuidaram apenas da emancipação que lhe era conveniente, uma emancipação política parcial, pois meramente formal, como visto acima. Ao menos em seus livros da juventude, Marx sugeria que a emancipação social só se daria com a revolução social. Com efeito, a emancipação política real consistiria na democracia política, adjetivada por Marx como cristã, pois nela cada ser humano seria dotado de valor supremo.

Deve-se pontuar que, longe de defender uma democracia religiosa, o que Marx (2010, p. 45) levantou foi o direito e a soberania dos cidadãos e não necessariamente do homem (burguês):

A democracia política é cristã pelo fato de que nela o homem – não apenas um homem, mas cada homem – é considerado um ente *soberano*, o ente supremo, ainda que seja o homem em sua manifestação inculta, não social, o homem em sua existência casual, o homem assim como está, o homem do seu jeito corrompido pela organização de toda a nossa sociedade, perdido para si mesmo, alienado, sujeito à dominação por relações e elementos desumanos, em suma: o homem que não chegou a ser um ente genérico real. Na democracia, a quimera, o sonho, o postulado do cristianismo, ou seja, a soberania do homem, só que como ente estranho e distinto do homem real, tornou-se realidade, presença palpável, máxima secular.

Acerca da distinção entre homem (burguês) e cidadão, Marx (2010, p. 48), analisando a realidade material, assevera:

Os *droits de l'homme*, os direitos humanos, são diferenciados *como tais* dos *droits du citoyen*, dos direitos do cidadão. Quem é esse *homme* que é diferenciado do *citoyen*? Ninguém mais ninguém menos que o *membro da sociedade burguesa*. Por que o membro da sociedade burguesa é chamado de “homem”, pura e simplesmente, e por que os seus direitos são chamados de *direitos humanos*? A partir de que explicaremos esse fato? A partir da relação entre o Estado político e a sociedade burguesa, a partir da essência da emancipação política. Antes de tudo constatem os fatos de que os assim chamados *direitos humanos*, os *droits de l'homme*, diferentemente dos *droits du citoyen*, nada mais são do que os direitos do *membro da sociedade burguesa*, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade.

Diante da diferenciação acima apontada por Marx, não há de se falar em democracia sob a égide do sistema capitalista.

Destaca-se que, para Marx, quando do processo revolucionário, haveria um momento de transição chamado por ele de “ditadura do proletariado”, no qual os novos titulares

do poder seriam governados por leis cunhadas sob a égide (ou sob inspiração) da democracia liberal, o que se daria de modo temporário até o momento em que o Direito, assim como o Estado, seriam dispensados por absoluta falta de necessidade, vez que esses equipamentos da superestrutura não teriam razão de ser em regimes políticos verdadeiramente democráticos, porque visam à contenção do poder na mão de poucos e à manutenção da divisão de classes (MARX, 2002 apud GOULART, 2019).

Em comentários à obra marxista, adverte Goulart (2019, p. 122, grifo no original):

Nos escritos da juventude, parece existir um compromisso de Marx com o ideal de democracia direta, resultado da emancipação social, via revolução proletária. Democracia e sociedade sem classes convergiriam para um ponto em comum. Já nas teorizações posteriores, a democracia, como regime político, realiza-se na fase de transição para o comunismo, quando da tomada do estado pela classe operária. A democracia seria a forma de organização do Estado sob a *ditadura do proletariado*, portanto um regime transitório, que também perderia a função e desapareceria com o surgimento da nova sociedade. Se correta essa interpretação, a democracia teria tão somente um valor instrumental e transitório.

O panorama acima revela que a democracia dos antigos e a moderna, ou seja, aquela cunhada sob os efeitos das revoluções burguesas, têm em comum a soberania popular (e, em certa medida, a exclusão social). Na primeira o exercício do poder político era concretizado diretamente pelos cidadãos – o que se admitia devido ao estreito conceito de cidadão grego e pela dimensão territorial das antigas cidades-Estado; e na segunda o poder se manifesta via representação, mecanismo necessário diante da complexificação das sociedades, cada vez mais urbanizadas. Outrossim, a democracia moderna pauta-se pela universalidade, vez que mulheres, negros, analfabetos, dentre outros grupos outrora excluídos, passaram a ter a seu favor o direito de participar da vida pública através do voto, o que se deu, obviamente, em razão de grandes lutas – todavia, permanece a exclusão de alguns grupos, a exemplo, no Brasil, dos menores de dezesseis anos. Não obstante, a democracia moderna pauta-se, sobretudo, por dois critérios: a filosofia liberal e a imposição de alguns limites ao Estado, indefectivelmente sob a égide do regime capitalista (GOULART, 2019).

Essa última conclusão, ou seja, de que a democracia liberal, de cunho meramente formal, está a serviço do sistema capitalista, é uma crítica há muito difundida pelos socialistas. Diante disso, teóricos dessa estirpe têm pensado meios de resgatar, ao menos parcialmente, mecanismos de democracia direta.

Percebe-se uma enorme crise do sistema representativo, oriunda, em certa medida, da apatia política denunciada por Stuart Mill (WEFFORT, 2001).

Outrossim, Dallari (2013) assevera que uma das razões fundamentais para a crise do Estado contemporâneo é o fato de suas bases teóricas estarem firmadas em uma concepção de Estado do século XVIII. A democracia liberal do século XVIII almejava extinguir o absolutismo monárquico, que comprometia a liberdade dos indivíduos, trazia insegurança às atividades econômicas da burguesia e mantinha a nobreza em permanente privilégio. Modificado esse panorama pós-Revolução Industrial, as premissas democráticas também devem ser modificadas, vez que a soberania popular deve refletir a vontade do povo de uma época.

Não obstante, com o passar dos anos, sobretudo no decorrer do século XX, o Estado Democrático inspirado nos pensadores clássicos da democracia liberal passou a constituir um modelo ideal, o que fora denunciado por Santos e Avritzer (2003) como uma concepção hegemônica de democracia, a ser repensada. Ademais, passou-se a identificar o Estado Democrático com tipologias específicas de formas de Estado ou de governo, a despeito de esse tipo de organização não garantir que a democracia fosse concretizada, ao contrário, sob a capa de democracia poderiam ser escamoteados regimes totalitários.

Nesse sentido, Dallari (2013) identifica problemas comuns aos Estados democráticos do século XX, que deveriam ser ultrapassados para que houvesse a materialização da democracia.

O primeiro deles é o problema envolvendo a supremacia da vontade popular, em grande medida em decorrência da ênfase concedida pelos Estados à atividade legislativa. Segundo o autor, no princípio, tanto os representantes progressistas quanto os conservadores eram igualmente oriundos das classes economicamente dominantes, o que retirava de pauta “pontos fundamentais da organização social, como o regime de produção e o uso da propriedade”. Não obstante, a concentração de riqueza e de poder na classe mais abastada, sobretudo durante o processo de industrialização e de urbanização da sociedade, imprimiu a necessidade de organização política das massas, que passaram a disputar poder através de movimentos operários, o que deu ensejo ao problema da “integração política das massas operárias” (DALLARI, 2013, p. 300).

Apaziguar o discurso e a vontade dos representantes das elites com os dos representantes do proletariado gerou, em grande medida, segundo Dallari (2013), o descrédito do sistema representativo. Isso ocorria porque os mandatários não conseguiam compatibilizar suas diferenças ou porque os acordos eram morosos, dificultando o processo legislativo. Diante disso, houve quem defendesse que o defeito da democracia estaria no povo, incapaz de escolher adequadamente seus representantes e de acessar os graves problemas do Estado. Tal

constatação resulta na severa conclusão de que, excluído o povo do processo democrático, a democracia inexistiria.

Dallari (2013) destacou também o conflito entre liberdade e igualdade, priorizando-se a primeira no fim do século XVIII. Com efeito, a liberdade (especialmente no mundo mercantil) era assegurada àqueles que possuíam poder econômico, ao passo que as massas de desvalidos não gozavam de qualquer liberdade porque tinham de prestar serviços em condições degradantes àqueles que tinham liberdade para lhes contratar na condição de operários, o que lhes viciava o campo de escolha. É cediço que não há escolha diante da fome.

Por outro lado, a primazia pela igualdade, através de uma organização “rígida e coativa” (DALLARI, 2013, p. 301) impactaria na liberdade. Escolher aprioristicamente a liberdade ou a igualdade comprometeria o Estado Democrático.

Quanto ao problema da democracia meramente como forma, já mencionada alhures, entendia-se que sua manutenção significava alguma limitação de poder, embora pudesse camuflar ditaduras e governos despóticos em geral.

A soma desses problemas provocou o descrédito do Estado Democrático, havendo quem entendesse serem os problemas acima absolutamente intransponíveis:

O povo, julgado incapaz de uma participação consciente, deveria ser afastado das decisões, ficando estas a cargo de indivíduos mais preparados, capazes de escolher racionalmente o que mais convém ao povo. A liberdade considerada um mal, porque é fonte de abusos, deveria portanto ser restringida, a bem da ordem e da paz social. A igualdade, por sua vez, não poderia ser aceita, pois os governantes, que sabem mais do que o povo e trabalham para ele, devem gozar de todos os privilégios, como reconhecimento por seus méritos e sua dedicação. Quanto à organização do Estado e do governo, é preciso que exista uma forma rígida, para que se assegure o máximo de eficiência do Estado (DALLARI, 2013, p. 302).

Todavia, os argumentos acima são úteis àqueles que defendem as ditaduras. Para Dallari (2013), caso o paradigma democrático seja atualizado (não mais pautando-se pelo perfil político e econômico do século XVIII), a democracia pode ser realizada. Para esse fim, enumera alguns requisitos. O primeiro deles é a falta de rigor formal, pois, segundo o autor, sociedades capitalistas ou socialistas, republicanas, parlamentaristas ou monárquicas podem sim ser democráticas, desde que haja substância para isso, podendo uma configuração formal ser mais ou menos favorável à estruturação da democracia, a depender do caso concreto. Essa flexibilidade e adaptabilidade ao povo que está construindo sua democracia dialoga com a demodiversidade defendida por Santos e Avritzer (2003).

Ademais, para a construção de uma efetiva democracia, segundo Dallari (2013) a soberania popular não pode ser desprezada, devendo o Estado criar mecanismos para que essa vontade, formada livremente e assim externalizada, seja preservada na sua liberdade.

Todavia, a liberdade individualista, proposta pelas revoluções liberais, não condiz com a substância da humanidade. Dallari (2013) está de acordo com o axioma aristotélico de que o homem “é um animal político” (ARISTÓTELES, 2011, p. 56), logo, sua liberdade deve estar necessariamente implicada. As liberdades dos indivíduos não podem ser ladeadas, pois não há liberdade onde se erguem muros, mas sim entrelaçadas.

Dallari (2013) aponta ainda que a definição de igualdade deve ser redimensionada para que não fira a liberdade do indivíduo. A igualdade deve ocorrer no campo das oportunidades, conferindo a todos os meios de desenvolver (ou não) suas potencialidades e de dar vazão às idiossincrasias, concluindo o autor:

Aí estão os pressupostos fundamentais do Estado Democrático possível. Dotando-se o Estado de uma organização flexível, que assegure a permanente supremacia da vontade popular, buscando-se a preservação da igualdade de possibilidades, com liberdade, a democracia deixa de ser um ideal utópico para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa (DALLARI, 2013, p. 305).

Partindo do pressuposto de que é possível a concretização da democracia, Goulart (2019, p. 126) apresenta possibilidades traçadas pelos socialistas:

Nos aspectos da ordem política, os socialistas resgataram a ideia e o modelo da democracia direta como contraponto da democracia representativa burguesa. Entenderam necessária a criação de novos espaços de participação em vários níveis (por exemplo, conselhos populares formados por delegados do povo, com mandatos imperativos, sujeitos a revogação) para garantir a efetividade da participação popular na tomada das decisões políticas. Essa participação deveria estender-se, de igual modo, à esfera econômica, com a coletivização e a autogestão dos meios de produção. Tudo isso representaria um salto qualitativo, a passagem de uma democracia de caráter meramente procedimental para uma democracia substantiva, com conteúdos definidos pela participação efetiva, equidade econômica e liberdade real.

Com efeito, observando a democracia ao longo da história, Goulart (2019), em estreita aproximação às observações de Tocqueville (2005), afirma que se cuida de um processo no qual as decisões políticas são continuamente (por atos de força ou de forma mais gradual) transferidas da vontade de poucos para a vontade de muitos, o que culminaria na “democracia das massas”, que consubstanciaria a soberania popular com meios de participação direta, sobretudo através de conselhos, sem descurar da participação indireta, que se daria pelo sufrágio

universal. Assim, para o autor, a democracia seria um processo, mas também um projeto, pois a democracia das massas ainda não foi efetivada.

Para esta pesquisadora, a participação popular prevista nos processos de demarcação de patrimônios culturais é fundamental para a concretização da democracia das massas de Goulart (2019) e/ou para a democracia possível de Dallari (2013). Para além da exigência constitucional nesse sentido, é incontestável que somente a população implicada pode validar determinado bem como referência cultural. A representação nesse caso não transporia adequadamente para o mandatário a vontade dos representados.

A democracia das massas, que se constrói em meio ao processo de globalização (hegemônica) e de intensificação da tecnologia, cada vez mais mediando as relações, exige maior participação popular. Nesse ponto, Goulart (2019) identifica avanços, a saber: o fortalecimento da sociedade civil, a criação de novos institutos políticos e a ampliação do conceito de cidadania (o que inclui a cidadania cultural), que, para além dos direitos civis e políticos, passou a abranger também direitos econômicos, sociais e difusos.

Não obstante, o projeto de democracia (substancial e das massas) só se concretizará com o fim da desigualdade social; com a participação popular, diluindo a concentração de poder político e econômico; com a valorização ambiental e a construção de uma relação efetivamente sadia entre o ser humano e o meio-ambiente (o que permeia o meio ambiente cultural); com o acesso igualitário de todas as pessoas à educação e ao saber; com a efetivação de direitos econômicos e sociais, há muito previstos nos ordenamentos jurídicos dos Estados de Direito; e com a positivação e a concretização de novos direitos (GOULART, 2019).

Para esta pesquisadora, o atual estágio da democracia no Brasil pode ser aprimorado, avançando-se etapas com a colaboração do Ministério Público, órgão que pode buscar cumprir os fundamentos e os objetivos traçados, respectivamente, nos artigos 1º e 3º da CF/88 (BRASIL, 1988). Esses dispositivos constitucionais encarnam os elementos essenciais de uma democracia substancial das massas, que carrega os pressupostos da democracia possível descrita por Dallari (2013).

3.4 Ministério Público Transformador

O presente subtópico pretende aprofundar a atuação ministerial no modelo resolutivo, aferindo se daí resulta eventual potencial de transformação social. Tal exame será precedido de contextualização histórica, que tem por marco o declínio do Estado de bem-estar social.

O Estado Social foi uma resposta do sistema capitalista às demandas sociais pós-Segunda Guerra Mundial. O socialismo em ascensão exigia concessões dos Estados capitalistas, essas materializadas em direitos sociais.

Com o decorrer dos anos, observou-se a total incompatibilidade de concessões sociais com a acumulação capitalista, de maneira que esse fato, combinado à crise do socialismo e do keynesianismo, determinou a renovação do liberalismo.

Nesse sentido, Lima, T. (2020) lembra que o socialismo, o fascismo e o keynesianismo foram fatores de resistência ao liberalismo na segunda metade do século XX, o que resultou em um novo tipo de liberalismo cuja lógica era baseada na razão entre o custo e o benefício das ações estatais, superando o paradigma do Estado-mínimo puro e simples.

Para contrapor seus adversários, o neoliberalismo fomentou a intervenção estatal com o fito de consertar os defeitos vislumbrados pelo *laissez-faire*:

O que ocorre, como já foi explicitado, é um permanente cálculo de custo x benefício que orienta a ação estatal. Esse teste de eficiência quer conduzir a uma produção do máximo de efeitos úteis sobre uma população sob o menor investimento possível, o que, como se pode notar, torna enganosa ou, no mínimo, unilateral e incompleta a tese do Estado mínimo (LIMA, 2020, p. 29).

Diante disso, o neoliberalismo distingue o mercado como a categoria fundamental a reger as relações sociais, ainda que permeadas pelo Estado. Como corolário, as relações sociais, ao invés de se pautarem em trocas, regem-se pela lógica da competição. No entanto, essa concorrência é forjada pelo próprio Estado, pois não decorre espontaneamente das relações humanas, o que determina a criação e o fomento de uma “instituição-mercado”, que, criada e nutrida artificialmente pelo Estado, passa a regular a política de maneira que o intervencionismo estatal neoliberal atue na concorrência da vida (LIMA, 2020, p. 41).

Destarte, essa “concorrencialização da vida” determina a forma empresarial das relações, enformando a sociedade sob essa perspectiva mercantil e criando o “homo oeconomicus empresário de si” (LIMA, 2020, p. 43). Há a penetração da lógica econômica nas relações sociais que vai além da ideologia, trazendo implicações no próprio ato de governar, nos seguintes termos:

É nessa condição – enquanto reprogramação do repertório da governabilidade – que é possível ver o neoliberalismo como um imperativo de (1) generalização (1.1) da verificação concorrencial do mercado, (1.2) da empresa como poder enformador da sociedade, (1.3) *do homo oeconomicus empresarial de si* e (1.4) da racionalidade econômica a todos os campos da vida, o que pode se realizar através de (2) um intervencionismo social neoliberal que, enquanto ação ambiental, toma o mercado como regulador social geral (LIMA, 2020, p. 50).

Logicamente, essa onipresença da lógica mercantil nas relações imiscui-se no Direito e nos equipamentos de justiça, sendo relevante não apenas para marcar o conteúdo das leis, mas implicando também em “alteração da própria razão jurídica que entra em jogo, com uma nova morfologia do discurso jurídico que passa a se delinear” (LIMA, 2020, p. 55). É cediço que no campo da proteção dos bens culturais esse fenômeno também acontece, muitas vezes de forma literal, em outras, escamoteada em discursos menos mercenários.

Com efeito, o intervencionismo estatal neoliberal gera também um intervencionismo jurisdicional que ultrapassa a mera aplicação de leis às relações jurídicas com teor econômico submetidas ao conhecimento do Judiciário. O espírito concorrencial tangencia todas as relações, conferindo plasticidade ao Direito para que a razão mercantil habite os julgamentos, assim “a aplicação do direito torna-se um instrumento governamental para *mercadificar* a sociedade” (LIMA, 2020, p. 59, grifo no original).

Outrossim, a vigente hegemonia neoliberal mundial é fortemente conectada com dois outros temas: a degradação do socialismo real e a globalização acelerada (GOULART, 2019).

É cediço que a globalização acelerada tem transformado o mundo, processo também fortemente ligado ao avanço da tecnologia, que, por sua vez, impacta na reprodução social do trabalho, bem como no redimensionamento dos espaços e na soberania estatal.

Com relação à soberania, deve-se mencionar uma nova hierarquia dos espaços que promove a readequação das estruturas de poder. Não está mais ao alvedrio do Estado definir sua economia interna, pois a tecnologia e a livre circulação de capitais deslocaram o poder político, que é induzido pelo poder econômico. A perda da centralidade do poder estatal eleva novas formas de poder global, que se manifestam de forma relativamente escalonada, a saber: empresas, corporações e conglomerados transnacionais, seguidas das organizações internacionais multilaterais, fortemente conectadas com o sistema econômico mundial. Em terceiro lugar aparecem as comunidades dos Estados, de que são exemplos o Mercosul e a União Europeia, e, por fim, a indústria cultural. Destarte, é da sociedade global que nascem as referências políticas, econômicas e culturais; isso repercute no processo geral de produção de decisões e, obviamente, na democracia, diante do desprestígio da participação popular, frente essas outras diretrizes de poder (GOULART, 2019).

Considerando que a indústria cultural é uma das principais fontes de poder global, é imprescindível a distinção do patrimônio cultural brasileiro, consoante previsto no art. 216 da

Constituição Federal (BRASIL, 1988), porque esse processo pode se destacar como um movimento de resistência local, nos moldes sustentados por Santos e Avritzer (2003).

Como visto acima, o campo jurídico não sai imune desse processo. O direito positivo estatal concorre com o direito de produção, aquele que regula a qualidade e a segurança dos bens e serviços que circulam no mercado; com a lei da mercadoria, normas costumeiras criadas pela comunidade empresarial e que regem as relações transnacionais; com o Direito Internacional; e, finalmente, com o Comunitário, o qual consagra as culturas locais (GOULART, 2019).

Não obstante, em termos de direito interno, para realizar os ajustes fiscais, que decorrem dessa pressão internacional, os Estados terminam por admitir a “desregulamentação, a deslegalização e a desconstitucionalização de direitos sociais” (GOULART, 2019, p. 216), para além da mudança da razão jurídica que permeia as decisões judiciais, conforme explanado acima (LIMA, 2020).

Todavia, o neoliberalismo ruma para o fracasso porque promove o vertiginoso aumento da exclusão social, da degradação ambiental (pelo consumo excessivo dos recursos) e da violência (que decorre da desigualdade social), tudo isso em níveis extremos. A acumulação capitalista aqui é exponencial, rumando para o esgotamento, o que torna urgente a implementação de alternativas a esse panorama diante da evidente crise do neoliberalismo como projeto social (GOULART, 2019).

Após o colapso do socialismo e em um contexto histórico no qual se reflete, amplamente, quanto à morte das democracias, soa anacrônico pensar na democracia real. Todavia, retomando os ensinamentos de Dallari (2013), é imperioso pensar na democracia possível. A crise social provocada pelo neoliberalismo pode ser uma aliada nessa construção.

Diante desse panorama, Goulart (2019) assevera a necessidade de retomar a luta em prol da cidadania (inclusive a cidadania cultural) no plano interno e no transnacional. Na esfera dos Estados, defende que a luta abranja três setores: o primeiro combatendo a legislação de conteúdo neoliberal, a fim de manter a previsão dos direitos fundamentais já positivados; o segundo com o fito de efetivação dos direitos constantes no Direito Positivo; e o terceiro através de iniciativas que visem a positivação de novos direitos.

Na esfera internacional, Goulart (2019), em estreita aproximação com Santos e Avritzer (2003), defende a articulação de sujeitos políticos coletivos, mobilizando o diálogo dos setores local e global em um ativismo político internacional com o objetivo de promover a globalização da cidadania. Em outras palavras, assim como Santos e Avritzer (2003, p. 45), sustenta o “fortalecimento da articulação contra hegemônica entre o local e o global”.

Ademais, Goulart (2019) entende que o Estado deve recuperar seu protagonismo para que possa recompor os direitos sociais: no plano interno, deve trabalhar pela universalização dos direitos sociais; no plano externo, como agente político notável na defesa dessa universalização. Para tal fim, o Estado deve reformular sua capacidade de intervenção social, regulando o mercado para conferir adequado tratamento à questão social.

Outrossim, para Goulart (2019) é premente a necessidade de o Estado promover reformas internas para garantir o controle e a participação popular de suas instituições, pré-requisitos para a emancipação social. Destarte, combinando-se o fortalecimento dos mecanismos tradicionais de representação popular, a exemplo do sufrágio universal, com meios de participação direta, pode-se pensar na democratização dos equipamentos estatais. Esse processo tende a promover a socialização do poder, repercutindo em políticas públicas concretizadoras de direitos fundamentais.

A par do preceito constitucional que determina a participação popular, é fértil o campo dos direitos culturais para a retomada do protagonismo popular. Isso acontece porque nesse setor os sujeitos estão sobremaneira implicados, pois são atravessados por sentimentos que despertam sua pertença na memória coletiva, na arte e/ou no saber em discussão. Firmado o processo participativo na defesa da cultura, tal prática pode ser repetida em outras searas, fortalecendo o Estado brasileiro frente a outros organismos internacionais com a retomada do centro de poder.

Asseverando a necessidade de reforma estatal interna e de modificação de posicionamento estatal no plano internacional, pontua Goulart (2019, p. 220) o seguinte:

Somente um Estado democratizado e intervencionista será capaz de, no plano interno, regular a economia e implementar políticas públicas transformadoras e, no plano externo, inserir-se com independência na nova ordem mundial como um dos agentes da globalização da cidadania.

Obviamente, por integrar a estrutura estatal, o Ministério Público hodierno também precisa ser modificado. No entanto, essa mutação exige reflexão quanto à função política do Ministério Público, atualizando seu perfil institucional e aventando-se novas formas de atuação, sendo preponderante, nesse contexto, sua inserção na sociedade.

Ainda em Goulart (2019), para a compreensão do Ministério Público brasileiro deve-se partir da premissa de sua particularidade em face de seus equivalentes mundiais:

O estudo do direito comparado autoriza a seguinte conclusão: o Ministério Público brasileiro é o mais avançado do mundo. O novo perfil institucional delineado pela

Constituição de 1988 contribuiu ainda mais para a consolidação desse posto. Essa distinção decorre da independência e do rol de atribuições. Nosso Ministério Público goza de autonomia funcional, administrativa e orçamentária, ou seja, é independente, não integra e não se subordina a nenhum dos chamados “Poderes de Estado”. Além das tarefas comuns às instituições congêneres (persecução criminal e tutela dos interesses indisponíveis), incumbe-lhe também a defesa do regime democrático e a ampla tutela dos interesses coletivos e difusos. Mais do que um prestador de serviços públicos na área da defesa jurídica da sociedade, o Ministério Público tornou-se uma instituição política essencial à implementação do projeto democrático definido no pacto que refundou a República de 1988. (GOULART, 2019, p. 220)

Vale dizer que, devido ao perfil constitucional ministerial definido desde 1988, a modulação necessária para enfrentar os novos problemas decorrentes, sobretudo, do avanço do neoliberalismo não necessita de reformas legislativas, mas tão somente de uma reinterpretação das normas constitucionais e legais que tratam dessa instituição.

A interpretação atualizada representa, em concreto, uma disputa entre dois modelos de Ministério Público, o demandista e o resolutivo. Esses modelos de atuação têm expressão nas atuações nas esferas cível, criminal e no trato dos direitos coletivos. O primeiro não prescinde da judicialização das demandas para a resolução dos casos que lhe são apresentados; no segundo, a solução dos conflitos dá-se, preferencialmente, de modo autônomo através das iniciativas administrativas ministeriais. É sobre esse segundo modelo, ainda em construção, que esta pesquisa se debruça, por entender que nele há maior espaço para a participação popular.

Nas searas cível, criminal e na defesa dos direitos coletivos, o Ministério Público desenvolverá diferentes modo de atuação, a depender se optou pelo modelo demandista ou pelo resolutivo.

Em sede criminal, a tradicional atuação demandista carrega as seguintes características: é bastante individualizada, visando combater o crime e castigar seu agente, desconsiderando o contexto em que o fato foi realizado. Nela, o papel ministerial costuma ser bastante passivo e totalmente baseado no inquérito policial confeccionado pela polícia judiciária, tendo seu ápice no ajuizamento da ação criminal e no acompanhamento processual.

A atuação criminal resolutive do Ministério Público é bem mais ativa, pois atua fortemente durante a investigação, protagonizando a produção de provas, controlando as diligências confeccionadas ou faltantes de atribuição da polícia judiciária, especializando sua atuação através de grupos criados para fins específicos que, para além de cruzar os fatos, contextualizam-no, tratando o crime de modo pulverizado e com recursos de inteligência.

Ademais, a atribuição de controlador da atividade policial conferida ao Ministério Público tem no desenvolvimento de seu perfil resolutivo a possibilidade de contribuir de maneira expressiva com a melhoria dos serviços prestados por esse órgão público, sobretudo

em sede de controle concentrado, que lhe permite enxergar panoramicamente as vicissitudes do serviço policial.

Na seara cível, sob a lógica demandista, o Ministério Público é mera ferramenta processual, ora fiscal da regularidade processual, ora autor de ações civis públicas que se fundam em inquéritos civis destinados a instruir um processo cível, que transfere a solução dessas caras demandas sociais ao Poder Judiciário. Vale dizer, o Judiciário decide, após o devido processo legal, de modo rígido e absolutamente vinculado ao pedido formulado. É cediço que o tempo de tramitação dos processos jurisdicionais pode impactar fortemente na utilidade e no ganho social de um pedido, ainda que deferido, mas solicitado anos antes.

No modelo resolutivo, o Ministério Público privilegia sua autonomia, buscando solucionar diretamente as demandas que lhe são ofertadas pela sociedade. Muito mais que instrumento colecionador de provas, o inquérito civil é um veículo para a criatividade de soluções, como através de ajustamentos de conduta, recomendações, dentre outras formas de composição que atendam ao interesse público, com a possibilidade de participação efetiva dos interessados nessa construção. A tendência dessas soluções autopoieticas é de serem mais céleres e adequadas. Embora possível, a ação civil pública só é proposta quando esgotadas as possibilidades de solução do caso via iniciativas administrativas ministeriais (GOULART, 2019).

Ainda que proposta a ação civil pública na defesa de determinados direitos, a participação popular ainda pode ser assegurada através das diversas técnicas de democratização na confecção de decisões judiciais utilizadas sobretudo nos processos coletivos, como a atuação de *amicus curiae* ou mediante formalização de reuniões ocorridas em sede extrajudicial, cujo resultado pode ser aportado no processo. Evidentemente, é fundamental que o Ministério Público atue ativamente para que o juiz presidente acesse essas outras possibilidades.

Não obstante, a judicialização também pode ser fundamental para demarcar um posicionamento dos tribunais e/ou do Estado de um modo geral, consoante acontece nos litígios estratégicos (BARROS, 2020).

No que concerne à preferível atuação resolutiva e extrajudicial, a título de exemplo, Pereira *et al.* (2019), após revisão sistematizada de literatura, asseveram que, especificamente na área da saúde, a atuação resolutiva e extrajudicial do Ministério Público foi bastante salutar, vez que mobilizou a participação popular e estimulou a melhoria do trabalho dos Conselhos de Saúde. Ou seja, para além de efetiva, a atuação resolutiva, em sede de saúde, estimulou a participação direta.

Por outro lado, tratando da atuação resolutiva na temática trabalhista e em defesa dos direitos da criança e do adolescente, Bessa, Coutinho e Cordeiro (2018) afirmam que a ação resolutiva desenvolvida pelo Ministério Público do Trabalho tem sido aperfeiçoada através de uma coordenadoria temática de âmbito nacional que trabalha construindo pontes com outros atores sociais atuantes na defesa de crianças e adolescentes. Os autores afirmam que a atividade resolutiva segue concentrada em pensar meios de promover políticas públicas que visem à prevenção do trabalho infantil, a efetivação do trabalho na modalidade de aprendizagem somente a partir da faixa etária admitida por lei e o afastamento das crianças e dos adolescentes de trabalhos irregulares e/ou inadequados. Os autores destacam que a proteção dos direitos trabalhistas de crianças e adolescentes no modelo resolutivo tem sido formalizada, notadamente, através de termos de ajustamento de conduta e de notificações recomendatórias, firmados no interior de inquéritos civis e em procedimentos preparatórios.

Na defesa dos direitos culturais, múltiplas são as possibilidades de atuação resolutiva ministerial, que deve passar, necessariamente, pelo diálogo com a população afetada pelo bem cultural, resguardando o protagonismo popular.

Nesses termos e tratando do Ministério Público em seu perfil resolutivo, os autores Silva, Alves e Olimpo (2020, p. 48) entendem que a relativa superação do positivismo liberal resultou em uma dimensão coletiva do Direito. Os interesses coletivos, contudo, esbarravam na lógica da “reserva do possível” e da “discricionariedade administrativa”. Assim, o MP se destaca nesse ponto como legitimado coletivo e como *custus legis* na busca da satisfação desses interesses. Todavia, práticas demandistas não têm se mostrado tão eficazes, consoante explicado pelos autores:

Sucedem que, apesar de eficiente, a via judicial da pretensão de resolução de conflitos não tem se mostrado eficaz, tanto pelos diversos fatores objetivos e subjetivos que envolvem o funcionamento da máquina judiciária, quanto pela ilusão de uma cultura jurídica demandista que se proporia materialmente exitosa, ainda muito comum, mas que, na verdade, exclui a priorização da pactuação quando se tratam de interesses transindividuais em jogo, inclusive ignorando a previsão de significativa extensão do espectro sobre o qual o atendimento a esse tipo de interesse poderia se efetivar pela via do ajustamento de conduta. (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020, p. 48)

Os autores (SILVA; ALVES; OLIMPO, 2020) entendem que a adoção da postura resolutiva pelo MP pode ensejar diálogos e proposições mais equilibradas e com potencial para evitar a judicialização de demandas justamente pela ênfase concedida ao entendimento entre as partes. Todavia, reconhecem que o MP tem por hábito atuar onde já houve a violação de direitos:

Contudo, em que pese a atuação extrajudicial oferecer um contexto mais eficaz para a resolução dos conflitos, a lógica usual dos fluxos de intervenção do Ministério Público comumente pressupõe o já emergido estágio caótico e efetivamente lesivo do problema e, com isso, a atuação da Instituição perde qualquer caráter pedagógico, preventivo e propositivo para a preservação dos interesses transindividuais, sobretudo a do ensino de qualidade. Além disso, alguns instrumentos de que dispõe o Ministério Público, que poderiam se mostrar exitosos para alcançar o fim de democratização da formação das políticas públicas com base em entendimentos comunitários, não são acionados com base em um procedimentalismo que os convirja para esse fim. (SILVA, ALVES; OLIMPO, 2020, p. 50)

Por outro lado, ressalta-se que o perfil institucional do Judiciário costuma ser bastante conservador, dado seu caráter inerte e hierárquico, o que limita seu espaço de atuação para que as modificações necessárias à sociedade sejam implementadas. Todavia, considerando que no Judiciário repousa o poder estatal, muitas demandas só são implementadas com base no uso lícito da força. Nesses casos, resta ao MP provocar de forma célere o Judiciário para que esse poder garanta o direito sempre que as partes não entrarem em consenso ou quando falharem os mecanismos à disposição do MP.

Deve-se pontuar, ainda, a estreita ligação entre acesso à justiça e democracia, constituindo vieses de direitos de cidadania. Parece oportuno considerar o papel do Ministério Público também nesse contexto. Assim, o entendimento de acesso à justiça tem-se modificado ao longo dos anos. Inicialmente, era visto como o direito de levar uma demanda ao Judiciário, o qual só se mostrava acessível àqueles que podiam arcar com essas custas. No Brasil, com a criação da Defensoria Pública e da Lei de Assistência Judiciária (Lei nº 1.060/1950) (BRASIL, 1950), a primeira camada do problema de acesso à justiça foi solucionado (DAHER, 2020).

Em seguida, percebeu-se que alguns direitos deveriam ser levados ao Judiciário de forma diferenciada, por meio de autor coletivo, pois a representação de direitos difusos era incompatível com os limitados conceitos de partes processuais então vigentes. A segunda onda de acesso à justiça foi absolutamente favorável ao Ministério Público, firmando-o como o legitimado por excelência das ações civis públicas para a proteção dos direitos coletivos e difusos. É desse período a promulgação das Leis nº 7.347/1985 e nº 8.078/1990, por exemplo, firmando-se aqui o microssistema de tutela de direitos coletivos, com forte atuação ministerial, mas de viés preponderantemente demandista (DAHER, 2020).

Sem excluir as duas possibilidades acima mencionadas, hodiernamente defende-se a terceira onda de acesso à justiça. Vale dizer que o conteúdo dos direitos fundamentais é histórico, sendo natural sua ampliação no decorrer dos anos. Nesse sentido, a terceira fase do acesso à justiça advoga pela simplificação dos procedimentos, com a solução adequada dos

litígios, independente de intervenção do Poder Judiciário. Fala-se em “Sistema Multiportas” (DAHER, 2020, p. 19), no qual a adaptabilidade para a solução dos litígios é maximizada, de modo a possibilitar que a resolução de muitas contendas não passe necessariamente pela sentença proferida por terceiro imparcial, personificado na figura do juiz. Guardados os casos de reserva de jurisdição, o acesso à justiça se dá, também, em outras esferas, desde que persiga o objetivo de conferir aos cidadãos uma ordem jurídica justa.

O modelo resolutivo de atuação do Ministério Público tem potencial para consolidar nessa instituição seu protagonismo também na terceira onda de acesso à justiça. A criatividade conferida a esse órgão, sobretudo no desempenho de suas atividades extrajudiciais, e a possibilidade de mediar a solução de conflitos de forma autônoma, encarnam as principais características da nova camada do direito de acesso à justiça. Deve-se destacar que “a atuação resolutiva requer o emprego de todos os meios legítimos, previstos não taxativamente na legislação, para assegurar a efetividade de direitos” (DAHER, 2020, p. 26).

De outra banda, o Ministério Público, para além de parte processual, goza da peculiar autonomia institucional já mencionada e, diante de seu compromisso constitucional firmado no art. 127 da CF/88, que dialoga com os objetivos e fundamentos da Constituição, deve agir democraticamente para a transformação do Brasil, de acordo com o art. 3º da CF/88 (BRASIL, 1988). Nesse ponto, sobretudo na atuação cível, grandes são as possibilidades conferidas ao Ministério Público para contatar a sociedade, articulando juridicamente suas necessidades e induzindo políticas públicas. Trata-se de atuação política (não partidária) do Ministério Público, absolutamente vinculada à sua atribuição constitucional (GOULART, 2019).

Esse papel de articulador de políticas públicas junto à sociedade civil pode ser salutar para garantir os direitos fundamentais que têm sido solapados pelo sistema neoliberal. Vale dizer que a atuação do Ministério Público em sede de políticas públicas, para além de fiscalização dessas atividades e da indução dessas demandas, em nada substitui a atuação dos poderes legitimados, vez que a ação do Ministério Público é junto à sociedade civil e não acima dessa, fortalecendo os cidadãos na guerra de posição a fim de firmar os valores constitucionais. Por não interferir nos poderes do Estado, mas tão somente oportunizar a participação popular, o Ministério Público atua de modo potencialmente transformador, mas republicano e democrático.

A atuação interna ministerial a favor da democracia pode gerar um virtuoso fluxo democrático, que repercute no plano internacional, visto que os Estados-nacionais que têm suas

democracias fortalecidas são fortes atores na implementação da emancipação social, também, dos diversos povos do mundo (GOULART, 2019).

Tem-se, portanto, que se o Ministério Público resolutivo se mantiver fiel aos ditames constitucionais ele será também transformador:

Como se vê, a *guerra de posição* trava-se em diferentes planos e os seus atores, entre eles o Ministério Público, devem intervir no sentido de buscar a satisfação conjunta de objetivos imediatos – de repercussão no cotidiano das pessoas – e de objetivos mediatos – transformações sociais de caráter estrutural –, numa conjugação de espaço tempo e dimensão, que vai do local ao global, do presente ao futuro, do pontual ao universal. A construção da hegemonia democrática, nos diferentes planos, passa pelo cumprimento desses objetivos e não pode prescindir de Estados que resgatem a capacidade de intervenção, tornando-se espaços internos de universalização de direitos fundamentais e agentes externos da globalização da cidadania (GOULART, 2019, p. 225, grifo no original).

O Ministério Público transformador não pode ser corporativista, passivo e conectado às práticas nocivas e conservadoras, que, em que pese execradas normativamente pela Constituição, ainda são vigentes factualmente. O Ministério Público transformador tem perfil resolutivo, autônomo, conectado aos valores constitucionais, que encarnam a vitória sobre o autoritarismo que marcou o período ditatorial. Ele tem expressão relevante na esfera pública, conferindo contornos jurídicos aos anseios da sociedade civil, captados de modo eficaz, autêntico e leal, via “agir comunicativo”.

Conformando a atuação resolutiva, de caráter mais democrático, com a defesa dos direitos culturais, doravante analisar-se-ão dois icônicos casos de atuação ministerial na defesa do patrimônio cultural regional. Em que pese judicializados, o estudo dessas experiências pretende ser útil para a compreensão empírica das espécies de participação popular no setor cultural, vetor de resistência à globalização hegemônica, e para o aprimoramento de determinadas posturas institucionais, favorecendo a tramitação de procedimento extrajudicial em tramitação na comarca de Baturité – CE.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO EM AÇÃO: ADEQUANDO O PROCESSO PARA A DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

Uma vez demarcadas as principais categorias deste trabalho e firmado seu referencial teórico, doravante a pesquisa refletirá sobre os mecanismos processuais adequados à implementação do perfil resolutivo do Ministério Público, analisando eventual necessidade de modificação legislativa, de reestruturação administrativa e/ou de razão institucional, na esteira da terceira onda de acesso à justiça. Para esse fim, caminhar-se-á pela pesquisa bibliográfica e documental.

Em seguida, serão estudados exemplos de atuações resolutivas no Estado do Ceará, analisando se os episódios destacados contaram com participação popular e investigando se essas iniciativas repercutiram no campo das políticas públicas.

4.1 Ministério Público Resolutivo e possibilidades de adequação processual aptas à defesa do patrimônio cultural brasileiro

O objetivo deste tópico é projetar possíveis modelos de construção de soluções de conflitos resolutivos em complexos casos envolvendo a defesa de direitos culturais. Dado que o direito processual serve ao direito material em apreço, é absolutamente necessário pensar um formato processual que bem resguarde os direitos culturais, com espaço para a participação popular. Com efeito, partindo daquilo que já fora compilado doutrinariamente para a formulação de processos estruturais – categoria processual de complexo manejo, mas de fundamental consolidação para a defesa de direitos coletivos e de medidas estruturantes –, serão pensadas estratégias de refinamento da tutela de direitos culturais pelo MP, garantindo o respeito à cidadania cultural e conferindo espaço para debates entre os envolvidos, com o fito de ampliação da gramática democrática, direcionada à emancipação e transformação sociais.

Tradicionalmente categorizados como transindividuais de natureza difusa, o direito ao meio-ambiente cultural pode não afetar igualmente todas as pessoas impactadas por sua proteção. Em termos figurativos, a tutela de um bem caríssimo a determinada comunidade pode trazer consequências econômicas, urbanísticas, de moradia e de acesso ao mercado de trabalho diversas no corpo social. A título de exemplo, determinada população urbana em geral, tendencialmente, será beneficiada de forma mais equânime por eventual desapropriação e tombamento de bem e de seu entorno; todavia, quem reside nas imediações do bem tombado arcará com as limitações administrativas inerentes a esse ato e precisará, eventualmente,

deslocar-se, com impactos negativos nos setores acima mencionados, perdendo suas referências culturais e suas memórias coletivas mais próximas, sofrendo prejuízos inclusive no plano de acesso ao bem cultural tutelado.

Em que pese nem toda proteção de patrimônio cultural ensejar tal complexidade, havendo a tendência de que essas questões se resolvam administrativamente, é o intuito deste trabalho anunciar a defesa do patrimônio cultural pelo Ministério Público. Logo, não se pode descuidar dos desafios encarnados nos processos estruturantes, cada vez mais comuns nas sociedades massificadas e nos grandes centros urbanos.

Obtempera-se que em entrevista realizada com Ronald Fontenele Rocha, coordenador do Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE, um órgão auxiliar e de apoio técnico da atividade funcional dos órgãos de execução do MPCE⁵, esse esclareceu que a atuação resolutiva e extrajudicial na comarca de Fortaleza, tendencialmente, obedece a uma logística interinstitucional, sendo episódica a participação popular na defesa do patrimônio cultural local e regional. Todavia, a experiência profissional desta pesquisadora revela que, nos municípios interioranos onde já atuou, esse diálogo interinstitucional acontece excepcionalmente, daí porque se aventou a participação popular como fundamental nas comarcas mais periféricas como força mobilizadora das instituições.

Nesse esteio, deve-se demarcar que os estudos doravante desenvolvidos têm por diretrizes principais os escritos de três autores: Barros (2020), Daher (2020) e Cota (2019). Pontua-se ainda que os casos práticos analisados nos tópicos seguintes dificilmente serão enquadrados como litígios estruturantes, mas o desenvolvimento do raciocínio jurídico dessa tipologia de processo firmará a base para a solução de litígios coletivos de menor complexidade.

Para a compreensão das linhas seguintes, deve-se partir das seguintes premissas: a) a natureza de transindividualidade dos direitos culturais, ciente que desse fato não resulta, necessariamente, um tratamento equitativo de todos os titulares desses direitos; b) a legitimidade do Ministério Público para a defesa desses interesses, através de instrumentos extrajudiciais e do ajuizamento de ações civis públicas; c) a legitimidade do Ministério Público, embora mais tradicional, sem impedir a de outros autores coletivos; e d) os processos coletivos, ou seja, aqueles que visam a tutela de direitos coletivos não são utilizados exclusivamente para o resguardo de direitos coletivos, sendo cabível, por exemplo, ação civil pública para a tutela

⁵ Entrevista fornecida no dia 06 de julho de 2022, através de troca de mensagens por aplicativo de telefonia celular. O inteiro teor encontra-se arquivado no equipamento de telefonia móvel desta pesquisadora.

de direito individual homogêneo e/ou direito individual indisponível, logo, a relação entre litígios coletivos e tutela de direitos coletivos não é absoluta.

Assim, partindo-se de estudos processuais mais recentes, serão pensados mecanismos processuais mais efetivos e céleres, nos termos preconizados pelo movimento resolutivo. Destaca-se que a resolutividade não se dá exclusivamente no plano extrajudicial, podendo ser manejada, também, no plano judicial. Todavia, se o trâmite processual não for adequado, não haverá a garantia do direito, negando-se justiça e, logicamente, resolutividade⁶.

Outrossim, deve-se pensar que a terceira fase de acesso à justiça precisa redimensionar vários conceitos processuais. Em tempos de globalização e de relações sociais multifacetadas, o tradicional entendimento de partes processuais (demandante/demandado) muitas vezes não abarca o número de interessados jurídicos no direito material apreciado. São cada vez mais comuns os litígios irradiados, cuja composição de soluções requer capilaridade e abertura processuais.

Em sede de defesa de direitos culturais, é factível haver a irradiação do conflito. O exemplo do tombamento de um imóvel, atravessando questões urbanísticas, de propriedade, ambientais, habitacionais etc. é um clássico das grandes cidades. Há exemplo concreto e atual de grande repercussão em Fortaleza - CE, envolvendo a proteção de patrimônio histórico-cultural que tem colidido com os interesses dos moradores das cercanias do bem, com os do Poder Público e com os daqueles que desenvolvem atividades econômicas no setor turístico. Trata-se da proteção do Farol do Mucuripe e de seu entorno. O Farol já é patrimônio cultural de Fortaleza, mas o Governo do Estado emitiu decreto determinando que muitos imóveis situados no entorno do bem sejam desapropriados para a construção de um equipamento turístico. Todavia, a população entende que o decreto não contemplou as necessidades da comunidade local, que, por sua vez, tem resistido há anos às iniciativas que pretendem retirar os habitantes tradicionais da região (PAULINO, 2022) por fins econômicos.

⁶ No dia 17 de agosto de 2022, às 11h, esta pesquisadora entrevistou o Corregedor-Geral do MPCE, Pedro Casimiro Campos de Oliveira, com o fito de compreender como se constata, em termos práticos, o nível de resolutividade das atividades desempenhadas pelos membros e membras do MPCE. Com efeito, foram formuladas as seguintes perguntas por escrito, respondidas em diálogo através de ligação telefônica: 1. Que diretriz o senhor utiliza para aferir a resolutividade da atuação do membro? 2. Quais indicadores firmam o grau de efetividade da atuação do membro? 3. A Corregedoria conhece as particularidades de cada cidade, aptas a mobilizar atuações em determinados setores? Ex.: em todas as comarcas há indicação para que existam procedimentos em matéria de patrimônio cultural? Em resposta, via ligação telefônica, o Corregedor-Geral afirmou que o Regimento Interno do órgão ainda estava em fase de adaptação para que se possam construir índices objetivos de avaliação da resolutividade; que esse diploma está em processo de revisão rigorosa, voltada à medição objetiva de índices, visto que a normativa geral vigente apresenta o tema de forma subjetiva. O Corregedor-Geral afirmou ainda que não há predeterminação de temas a serem objeto de IC ou PA, mas que a Corregedoria pode sugerir o processamento de alguns assuntos, baseando-se na particularidade de certas comarcas.

Nesses casos, a participação dos diversos grupos envolvidos deve ser incentivada, o que pode se dar através de composições plúrimas e feita por etapas, em sede extrajudicial, sob a presidência do MP, ou através dos processos estruturantes. Essa tipologia processual tem sido objeto de estudo pela doutrina, que lhe atribui diversos sinônimos, a saber: medidas estruturantes, processos estruturais e decisões estruturais, compondo o conceito genérico de conflitos coletivos (DAHER, 2020).

A par da conflituosidade que lhe é inerente, o processo estruturante foge da bipolaridade do processo jurisdicional ordinário por envolver situações de grande complexidade, que tocam muitos interesses, visando a implementação de valores públicos relevantes cujas partes beneficiárias são, eventualmente, divergentes. Sua efetivação costuma se protrair no tempo, por exigir mudanças na estrutura das instituições. Por outro lado, sua tramitação pode ser um espaço de profícua troca e de ampliação da gramática democrática, desde que se oportunize que os vários envolvidos, titulares dos direitos e colegitimados à sua proteção, compunham a esfera pública, nos termos do agir comunicativo habermasiano.

Por outro lado, sua lógica das medidas estruturantes aproxima-se das máximas das teorias neo-institucionais, vez que tais processos visam modificar as instituições como meio para a concretização de direitos e valores sociais.

É preciso pontuar que os litígios estruturais visam tutelar direitos coletivos *lato sensu* e que, além da consagrada classificação dos direitos transindividuais descritos na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) em coletivos, difusos e individuais indisponíveis (BRASIL, 1985; 1990) há uma outra categorização que recai sobre os litígios coletivos, de acordo com seus titulares, que indicará também o grau de complexidade, de conflituosidade e a maior ou menor possibilidade de acordo entre os envolvidos.

Partindo-se dos ensinamentos de Vitorelli (apud BARROS, 2020), tem-se que os litígios coletivos podem ser de três tipos: global, local e irradiado.

Os globais são aqueles litígios que ofendem a sociedade como um todo, de forma igual, com baixo percentual de conflito entre os indivíduos, com lesões não relevantes do ponto de vista individual.

Os litígios locais são aqueles cujos atingidos pelos danos – com significativo impacto, inclusive no âmbito individual – partilham de uma realidade em comum e encontram-se imersos em um ambiente de solidariedade social. Por se sentirem pessoalmente afetadas, as pessoas querem participar das soluções. Trata-se de um grupo mais delimitado e com conflituosidade interna moderada, de modo que a composição resta aqui facilitada.

Os litígios irradiados, por sua vez, são aqueles em que a lesão atinge grupos diversos, de um modo diferente, tendo por marca a complexidade e a conflituosidade. É como se dentro de um mesmo litígio coletivo irradiado houvesse a violação de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que também pode acontecer nos outros tipos de litígios coletivos, mas de modo menos conflituoso e complexo.

O foco dos litígios irradiados, portanto, permite superar a tautologia fundante da tutela coletiva brasileira, no sentido de que os direitos transindividuais são de todos e, ao mesmo tempo, de ninguém (VITORELLI, 2015a, p. 362). Os ditos litígios irradiados ferem de morte a ideia frequentemente difundida da natureza indivisível dos direitos coletivos em sentido lato (BARROS, 2020, p. 26-27).

Devido a essa complexa relação, que eleva o grau de conflituosidade interna, os litígios irradiados são de difícil autocomposição, ensejando possibilidades de tutelas jurídicas distintas, podendo haver séria divergência quanto àquela que deve ser eleita no caso concreto, notadamente por envolver problemas policêntricos, ou seja, vários grupos, com centros de poder diferentes, imbuídos de interesses próprios que irradiam o efeito de suas necessidades em outros grupos, todos impactados pelo litígio coletivo. O exemplo mencionado, concernente ao Farol do Mucuripe, em Fortaleza - CE, tem características de litígio irradiado.

Outrossim, há relação entre os litígios irradiados e os estruturais. É que os litígios estruturais serão sempre irradiados, ou seja, marcados por forte complexidade, conflituosidade interna e policentrismos. Contudo, a recíproca não é verdadeira, ou seja, nem sempre um litígio irradiado será estrutural, pois esses últimos exigem a marca da prospecção e da intervenção institucional para fins de concretização de um valor público relevante.

“A nota característica, portanto, dos litígios estruturais é decorrerem do modo como uma estrutura burocrática (organização) opera, sendo esta (sua forma de funcionamento) a causa da violação de direitos, de modo que a solução do litígio envolve a reestruturação de tal organização” (BARROS, 2020, p. 31).

Estudar-se-á, portanto, processos estruturais com vistas a compreender mecanismos de participação popular em litígios coletivos de natureza mais complexa. O desenvolvimento dessa base teórica pode resultar em maturidade para a adequada defesa de direitos culturais pelo MP nas esferas extrajudicial e judicial, considerando-se que muitas práticas processuais civis podem ser transportadas para o campo administrativo.

Ainda no plano das definições processuais, no contexto da terceira onda de acesso à justiça, Barros (2020) propõe a distinção entre litígios de interesse público e litígios

estruturais. Os primeiros são atinentes às políticas públicas e visam a satisfação e/ou garantia de direitos fundamentais que extrapolam as partes processuais:

A litigância de interesse público – LIP, portanto, é própria da tutela coletiva e das ações que envolvem controle de constitucionalidade, pois atinge tanto o controle de políticas públicas quanto direitos vindicados em face do Poder Público, com o objetivo de serem estendidos a toda coletividade (BARROS, 2020, p. 45).

Diante disso, é interessante perceber que uma litigância de interesse público pode, evidentemente, compreender litígios estruturais desde que proponha a intervenção em uma estrutura burocrática de modo prospectivo, com complexidade, multipolaridade e mutabilidade, demais características definidoras de um litígio estrutural.

Com efeito, um litígio de interesse público tem uma perspectiva ampliada em relação ao litígio estrutural, pois o primeiro é associado a qualquer ação ou omissão do Poder Público que toque a coletividade.

Os conceitos acima divergem do de litígios estratégicos, os quais podem ocorrer em sede de direito público ou privado, destacando-se que seu objetivo é marcar uma nova posição judicial, criando um precedente para reformar uma dada situação, transcendendo os interesses dos litigantes. Vale dizer que o litígio estratégico não prescinde do contencioso nem de uma decisão adjudicatória, pois essa será utilizada em casos futuros, com fins de mudança social.

Assim, o ponto de destaque fundamental dos litígios estratégicos é a inviabilidade de serem solucionados pelo consenso, sendo os litígios de interesse público e os estruturais direcionados à negociação.

Com efeito, o propósito consensual e a participação popular são expedientes que têm sido fomentados com o avançar dos estudos acerca do processo estrutural por se entender que a complexidade desses litígios é diretamente proporcional à necessidade de consenso, embora essa divergência dificulte o entendimento dos envolvidos. A participação popular é essencial não apenas para guardar a legitimidade das decisões, visto que o autor coletivo não é o proprietário do direito afirmado, mas também para permitir a confecção de decisões mais justas, que contemplem os diversos pontos de vista.

A atuação do MP tem se destacado em sede de processos estruturais não apenas como autor coletivo por excelência em sede judicial, mas no fértil campo da extrajudicialidade. As soluções podem ser compostas sob a gerência do MP em processos extrajudiciais, de natureza estrutural, as quais podem ser formalizadas de diversos modos, com ou sem previsão legal (desde que não contrários a essa), por exemplo, através de compromissos de ajustamento

de conduta, de reuniões, da utilização da ouvidoria do órgão, dentre outros. Contudo, ainda que o Poder Público (aquele que tem o dever previsto na Constituição de efetivar aquele direito) competente se obrigue mediante assinatura de TAC, é salutar a presença da sociedade de forma ativa durante as negociações, pois isso garante a legitimidade das decisões e a contemplação dos diversos grupos ante o pressuposto da heterogeneidade daqueles atingidos pelos efeitos das decisões oriundas de processos estruturais.

Esse modelo de atuação extrajudicial pode ser eficaz no campo da tutela dos direitos culturais, que exige participação popular para a regularidade de sua proteção. O espaço de discussão formalizado em compromisso de ajustamento de conduta ou em ata de reunião pode alinhar-se ao conceito de esfera pública habermasiano, permitindo que o protagonismo na defesa de determinados direitos seja dividido entre o Ministério Público, legitimado extraordinário, e os verdadeiros titulares do bem em apreço.

Vale dizer que essa participação em defesa do patrimônio cultural pode se dar nas formas previstas no capítulo 1 deste trabalho, a saber, informal (menos recomendável ante o imperativo constitucional) e não vinculante, que obriga o Poder Público a escutar os cidadãos e cidadãs, mas sem vincular sua decisão à opinião popular. Deve-se ponderar que, se o Estado não seguir a opinião pública, deve fundamentar de forma minuciosa sua decisão sob pena da participação popular tornar-se mera formalidade. Por fim, a participação pode ser também vinculante, que condiciona o agir da autoridade estatal. Com o intuito de garantir a influência efetiva dos cidadãos na confecção de decisões, em sede de proteção ao patrimônio cultural brasileiro, a preferência deve ser por esse último tipo de participação. É na participação vinculante que a cidadania cultural mais se evidencia.

Reitera-se ser interessante que as diversas tipologias de participação sigam as diretrizes do agir comunicativo de Habermas (1997), nos termos descritos no referencial teórico deste trabalho, devido sua conexão com a promoção da democracia.

No mesmo sentido está o pensamento de Cota (2019). Suas considerações evidenciam o caráter transformador da processualística traçada para os litígios estruturais, que coadunam com o potencial catalisador de mudanças sociais do Ministério Público Resolutivo. Ele adverte que os processos estruturais tendem à promoção dos objetivos da Constituição, encartados no art. 3º e no preâmbulo (BRASIL, 1988). É ali que residem os valores fundamentais da República, que, para serem concretizados, precisam de uma mudança na burocracia e na estrutura estatal (COTA, 2019).

Outrossim, Cota (2019) destaca o aspecto constitucional e democrático como diretrizes fundamentais para o estudo do processo estrutural:

A participação dos sujeitos processuais na formação do provimento jurisdicional é o mote principal do processo constitucional democrático e perpassa, logicamente, pelo seu aspecto comparticipativo e policêntrico. A ideia de que todos os sujeitos em uma relação jurídica dialogam e formam em conjunto as decisões judiciais, garantida uma igualdade efetiva, advém do princípio do contraditório, que sofreu uma ressignificação, e da releitura do sistema colaborativo (COTA, 2019, p. 38).

Assim, Cota (2019) entende que o modelo compaticipativo de processo deve nortear a releitura da principiologia do processo civil para que a solução montada seja a mais justa possível, fundada na garantia dos direitos fundamentais e na participação efetiva dos envolvidos. Cota (2019) assevera que a comparticipação é premissa para a construção de uma teoria do processo estrutural, para a adequada análise do pedido e para a criação coletiva de soluções.

Com efeito, a abertura à participação e à montagem de soluções, preferencialmente consensualizadas, é o fator que liga a inteligência dos processos estruturais à tutela coletiva de direitos culturais. Embora os direitos culturais a serem defendidos pelo Ministério Público nem sempre tenham natureza de litígios irradiados e/ou de processos estruturais, é relativamente comum que assim o seja. Não obstante, o aprofundamento teórico útil à análise dos processos estruturais pode ser adaptado para a compreensão de processos coletivos mais simples. Esses últimos, embora de tramitação mais tradicional e consolidada, também carregam dificuldades no plano da efetividade, pressuposto do acesso à justiça.

Destaca-se que, por acesso à justiça, não se deve compreender somente o direito de pedir ao judiciário a solução de uma demanda, mas sim toda forma de alcance a uma ordem jurídica justa. Trata-se de um direito fundamental e, como tal, tem por característica a historicidade. Seus vários vieses têm sido desenvolvidos ao longo dos anos e visam reafirmar o valor derivado da igualdade no sentido de que a todo cidadão deve ser assegurado o direito de ter seu direito apreciado e efetivado.

Na vigente terceira fase de acesso à justiça é pensada a garantia de direitos através da atuação judicial célere e efetiva, mas com possibilidades de serem abertas outras portas para a garantia dos direitos que não exclusivamente as do Poder Judiciário. É potente a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos, assim denominados para contraporem-se à tradicional primazia conferida ao Judiciário nesse setor. Ao seu dispor, o MP tem vários mecanismos que dispensam a atuação do Judiciário para a satisfação de direitos (sem o excluir), vocacionalmente mais céleres, autopoieticos, adaptáveis e com boas possibilidades de serem concretizados.

Não obstante, a atuação do Ministério Público nesse aspecto, consoante já enfatizado neste estudo, tem um desafio potencializado, pois a adequação requer a combinação de um aprofundar no conhecimento das técnicas extraprocessuais com as de promoção da tutela coletiva de direitos. A complexificação dos direitos coletivos requer contínuo aperfeiçoamento. Obviamente, ante as modificações promovidas pela globalização, sobretudo a hegemônica, com o sistema neoliberal e o avanço da tecnologia permeando as relações, exige-se um legitimado coletivo de perfil bem diversificado.

Daher (2020) aponta estudo entabulado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ que afirma que partem do Ministério Público o maior número de ações civis públicas, mas que essas ações coletivas têm problemas quanto à efetivação de direitos (CNJ, 2018 apud DAHER, 2020). O elevado percentual de judicialização de demandas é um problema em si, constituindo uma das causas da morosidade processual. Em sede de ações coletivas, a demora é potencializada pela complexidade dessas demandas, que redundam, também, na dificuldade de execução. Assim, em muitos casos, o acesso à justiça é apenas formal, pois não garante direitos.

No que tange à maior relevância do trabalho ministerial em sede extrajudicial, Daher (2020) considera a importância do compromisso de ajustamento de conduta, que, ao lado da ação civil pública e do inquérito civil, possui previsão legal na Lei nº 7.347/1985 (BRASIL, 1985), destacando-se que o compromisso de ajustamento de conduta foi inserido nesta lei quando da promulgação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), em 1990 (BRASIL, 1990). Essa alteração legislativa fortaleceu o inquérito civil, antes mero instrumento colecionador de provas para a propositura de uma ação civil pública, possibilitando que esse seja palco para a construção de soluções de contendas, formalizadas em termo de ajustamento de conduta.

Ademais, com longa datação no ordenamento jurídico pátrio, há a recomendação prevista na Lei nº 8.625/1993, Lei orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1993). Daher (2020) destaca que a grande vantagem da recomendação é sua natureza abrangente, que pode servir para recomendar medidas sujeitas ao poder discricionário da Administração e aquelas obrigações decorrentes de lei, que podem ser alvo de execução judicial. De mais a mais, caso a recomendação seja mobilizadora, dispensa o uso de mecanismos de coerção.

Por outro lado, outra vantagem da recomendação é que permite o diálogo entre o MP e o alvo da recomendação, uma vez que o documento deve ser respondido por escrito no prazo legal, havendo a possibilidade de o recomendado trazer elementos capazes de formular outro entendimento por parte do MP. Aqui, há a facilitação da comunicação interinstitucional.

Em sede de proteção do patrimônio cultural, é fundamental o cultivo de trocas consensuais entre o MP e as demais instituições, sobretudo com o ente responsável pela proteção do patrimônio cultural. O debate pacífico e construtivo entre o MP e o Poder Público, com a intervenção da população afetada pelo bem cultural a ser tutelado, é o modelo ideal de promoção e defesa do patrimônio cultural. Todavia, inexistindo consenso e diante do risco à integridade do bem cultural, resta ao MP, como legitimado a defender em juízo direitos coletivos, a promoção da devida ação civil pública. Vale dizer que, ainda que o processo tenha sido levado ao conhecimento do Judiciário, nada impede que as partes, em paralelo, transacionem. Nesse caso, o TAC formalizado deve ser apresentado ao conhecimento do Judiciário para os devidos fins.

Deve-se ponderar, ainda, que o TAC, documento que costuma cristalizar os acordos realizados em sede ministerial, é um título executivo extrajudicial. Ou seja, em caso de descumprimento, a execução forçada pode ser solicitada ao Judiciário. Essas constatações sugerem a manutenção do protagonismo do Judiciário.

No mesmo sentido constata Daher (2020), pois, a par dos instrumentos normativos que autorizam a potencialização das atividades extrajudiciais por parte dos membros do MP, prevalece a judicialização dos feitos:

De toda sorte, a existência de uma ampla gama de instrumentos legítimos que viabilizam a atuação extrajudicial autocompositiva do Ministério Público na tutela coletiva, por si só, não tem o condão de mudar a cultura institucional, que por muito tempo restou atrelada ao ajuizamento de ações como única forma de resolução de conflitos. Com a finalidade de proporcionar o fortalecimento do Ministério Público na condução da terceira onda de acesso à Justiça, com a valorização do emprego dos métodos autocompositivos, o CNMP instituiu a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público. (DAHER, 2020, p. 37)

A Resolução nº 118, de 01 de dezembro de 2014, do CNMP consolidou a ênfase na autocomposição em sede ministerial. Esse diploma normativo possibilita negociações nas diversas esferas jurídicas e na defesa de interesses coletivos. As diretrizes dessa política institucional, para além da prevenção da litigiosidade, considera sua relevância para o poder popular. É o que diz expressamente o artigo 2º da Resolução nº 118/2014 do CNMP (BRASIL, 2014, grifo nosso):

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à **disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais**, serão observados: I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores; II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e

conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores; III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas; IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

Diante dessa previsão legal, autoriza-se relacionar autocomposição ministerial e participação popular por ser cediço que só há empoderamento quando há espaço para atuação protagonista daqueles que se desejam fortes. Ressalta-se que a resolução convida à negociação nas diversas esferas jurídicas, a saber, cível e criminal, ao passo que assegura sua possibilidade na defesa de direitos individuais e coletivos. O campo da defesa de direitos culturais parece profícuo para o exercício desse modelo autocompositivo. Todavia, a necessidade de formação nesse setor permanece, segundo Daher (2020), sobretudo na defesa dos litígios estruturais.

Por outro lado, Barros (2020) compreende que o mecanismo processual apto à tutela do direito deve ser observado empiricamente de acordo com o caso concreto, vez que a previsão apriorística do microssistema de tutela coletiva pode se mostrar ineficaz para o resguardo do interesse em apreço. Ou seja, o processo coletivo está à disposição da sociedade para a tutela dos direitos coletivos (e individuais homogêneos), o que não impede que a tutela coletiva se dê, também, por outras formas, a exemplo da tutela extrajudicial coletiva, que pode configurar um ambiente favorável à participação popular, além de serem tendencialmente mais céleres e contribuírem para o “sistema multiportas”, ou seja, a justiça se apresentando por outros meios que não através da tutela adjudicatória jurisdicional. As soluções a serem vislumbradas em sede de tutela extrajudicial serão tão melhores quanto mais coerentes forem com o litígio coletivo em debate no caso concreto.

Assim, tratando da modernização da teoria do processo, Barros (2020, p. 19) advoga uma virada metodológica para a compreensão da tutela coletiva por entender que as ações devem deixar de partir da classificação abstrata dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), passando a ter por ato inaugural, doravante, o “litígio coletivo empiricamente verificado”. Ensina o autor que a classificação abstratamente tomada como baliza para a definição das iniciativas processuais invisibiliza os titulares dos direitos, que só podem ser enxergados no caso concreto. Outrossim, o exame apriorístico do conflito desvenda, também, o nível de complexidade e de conflituosidade do litígio.

Deve-se considerar que é na esfera administrativa que predomina a possibilidade de composição consensual dos conflitos. Com efeito, os membros e membras do Ministério Público, ao utilizarem-se da negociação, devem ter particular atenção quando da formalização de termos de ajustamento de conduta, documentos que costumam assentar as negociações

firmadas em sede ministerial. Os TACs não podem ser espelhos de contrato de adesão, pensado aprioristicamente pelo MP – e pelo Poder Público, que também tem atribuição para firmar TACs –, mas sim um documento criado conjuntamente pelos envolvidos, oportunizando, a depender do tipo de litígio em apreço, grande participação popular.

No que tange à indisponibilidade dos direitos transindividuais, o que obstaculizaria sua negociação, é didática a passagem que evidencia o erro desse clássico e ultrapassado raciocínio:

A grande verdade é que, dentro de uma moldura legal imprecisa, existe grande espaço de concretização de direitos transindividuais (*remedies precede rights*), havendo ambiente para a construção interpretativa do tempo, modo, lugar e até da forma de concretização, muitas vezes precisando fixar um regime de transição até que a realidade seja alterada. É possível, portanto, tratar da negociação sobre direito material e, também, sobre o processo judicial atual ou futuro (convenções processuais – art. 190 do CPC/2015). (BARROS, 2020, p. 50-51)

Barros (2020) evidencia que a processualística brasileira ainda tenta aplicar ao processo coletivo a lógica dos individuais, o que prejudica o avanço da tutela coletiva, sobretudo em termos de litígios estruturais, e arremata:

Lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos pela via dos processos estruturais, pois esses são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada, de modo que findam sendo evitados, havendo uma fuga para os processos individuais, ainda que voltados apenas para a tutela de meras consequências do problema, o que não o resolve, já que a causa do litígio coletivo permanece intocada, como tem sido exemplo eloquente e claro a judicialização da saúde no Brasil. (BARROS, 2020, p. 57)

O que se compreende a partir das reflexões acima é que não se deve pensar em um único modelo de processo coletivo, ao contrário, esse deve ser flexível e sua tramitação deve partir da apreciação do caso concreto, sobretudo a partir da distinção de seus titulares.

Nessa seara, grande é o desafio em termos de representação processual. É que o legitimado coletivo não é o titular do direito, que, por sua vez, em processos irradiados, podem estar dispersos em diversos e divergentes grupos. Assim, a legitimidade extraordinária aprioristicamente estabelecida pela lei, em especial ao MP, pode não ser suficiente para representar os diferentes impactados pelo processo.

A fim de contornar o problema da representação, faz-se mister pensar em possibilidades de os titulares efetivamente contribuírem para a montagem da decisão, favorecendo a efetiva participação popular, o que se dá através da oportunidade de fala e de escuta dos muitos envolvidos. A intervenção dos titulares nesses processos deve ocorrer em

muitas etapas, em formato de avaliações antecipatória, prospectiva e retrospectiva, abrindo espaço para a prestação de contas por parte do representante coletivo. Aqui, a comunicação entre os diversos envolvidos deve acontecer nos termos defendidos pelo agir comunicativo de Habermas (1997), com lealdade, veracidade e ética.

Para propiciar essa interação entre o legitimado extraordinário e os titulares dos direitos deve haver adequação espacial. Para além das tradicionais audiências públicas e da intervenção de *amicus curiae*, é fundamental pensar outras formas de participação popular, menos burocráticas e de vocação mais deliberativa, a saber, consultas formuladas via internet, pesquisas qualitativas e quantitativas entre as partes, reuniões, mesas de diálogos etc.

O palco para a esfera pública deve ser cada vez mais plural a fim de espelhar a comunicação que se quer estabelecer para a criação de decisões igualmente plurais. É cediço que inexistente previsão no diploma processual civil para uma capilaridade participativa dessa monta, o que reafirma a necessidade de desenvolvimento do processo extrajudicial, guardadas as premissas da resolutividade.

Por outro lado, o MP deve atentar para que sejam ouvidos os diversos grupos impactados pela solução a ser construída. Obviamente, quem é afetado imediatamente pela decisão tende a se fazer ouvir nos debates, ao passo que os grupos impactados mediamente ou os mais vulneráveis sociais podem ser sub-representados. É por isso que o MP deve velar por essa igualdade das partes também no plano extraprocessual. Não se trata de um contraditório propriamente dito, mas de oportunizar que todos e todas colaborem para a construção da solução. Com efeito, caso perceba que alguma minoria está desguarnecida, é fundamental que o MP solicite e promova a abertura à participação, inclusive através da chamada de outros legitimados coletivos cuja atuação esteja atrelada à defesa de determinados direitos.

Para a garantia da pluralidade das decisões, deve-se assegurar uma publicidade direcionada a afetar todos os grupos envolvidos no conflito estrutural. É a maximização do princípio da publicidade na Administração Pública, que deve ir além da divulgação do ato em jornais oficiais. Assim, sugere Daher (2020) a utilização da tecnologia da informação para esse fim, com a criação de websites, contas em rede sociais, dentre outros, como meios de atingir os diversos interessados.

A esfera pública habermasiana foi ampliada, de modo que o MP também deve coadunar com a realidade informatizada, contribuindo para a construção de debates em ágoras virtuais.

Todavia, é sabido que, excepcionalmente, a confidencialidade deve ser preservada em prol da proteção de outros direitos, como a segurança, a intimidade e para o próprio sucesso da solução buscada pelo MP, sobretudo durante a fase investigatória.

Outrossim, é salutar lembrar que as soluções consensuais montadas devem ser respaldadas em lei. Por se tratarem de atuações jurídicas, essas não podem ser elaboradas de modo arbitrário. Ademais, os preceitos de eticidade, lealdade e veracidade que direcionam o agir comunicativo na esfera pública são pressupostos dessas tratativas.

Outro princípio relevante na tutela extrajudicial coletiva a cargo do MP é o da máxima efetividade. Tal princípio já guarnece os processos jurisdicionais coletivos, conferindo ao juiz, ao MP e aos demais autores coletivos a obrigação de esgotar a produção probatória na busca da verdade real, a fim de que o processo sirva à concreção do direito material pleiteado, que não pertence ao legitimado coletivo e sim à sociedade. No plano extrajudicial o MP deve ter um compromisso ainda maior com a efetivação dos direitos, de modo que as soluções consensuais pensadas coletivamente devem ser aptas à efetivação do direito.

A razão inata voltada à efetividade do direito, na esteira da resolutividade, deve nortear todas as discussões. Nesse sentido, Daher (2020) elenca parâmetros de efetividade a serem observados nas soluções consensuais em sede de tutela coletiva, a exemplo da transdisciplinaridade e do pensamento complexo como fundamento de análise dos litígios estruturais. É cediço que a visão exclusivamente jurídica dos problemas, de tendência dogmática, é incapaz de abarcar as necessidades que circundam os litígios estruturais. A interlocução de saberes é fundamental para forjar decisões consensuais em tutela coletiva, sobretudo em sede de processos estruturais.

Nessa medida, importante reconhecer que, ainda que o membro do Ministério Público busque acrescentar à sua formação o estudo de outras áreas do conhecimento além do Direito, apresenta-se como importante elemento para proporcionar o diagnóstico da complexidade, a articulação com a comunidade científica por meio da realização de convênios com Universidades ou a abertura à participação da academia nas audiências públicas ou mediante outras formas de interação. (DAHER, 2020, p. 105)

Ademais, a busca de fundamentos de natureza mais plural deve se dar também na instituição. O trabalho do Promotor de Justiça é predominantemente solitário. Isso se dá não só pela pretensão totalizante do Direito, mas porque a divisão administrativa do Ministério Público tende a espelhar a do Judiciário, onde a figura igualmente solitária do juiz de primeiro grau evidencia-se.

Por isso, para além da interdisciplinaridade e do diagnóstico de complexidade, as questões envolvendo os litígios estruturais exigem a mobilização inteligente de vários membros da instituição, colaborando para serem forjadas soluções consensuais efetivas. A confecção dessas soluções mais adequadas, inteligentes, assertivas e maduras passa pela readequação espacial do Ministério Público, fortalecendo a atuação articulada e colaborativa dos membros que atuam nas diversas temáticas e nas diferentes escalas de organização administrativas. Daher (2020) lembra que a interlocução entre os membros pode acontecer através da interação, da colaboração, da atuação coordenada em sede de atribuições paralelas, do auxílio ao promotor natural, além da rede de atuação integrada. Não obstante, Daher (2020), na esteira de Goulart (2016b apud DAHER, 2020) advoga pela redefinição do arranjo institucional com base em múltiplos critérios, como físico-ambiental, político-administrativo, socioeconômico, socioespacial, tópico-temático, complexidade temática e complexidade espacial. A definição da razão da reorganização espacial será definida com base no problema de fundo. Com efeito, tal redimensionamento, para Daher (2020), é de fundamental importância para uma melhor compreensão dos litígios estruturais.

No que tange à readequação do espaço de atuação do MP, em tempos de informatização processual, é factível o acionamento de mecanismos de inteligência artificial para permitir a instrução de processos e a confecção de peças a várias mãos ministeriais, não só pela edição conjunta de documentos, mas também pela realização de reuniões e audiências virtuais.

Outro aspecto a rondar a razão da atuação extrajudicial do MP, em sede de litígios estruturais, é compreender que as medidas preventivas devem ser prioritariamente perseguidas porque impedem o dano social ou evitam sua perpetuação. Isso não dispensa as iniciativas de ordem sancionatória, onde o dano já aconteceu, devendo ser garantido o espaço para negociação entre as partes, visando a reparação do bem, preponderantemente através de tutela específica, e/ou o ressarcimento, podendo-se pensar em transações quanto à periodicidade dos pagamentos das prestações.

Também buscando a qualificação do trabalho ministerial em sede extrajudicial para a salvaguarda de direitos coletivos, Daher (2020) assevera a necessidade de serem empregadas técnicas de negociação hábeis ao bom tratamento dos litígios estruturais. Entende que a negociação integrativa ou colaborativa é a mais apta a ser manejada pelo Ministério Público porque busca justiça na decisão, de forma leal e proporcionando às partes o máximo de atendimento de seus interesses. A análise é feita de modo sistêmico, real e leal, diferente do que ocorre na negociação na modalidade competitiva ou distributiva, onde as partes dividem o

objeto do conflito através de uma disputa em prol de quem ganha mais. Por fim, Daher (2020) lembra que o Conselho Nacional do Ministério Público lançou uma cartilha que visa consolidar no MP técnicas e teorias autocompositivas nos moldes aqui descritos.

Deve-se pontuar que, ainda que o acordo seja bem feito e que sejam observadas todas as diretrizes acima, ainda persiste o desafio da efetivação dos direitos. Desse modo, só há atividade resolutiva quando a solução realmente se concretiza, não bastando a celebração formal do acordo ou a decisão judicial favorável (artigo 1º da Recomendação nº 54/2017 do CNMP) (BRASIL, 2017b).

Especificamente no caso das soluções negociais, deve-se avaliar se as cláusulas estabelecidas estão sendo cumpridas, confrontando com os resultados sociais concretos, e se o membro adotou todas as iniciativas possíveis para garantir o cumprimento do acordo na sua integralidade (Recomendação nº 2/2018 da Corregedoria Nacional do MP).

Não obstante, a magnitude desses processos pode revelar a ineficiência de um único representante falando por todos os representados, ainda que aplicadas essas técnicas de democratização das decisões, daí porque se sugere o convite de outros legitimados extraordinários da mesma instituição, caso exista independência funcional, ou de outra entidade.

Outrossim, nos litígios irradiados, devido sua complexidade e conflituosidade interna, é difícil o estabelecimento de consenso, de modo que as soluções negociadas raramente serão montadas, em que pese essa mesma complexidade colocar a solução negociada como a melhor e mais eficaz para dar conta dos múltiplos interesses em disputa.

A fim de sublinhar esse grande dilema, Barros (2020) tece considerações acerca da teoria do conflito com o fito criar bases para a formatação de uma teoria dos processos estruturais.

Barros (2020) aponta três formas de solucionar conflitos, a saber, através do poder, do direito e dos interesses. Vale dizer que esses três elementos são os principais componentes do conflito. A gestão de interesses tende a ser menos pesada para os envolvidos que a submissão de uma das pessoas ao poder da outra ou a aplicação da lei ao caso pelos tribunais. Por consequência, parece lógico que a gestão de interesses seja fomentada, sobretudo em sede de litígios estruturais, cuja mera adjudicação de direitos por parte do magistrado é incapaz de resolver adequadamente os múltiplos interesses irradiados. Outrossim, a imposição do poder de um e o subjugamento dos outros à decisão formatada pelo primeiro não constitui regra em um Estado Democrático de Direito.

O sistema adjudicatório está ligado ao “modelo de comando-e-controle”, fundado na centralidade da decisão judicial, partindo da figura individualizada do juiz as soluções para as transformações sociais; por outro lado, no modelo experimentalista, vinculado à solução de conflitos via gestão de interesses, o juiz atua de forma mais gerencial, conduzindo o amplo debate, de onde nascerão as soluções construídas pelas partes em etapas.

Na verdade, à luz do modelo experimentalista, a solução alvitada para o problema coletivo longe está de uma adjudicação rígida e completa do direito. Muito ao contrário. O que se impõe é uma solução inicial, em linhas mais gerais, devendo o remédio para o problema ser construído, sob a coordenação dos atores jurídicos ou políticos, mas a partir de um debate participativo, onde se permita realizar a gestão dos interesses envolvidos (BARROS, 2020, p. 72).

Diante disso, percebe-se uma considerável quebra metodológica na análise dos processos judiciais comuns, marcados pelo binarismo, por posturas adversariais, de cunho individualista, e pela adjudicação de direitos; e do processo estrutural, que para ser exitoso exige que as soluções dos conflitos sejam formadas de um jeito absolutamente distinto.

Importante, neste momento, o debate específico sobre algumas regras processuais e sua aplicação nos processos estruturais. Sobre o assunto, Nunes, Cota e Faria (2018, p. 371) chegam a afirmar que são pressupostos do processo estrutural: “causa de pedir e pedido dinâmicos (devido à causalidade complexa); participação potenciada (devido à multiplicidade de interesses imbricados); e a geração de decisões prospectivas” (BARROS, 2020, p. 74).

Outrossim, deve-se ver com relevância a prova técnica, pois o estudo do fenômeno sob o viés exclusivamente jurídico não é suficiente para compreender as diversas nuances que envolvem os conflitos estruturais. Ademais, a coisa julgada e sua eficácia preclusiva também devem ser redimensionadas nesses litígios, pois a solução é montada em etapas, de forma experimental.

De forma sintética, arremata Barros (2020, p. 81) o seguinte: “Tal processo coletivo estrutural deve estar organizado a partir de suas duas premissas: a) a necessidade de permitir uma adequada gestão de interesses; b) se fundar num modelo de experimentalismo democrático”. Este último elemento é possibilitado através da abertura à participação popular, que enriquecerá a gramática democrática para a proteção do direito em debate.

Não obstante, ainda é forte a posição de que as decisões, ainda que proferidas em sede de processos estruturais, devem ser ditadas mediante o solitário exame judicial.

Embora ciente das dificuldades examinadas para a elaboração democrática de decisão em sede de litígio estrutural, parece que a montagem coletiva da decisão, de viés mais

consensual, para além de estar mais afinada com a legitimidade, com a representação e com a justiça da decisão em face do atendimento dos interesses dos envolvidos, está mais sintonizada com a construção da cidadania.

Por outro lado, na possibilidade dessa gerência processual ser realizada pelo MP através de suas atividades extraprocessuais devido à maior penetração desse órgão à tessitura social, grande é a possibilidade de esse espaço institucional mobilizar decisões ainda mais justas.

Com efeito, seja o litígio estrutural alvo de processo judicial ou extrajudicial, aquele que o gere deve ter bem consolidadas as premissas da consensualidade e do princípio da deferência, que lembra do respeito que o juiz, o Ministério Público e qualquer integrante do sistema de justiça deve ter pelas decisões elaboradas pela Administração, através da discricionariedade administrativa que lhe é inerente.

Não obstante, esse trabalho não pode ser meramente intuitivo, as soluções dos litígios coletivos devem ser técnicas e gozar de uma metodologia adequada para sua construção, daí porque Barros (2020) enumera quatro diretrizes: o mapeamento coletivo, que é o diagnóstico correto do problema da coletividade; o diálogo institucional, o qual deve abranger todos os envolvidos e não apenas as instituições e o Poder Público; o contraditório ampliado, que consiste em conceder espaço para que a participação dos diversos atingidos pelo conflito possam exercer poder de influência, a qual não pode restar limitada às partes formais do processo; as soluções flexíveis, ou seja, a preclusão revisitada para admitir ciclos de decisões para a efetivação de direitos extremamente complexos; e o experimentalismo na execução, que confere certa liberdade aos envolvidos para o cumprimento das decisões igualmente flexíveis, guardadas a lealdade e a razão democrática fundante das soluções formuladas.

Deve-se ponderar que os preceitos acima são aplicáveis em grande medida às decisões formatadas em sede extrajudicial. Ademais, em âmbito extrajudicial, a negociação resta facilitada, pois há maior liberdade de tramitação em sede administrativa. Com efeito, os passos acima seriam observados com mais desenvoltura e fluidez, com destaque para as soluções facilitadas, pois as decisões extrajudiciais, ainda que formalizadas via termos de ajustamento de conduta ou instrumento afim, não se tornam coisa julgada. Não se deve descuidar, ainda, da possibilidade de o próprio termo prever cláusulas de repactuação, de forma condicionada, o que tem a ver também com o experimentalismo democrático que norteia os litígios coletivos.

Ademais, Gavronski (2010 apud DAHER, 2020) alerta que a simples concordância entre um legitimado coletivo e o autor da obrigação podem não ser suficientes para autorizar a

transação, pois a ausência do Judiciário poderia comprometer o senso de legitimidade. É que o legitimado coletivo não é o verdadeiro titular dos direitos em apreço, daí porque deve cercar-se de cuidados no trato da representação.

Deve-se ponderar, todavia, que a obrigação do Poder Público de implementar políticas públicas independe de decisões judiciais, visto que a tarefa do Executivo é justamente a de efetivar o comando legal adrede determinado. Destaca-se que as decisões em tema de políticas públicas serão mais legítimas quanto maior for a participação pública no processo.

A abertura para a participação social na formulação do ajustamento de conduta apresenta-se, nesse aspecto, fonte de legitimidade para as soluções consensuadas em matéria coletiva. Importante, assim, que o acordo extraprocessual em litígios estruturais seja obtido a partir de amplo consenso, envolvendo não só os representantes processuais, mas também por meio da abertura aos mais diversos grupos afetados, sob pena de se incorrer nos mesmos problemas identificados na tutela adjudicatória, de falhas de representação e baixa participação social. (DAHER, 2020, p. 80-81)

É cediço que a Constituição preza pela solução pacífica dos conflitos tanto no plano nacional quanto no internacional, o que se firma em passagens do preâmbulo e do art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Com efeito, todas as instituições devem primar pelo consenso. Considerando o impacto social dos litígios estruturais, a solução avençada tende a ser mais legítima, plural e acertada quanto maior a participação social e institucional.

Como mencionado alhures, ainda se prioriza o ajuizamento de ações para a defesa desses conflitos irradiados. No entanto, para que a terceira onda de acesso à justiça seja manejada com mais fidelidade à efetividade, o MP deve especializar-se processual e materialmente. Deve saber mais do direito em apreço e adequar as formas à substância.

A par das premissas técnicas acima estudadas, o processo estrutural é um desafio.

Dentre os óbices, destacam-se: a) dificuldades políticas (próprias da teoria constitucional): juízes e órgãos de controle não são eleitos (objeção democrática) e ausência de capacidade institucional para resolver problemas estruturais; e, b) dificuldades procedimentais (da teoria do processo): ausência de uma modalidade diferenciada de tutela coletiva e de padrões decisórios e de solução de problemas dotados de legitimidade constitucional para lidar com tais litígios. (BARROS, 2020, p. 107)

Não obstante os obstáculos acima, uma vereda jurídica para a construção de soluções em sede de litígios coletivos é a alteração legislativa e/ou uma interpretação atualizada

da teoria do processo à luz do caso concreto, com foco nos titulares dos interesses em apreço, a fim de conformar o processo à vida real.

Entretantes, as observações acima podem ser importadas para a defesa do patrimônio cultural. Caso o Poder Público não promova sua proteção de forma espontânea, cabe ao Ministério Público, ouvida a sociedade, recomendar que a tutela ao meio ambiente cultural ocorra. Havendo conflito entre os envolvidos, deve-se tentar ampliar o espaço de diálogo, nos termos habermasianos.

Todavia, firme na observância dos objetivos constitucionais traçados no art. 3º da Constituição Federal (que atravessam a garantia de direitos que veiculam artes, memória coletiva e repasse dos saberes) (BRASIL, 1988), o MP pode instar o Judiciário para conduzir a estruturação de políticas públicas no âmbito cultural ou a defesa de um determinado bem em particular.

É cediço que o procedimentalismo de litígios coletivos, seja na esfera extrajudicial, seja na judicial, muitas vezes parece colidir com o ideal de celeridade propugnado pela resolutividade, sobretudo nos casos de litígios irradiados. Ademais, recusando-se as partes à convenção, a negociação é impossibilitada, devendo-se instar o Judiciário. Assim, definições processuais de viés adjudicatório ainda são maioria. Não obstante, o estudo ora desenvolvido aponta que formas paralelas de solução de conflitos devem ser incentivadas, evitando o autoritarismo estatal e fomentando a participação popular.

Doravante, serão estudados três exemplos de atuação ministerial no âmbito da tutela do patrimônio cultural. Dois deles foram judicializados. No primeiro houve parca participação popular; no segundo foram abertas mais portas à referida intervenção, mas de maneira tímida em relação aos termos propostos neste trabalho. Esses dois processos pretendem ser uma espécie de laboratório de práticas ministeriais para que se elucubre a solução do terceiro exemplo, que reproduzirá práticas exitosas dos dois primeiros e aperfeiçoará aquelas que não surtiram os efeitos almejados, tudo com o fito de proteção do patrimônio cultural local.

Não obstante, essas vivências ministeriais serão observadas sob a ótica da participação social, sublinhando-se se tais intervenções contribuíram, em alguma medida, para processos emancipatórios e de resistência à globalização contra-hegemônica.

4.2 Análises de atuações do Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE na defesa do patrimônio cultural local

O objetivo desta última etapa do trabalho de dissertação é confrontar exemplos de atuações ministeriais com conceitos desenvolvidos ao longo do trabalho. Assim, serão analisados três casos práticos que passarão pelo filtro das seguintes categorias: Ministério Público, Ministério Público Resolutivo, Direitos Culturais e Participação Popular/Democracia.

O estudo será realizado separadamente. Os dois primeiros são processos judicializados, nos quais o Judiciário foi instado para proteger o patrimônio cultural que não estava recebendo a devida tutela do Poder Público; o terceiro exemplo é um procedimento que tramita ainda administrativamente, sob a presidência do Ministério Público, que visa solucionar, somente na esfera extrajudicial, os conflitos que lhe são inerentes, afetos ao resguardo do patrimônio cultural local. Aqui, pretende-se compilar o aprendizado jurídico dos dois primeiros, aperfeiçoando técnicas de tutela ao patrimônio cultural a fim de garantir o adequado tratamento da matéria.

4.2.1 Campo de Concentração da Barragem do Patu

Inicialmente, a análise recairá em um patrimônio cultural absolutamente importante para o conhecimento da história recente do Estado do Ceará, muito embora os atos de proteção tenham sido promovidos pelo Município de Senador Pompeu, pois, com o decorrer do processo, entendeu-se que a referência cultural era mais restrita ao lugar onde os fatos históricos acontecerem.

Assim, esta pesquisadora tomou conhecimento do caso via imprensa e redes sociais. Em seguida, contactou o Promotor responsável pela propositura da ação e o servidor do Ministério Público lotado na promotoria onde tramitou o inquérito civil. No dia 04 de julho de 2022 foi franqueado acesso às páginas digitalizadas do Inquérito Civil – IC arquivado na Promotoria de Senador Pompeu, bem como ao número do processo da ação civil pública, cujo inteiro teor foi acessado e baixado através do sistema e-SAJ.

Da leitura dos autos judiciais e extrajudiciais tem-se que o inquérito civil foi autuado inicialmente sob o formato de procedimento administrativo, pois naquele momento não havia uma taxonomia firmada acerca das tipologias de processos presididos pelo Ministério Público. Posteriormente, no ano de 2014, houve a conversão em inquérito civil, o qual seguia

seu trâmite com o objetivo de verificar ato abusivo omissivo do Poder Público municipal, consistente na malversação do patrimônio histórico do município (CEARÁ, 2017).

Com efeito, o lugar reputado digno de proteção legal é um espaço destinado, inicialmente, à recepção de uma equipe de trabalhadores ingleses que cuidaria da construção da Barragem do Patu, aproximadamente no ano de 1919. Em 1932, por ocasião do período de grande estiagem que assolou o Estado do Ceará, o lugar, outrora ocupado pelos trabalhadores ingleses, serviu para o alojamento de milhares de imigrantes climáticos (CEARÁ, 2017).

Os documentos acostados aos autos do processo revelam que os retirantes eram mantidos naquele espaço em condições insalubres por determinação do Poder Público, que os vigiava e os impedia de rumarem até Fortaleza, capital do estado. Os governantes entendiam que, retendo os segregados nos campos de concentração, os impediam de promover saques e desordem na capital (CEARÁ, 2017).

Devido às péssimas instalações dos alojamentos e à escassez alimentar e de água, doenças propagaram-se nesses denominados “currais da fome”, o que ocasionou a morte de milhares de pessoas, enterradas em valas comuns, sem identificação e desprovidas de rituais fúnebres (CEARÁ, 2017).

Esse episódio restou de tal forma grafado na memória dos cidadãos e cidadãs de Senador Pompeu que foi criado um movimento de reverência aos mortos em decorrência da seca de 1932 e das degradantes condições as quais essas pessoas eram submetidas naquele campo de concentração.

Convencionou-se honrar esses mortos, anualmente, no segundo domingo dos meses de novembro, momento em que se realiza a “procissão das almas do cemitério do açude Patu”, atividade que é tradição em Senador Pompeu.

Diante disso, o bem em apreço se destaca na história cearense por dois motivos, por sua edificação ter marcado um período de combate às frequentes secas, notabilizando-se pela construção de vistosas casas destinadas ao alojamento dos trabalhadores da barragem, cujos líderes eram de origem inglesa; e por sua posterior destinação, não para o combate à seca, mas para a contenção humana cuja miséria foi promovida pela seca de 1932. É desses fatos que se extrai a referência cultural do espaço físico. A morte dos imigrantes em condições degradantes foi o acontecimento histórico que ensejou a procissão em honra desses falecidos, incorporada à tradição e à cultura locais.

O IC foi instaurado em razão de documentos levados ao conhecimento do Ministério Público por Valdecy Costa Alves, advogado que postulou ação popular na qual figuraram como peticionantes diversos cidadãos eleitores do município de Senador Pompeu,

com solicitação ao Poder Judiciário do reconhecimento do ato abusivo e omissivo ato do Poder Público, consistente na ausência de proteção da história do município, bem como o pedido de tombamento e proteção legal do bem em apreço (CEARÁ, 2017).

Deve-se pontuar que os primeiros atos tendentes à proteção cultural do espaço físico e simbólico foram promovidos através de ação popular, firmada por vários cidadãos e cidadãs de Senador Pompeu que enxergaram no Campo de Concentração do Patu relevante parte da história local, que deveria ser preservada. Sublinha-se essa pioneira iniciativa por se tratar de ato concreto de participação popular, previsto constitucionalmente. A propositura dessa ação popular é um forte indicativo de que aquele bem já integrava o patrimônio cultural local (CEARÁ, 2017).

No decorrer do processo entendeu-se que a atribuição para o processamento e julgamento do feito seria da Justiça Federal, uma vez que o espaço que servia de abrigo aos retirantes era administrado pela Inspeção Federal de Obras contra Seca – IFOCS, sucedido pelo atual Departamento Nacional de Obras contra a Seca – DNOCS, órgãos federais.

O processo que tramitou na Justiça Federal sob o nº 00089-27.1999.4.05.8101 e, em que pese ter recebido um julgamento de procedência parcial em primeiro grau, teve o recurso de apelação recebido e provido. Em seguida, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região extinguiu o processo sem julgamento do mérito (p. 387, anexo II, do IC nº 23/2014).

A tramitação do Inquérito Civil na Promotoria de Justiça de Senador Pompeu, durante esse interregno, persistia.

Ciente o Ministério Público Estadual da decisão da Justiça Federal, bem como do reconhecimento do Ministério Público Federal de que lhe faltava atribuição para atuar em procedimento de tombamento para fins de proteção de bem cultural de relevância local, a promotoria de justiça oficiante no caso notificou as partes envolvidas para se manifestarem. Às folhas 110 e seguintes do inquérito civil há informação da municipalidade no sentido de reconhecer a importância do tombamento da área para o resguardo da história do povo de Senador Pompeu, mas que aquele ente federal não tinha recurso financeiro para esse fim (IC, p. 110, 2014) (CEARÁ, 2017).

Vale dizer que o município afirmou expressamente que o bem era referência cultural dos munícipes, declinando de sua proteção por questões de ordem financeira.

Não obstante, a mobilização gestada em sede de promotoria resultou na assinatura de um termo circunstanciado de ocorrência (TAC nº 02/2017) entre o Ministério Público Estadual e o município de Senador Pompeu, onde firmou-se o compromisso de o município proteger esse patrimônio histórico no período de 12 (doze) meses a contar da assinatura do

contrato, sob pena do pagamento de multa (IC, p. 146, 2014) e sem prejuízo da judicialização do feito, no caso de persistência da omissão (CEARÁ, 2017).

Após a assinatura do TAC, o Inquérito Civil foi arquivado com a anuência do Conselho Superior do Ministério Público (IC, p. 154, 2014), o que não obstaculizaria a instauração de procedimento administrativo para monitorar o cumprimento da avença firmada entre o Ministério Público Estadual e o Poder Público Municipal.

Assim, foi instaurado o Procedimento Administrativo nº 07/2017 na Promotoria de Senador Pompeu com o fito de monitorar o cumprimento das cláusulas ajustadas no termo de ajustamento de conduta (CEARÁ, 2017).

Este é o modelo ideal de presidência de inquérito civil pelo Ministério Público, com a solução dos fatos administrativamente e participação de todos os envolvidos, que contribuem para a construção da decisão. A participação popular foi garantida através do conhecimento dos termos da ação popular pelo promotor local e pelo recebimento de documentos via representação de cidadão, que levou ao conhecimento do MPCE os dados que ensejaram a propositura da ação popular. Ademais, o ente municipal jamais negou a referência cultural do bem. O desenlace do conflito extrajudicialmente é preconizado pelo CNMP nos seguintes termos:

Artigo 1º, § 2º, da Recomendação nº 54/2017, CNMP: Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (BRASIL, 2017).

Todavia, é certo que a resolutividade não é satisfeita com a mera declaração formal do direito, exigindo medidas que garantam a efetividade do interesse tutelado. É o que exige o art. 1º, §3º, da Recomendação nº 54/2017 do CNMP, a saber: “§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado” (BRASIL, 2017).

O acompanhamento da execução do acordo firmado, via procedimento específico instaurado para esse fim, revelou que, após expirado o prazo acordado para o cumprimento das medidas, a Prefeitura compromissada requereu dilação de prazo para a execução do ato, o que se repetiu por duas vezes com a anuência do Ministério Público.

Vale dizer que o Ministério Público, ainda primando pela atuação voluntária das partes, recombina as cláusulas inicialmente ajustadas para que a Prefeitura promovesse a proteção cultural pretendida.

Todavia, atestado o descumprimento do TAC pela terceira vez consecutiva, o Ministério Público propôs a Ação Civil Pública nº 0000524-15.2018.8.06.0166, solicitando a obrigação de fazer consistente na proteção do Sítio Arquitetônico Barragem do Patu, o que inclui o tombamento da “Vila dos Ingleses” e do “Campo de Concentração do Patu” e o registro como bem imaterial da “Caminhada das Almas”. Foi requerida liminar, a qual foi deferida pelo juiz oficiante para que o cumprimento ocorresse no prazo de sessenta dias a contar da decisão, sob pena de multa diária (SENADOR POMPEU, 2018).

Destaca-se que, uma vez ultrapassada a razoabilidade que se concretizou pela renovação dupla do prazo ajustado com o município para a concretização das ações de resguardo ao patrimônio cultural, buscando resguardar a celeridade e a efetividade, ou seja, norteando-se por fundamentos de resolutividade, o promotor oficiante no caso promoveu a ação civil pública correspondente, solicitando o deferimento de liminar, tudo com o fito de garantia do direito. Com efeito, após a determinação judicial a municipalidade conferiu proteção legal ao sítio arquitetônico, fazendo prova nos autos, o que determinou a extinção do processo judicial. Ou seja, o município parece ter sido muito mais fiel à determinação adjudicatória judicial que ao ato formalizado com sua participação intensa e respaldado em iniciativa da população local, a saber, o TAC.

Como visto acima, a cultura jurídica ainda prioriza o Judiciário, enxergando o sistema multiportas com menos reverência, o que consiste em uma incoerência porque atua contra sua própria manifestação de vontade, formalizada no TAC. Parece lícito afirmar que, muito embora a ação judicial seja o último recurso, sinaliza a falha dos instrumentos processuais extrajudiciais a cargo do MP.

4.2.2 Edifício São Pedro

O trabalho desenvolvido pelo MPCE para tutelar o Edifício São Pedro, embora judicializado, carrega as premissas de uma atuação resolutiva. Até a data de consulta dos autos que formalizam as iniciativas, as duas ações civis públicas propostas pelo MPCE para a garantia da tutela cultural do Edifício São Pedro ainda não haviam sido julgadas, todavia, o bem que sofre sérias ameaças de demolição ainda está de pé, guardando em suas paredes o alicerce de parte relevante da cultura fortalezense.

Com efeito, o presente processo será analisado com ênfase na atividade resolutiva ministerial, na participação popular e no adequado (ou não) tratamento do patrimônio cultural pelo Ministério Público.

Em 07 de agosto de 2017, o MPCE instaurou procedimento administrativo (fls. 44 da ACP nº 0164672-53.2018.8.06.0001) respaldando-se em representação formulada por Aderbal Aguiar Júnior, integrante do Movimento Náutico Urgente, que solicitou reunião para tratar de potencial ameaça à preservação do Edifício São Pedro, situado na Rua Arariús, nº 09, Praia de Iracema, Fortaleza - CE, imóvel tombado provisoriamente pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Entre o movimento social e o MPCE houve profícua partilha de informações, fundamentais para a propositura das ACPs. Para além do Movimento Náutico Urgente, os membros do Laboratório de Estudos da habitação – LEHAB e os pesquisadores do Patrimônio Cultural, atuantes no campo da preservação urbanística, colaboraram sobremaneira para que o MPCE consolidasse sua posição de defesa desse patrimônio tombado (CEARÁ, 2018).

Com efeito, as primeiras notícias davam conta de que o bem, embora tombado, seria alvo de demolição para fins de construção de um equipamento econômico, que descaracterizaria o prédio e afrontaria diretrizes urbanísticas do entorno do imóvel. Para garantir a integralidade do bem o MPCE propôs a Ação Judicial nº 0164672-53.2018.8.06.0001, a qual solicitava obrigação de não fazer destinada à Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Decisão interlocutória às fls. 368 deferiu a tutela de urgência, determinando ao Município de Fortaleza a proibição da concessão de qualquer autorização ou licença para que se levasse a efeito demolição, destruição ou mutilação do Edifício São Pedro e/ou qualquer intervenção física até ulterior decisão daquele juízo, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O juiz utilizou como razões para decidir aquelas aportadas pelo Ministério Público, que, por sua vez, baseou-se fortemente nos elementos trazidos pelo Movimento Náutico Urgente (CEARÁ, 2018).

Ressalta-se que a decisão foi prolatada no mesmo dia da frustrada audiência de conciliação, às vésperas do recesso forense. Essa coincidência de datas parece autorizar supor que, caso a decisão tivesse demorado a ser emitida, a intervenção no bem tombado provisoriamente poderia ter ocorrido durante o período de suspensão das atividades judicantes, provocando dano impossível de ser reparado.

Depois dessa decisão, os proprietários passaram a integrar no processo, produzindo provas e formulando pedidos, argumentando que o tombamento havia decaído por não ter se tornado definitivo em tempo oportuno, além de razões referentes à segurança das instalações. Segundo os proprietários e a Prefeitura, em defesas coincidentes, o imóvel deveria ser demolido

porque estava na iminência de desabar, provocando risco à população de seu entorno (CEARÁ, 2018).

Destaca-se a contestação apresentada pelo Município de Fortaleza, que colaciona os argumentos por ela defendidos e reproduzidos pelos proprietários do imóvel, que passaram a integrar o polo passivo dessa primeira ACP.

Com efeito, a partir das fls. 561 há a tempestiva peça de contestação do Município de Fortaleza, na qual a Prefeitura, por meio de sua Procuradoria, apresentou sucinta exposição do pedido formulado pelo MP, aduzindo o caráter provisório do tombamento, que, segundo a PGM, aconteceu voluntariamente, a pedido do proprietário, ante a importância do hotel para a História do Município de Fortaleza. A PGM afirmou, ainda, que quando da instrução do processo de tombamento, manifestou-se por seu indeferimento, respaldando-se na indicação técnica de impossibilidade de preservação do bem; em sua incompatibilidade fática com os objetivos do instituto do tombamento; e no fato de que a situação de imprestabilidade do bem era anterior à deflagração do processo administrativo de tombamento.

Em sede de fundamentação jurídica, a Procuradoria do Município afirmou que o ato de tombamento nesse caso seria ineficaz, pois, de acordo com relatórios técnicos que asseveram a possibilidade de desabamento iminente do imóvel, a conservação do bem não é possível.

Ademais, a PGM disse que o MP, autor da ação, estava a interferir no princípio republicano da separação de poderes, pois o poder atribuído ao Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Histórico-Cultural – COMPHIC é de caráter discricionário e técnico, sendo o Poder Jurídico, manejado pelo MP via propositura de ação judicial, inábil para avaliar adequadamente os fatos.

A PGM solicitou, como meio de prova, a inspeção judicial para que o juiz verificasse as condições estruturais do bem, sobretudo o risco real de desabamento que as instalações ofereciam.

Por fim, a PGM, representando o Município de Fortaleza, solicitou a revogação da liminar concedida pelo juízo e a improcedência total da ação em razão da ofensa à separação de poderes, à discricionariedade administrativa do COMPHIC e ao mérito administrativo, a fim de viabilizar a adoção de medidas aptas a assegurar a segurança da edificação, em contexto de risco de desabamento e de impossibilidade de preservação do bem, sem que houvesse sua descaracterização.

Em apertada síntese, tem-se que o processo seguiu sua tramitação regular, garantindo a integridade do bem devido à tutela de urgência deferida e reforçada ao longo do

processo. Não obstante, ainda pendente o litígio, em 23 de agosto de 2021 foi atravessada petição pelo Município de Fortaleza, solicitando a extinção processual com fundamento na perda superveniente do objeto do processo, pois

Através do Decreto n. 15.096, de 19 de Agosto de 2021, o Excelentíssimo Prefeito do Município de Fortaleza, no uso das competências e atribuições consignadas no Art.83, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza, houve por bem em decretar o não tombamento do imóvel em comento, cujas considerações e justificativas técnicas estão exaustivamente elencadas no Decreto. (CEARÁ, 2018, p. 952)

Ou seja, o chefe do executivo municipal, individualmente, destombou o bem em apreço.

Com o escopo de analisar adequadamente o caso, valendo-se das categorias de pesquisa deste trabalho, faz-se mister contextualizar o instituto do “destombamento”, objeto de estudo dos direitos culturais, sujeito à sua principiologia e, evidentemente, ao princípio da participação popular. A fim de sublinhar cientificamente o cancelamento de tombamento, a pesquisadora irá se utilizar de estudos desenvolvidos por Mário Ferreira de Pragmácio Telles e Rodrigo Vieira Costa.

Com efeito, partindo da previsão legal, é cediço que o Decreto-Lei nº 25/1937, que cuida do tombamento de bens para fins de proteção histórico-cultural, não previu, originariamente, a possibilidade de cancelamento do tombamento (BRASIL, 1937). A norma foi alterada pela edição do Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941 (BRASIL, 1941). Nesse sentido, Rodrigues (apud TELLES; COSTA, 2014)⁷ destaca o caráter autoritário da alteração textual, assim como o do decreto original – editado unilateralmente pelo chefe do Executivo, em contexto ditatorial – e sua origem ilegítima, conectado à construção da rodovia Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, momento em que o novo instituto permitiu a demolição de duas igrejas: São Pedro dos Cléricos e Bom Jesus do Calvário.

O Decreto-Lei 3.866/1941 (BRASIL, 1941) é um diploma normativo que contém um único artigo, recepcionado pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) como lei ordinária para traçar as diretrizes gerais do instituto em sede de competência legislativa concorrente. Ademais, é certo que o destombamento – previsto no decreto e reproduzido pelos estados que

⁷ Todavia, os bens destombados em lista federal apresentada por Telles e Costa (2014) revela que as igrejas mencionadas só foram destombadas dois anos após a modificação do Decreto-Lei 25/1937, o que desvalida a hipótese de José Eduardo Ramos Rodrigues (apud TELLES; COSTA, 2014), não tornando, contudo, a origem da lei mais legítima.

o percebem como norma de reprodução obrigatória – também tem sido externalizado de forma unilateral pelo chefe do Executivo.

No entanto, no rol de atribuições previstas no art. 84 da Constituição Federal, que elenca as competências privativas do Presidente da República, não há a previsão do tombamento ou do destombo (BRASIL, 1988). Por outro lado, o princípio constitucional afeto aos direitos culturais que determina a participação popular em atos desse jaez deve ser destacado. Logo, deve-se interpretar o tombamento e o seu cancelamento de acordo com a Constituição de 1988, sob pena de sua não recepção frente à vigente ordem constitucional. Nesse sentido, o intérprete deve adequar o instituto aos princípios do direito cultural, dentre os quais o da participação popular.

Em sede de legislação infraconstitucional, votada com processo legislativo lúdimo e que perpassa o tema em apreço, destaca-se o estatuto da cidade, cuja aplicação destina-se aos setores urbanizados, podendo trazer implicações nos imóveis tombados ali situados. Essa lei, em seu art. 2º, elenca suas diretrizes gerais, dentre elas, no inciso II, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” e, no inciso XII, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (BRASIL, 2001). Assim, é razoável que a interpretação conjunta desses artigos leve à compreensão da derrogação do decreto que prevê o destombo, ao menos nos setores urbanos, na parte em que admite sua determinação de forma unilateral pelo chefe do Executivo. Em imóveis rurais a participação popular é fator legitimante constitucional do cancelamento do tombo.

Por outro lado, Telles e Costa (2014, p. 9) destacam o grave efeito de desvalorização cultural do bem, motivo pelo qual advogam a excepcionalidade do destombamento:

Inicialmente, cabe ressaltar o caráter excepcional de tal instituto. Ele só deve ser utilizado em casos extremos que demandem a retirada de proteção da coisa tombada. É importante ressaltar, também, que o cancelamento de tombamento não somente afasta a proteção conferida, mas também *desvaloriza* a coisa tombada, no sentido de lhe retirar o valor que antes fora atribuído. Noutras palavras, o cancelamento de tombamento retira o manto protetor e a aura de patrimônio, razão pela qual deve ser usado somente em casos excepcionais.

Para evitar o desconhecimento futuro do valor cultural que o bem destombado ostentara, o cancelamento do tombamento é alvo de mera averbação no livro do tombo, mantendo-se as referências àquele que um dia fora tombado.

Com efeito, as hipóteses excepcionais que autorizam o destombamento são “a) perecimento da coisa tombada; b) desaparecimento do valor; e c) atendimento de interesse público superveniente” (TELLES; COSTA, 2014, p.10). Outrossim, é imprescindível que o ato seja precedido de manifestação favorável do correspondente Conselho de Cultura e de ampla participação popular. Tal atualização constitucional é fundamental para a aplicabilidade lícita desse instituto, que tem nítido viés de desproteção do patrimônio cultural. Sem esse rigor, o ato, visto com natural desconfiança por incidir de forma contrária a direito transindividual, é absolutamente ilegítimo, ilegal e, portanto, nulo. Essa é a fórmula para falar em recepção de destombamento sob a nova ordem constitucional.

Nesse sentido, a primeira hipótese de possibilidade de destombo, a saber, o perecimento da coisa tombada, encarna uma das teses levantadas pelas partes processuais favoráveis à demolição do Edifício São Pedro. Segundo um dos proprietários e de acordo com a Prefeitura de Fortaleza, o bem estaria com sua estrutura comprometida, o que autorizou o cancelamento do tombamento provisório e o não tombamento definitivo do bem.

Todavia, o Ministério Público tem atuado de forma a manter a proteção jurídica deste bem cultural desde as primeiras notícias que denunciavam atividades dos proprietários, com a anuência da Prefeitura, no intuito de sua descaracterização. Como já mencionado, o MPCE, atendendo a demanda levada a seu conhecimento através de movimento social, propôs uma primeira ação civil pública, autuada sob o n. 0164672-53.2018.8.06.0001 (CEARÁ, 2018), pugnando obrigações de não fazer e proibindo a Prefeitura Municipal de autorizar atos tendentes à demolição do bem. Ademais, no decorrer do processo, o Ministério Público formulou outros pedidos, com o objetivo de garantir a integridade do bem e a segurança dos imóveis vizinhos e dos transeuntes. Desta feita, solicitou a imposição de obrigações aos proprietários do prédio e à Prefeitura, como é exemplo o fornecimento de vigilância no prédio, para evitar a entrada de estranhos que colocavam em risco suas seguranças individuais e as das instalações. Foram veiculadas notícias de furto dos materiais que compõem a estrutura do prédio, o que contribui para sua degradação, impactando também na segurança pública. A Prefeitura também foi instada nesse sentido, para que isolasse a área e disponibilizasse servidores da Guarda Municipal para fortalecer a segurança na região.

Todavia, consoante já pontuado, durante a tramitação dessa ação civil pública a Prefeitura, sob a chefia do prefeito José Sarto Nogueira Moreira, cancelou o tombamento provisório do Edifício São Pedro e negou o definitivo (CEARÁ, 2018).

Imediatamente, as partes requeridas atravessaram pedido de extinção processual fundado na perda superveniente do objeto (CEARÁ, 2018).

O Ministério Público foi instado a se pronunciar sobre esses pedidos, momento em que se manifestou de forma contrária à finalização do processo sem que houvesse o julgamento do mérito, sustentando o valor cultural do bem, a superficialidade dos estudos que condenaram sua estrutura e insistindo na produção de prova pericial, que, na sua ótica, teria aptidão para resolver os maiores dilemas levantados naquele processo. A Prefeitura e os proprietários aduziam o perecimento do bem, o que teria motivado seu destombo; ao passo que o Ministério Público asseverara haver mecanismos para a restauração exitosa do edifício e para a preservação desse caro monumento da cidade (CEARÁ, 2018).

Após o cancelamento do tombamento, o MP imediatamente propôs outra ação, autuada sob o nº 0808176-55.2021.8.06.0001, na defesa desse bem cultural, formulando pedidos diversos, todavia fundados na mesma causa de pedir do processo anterior, o que determinou sua distribuição por conexão para fins de aproveitamento de atos e a evitar decisões conflitantes (CEARÁ, 2021).

A ação ajuizada no dia 25 de agosto de 2021 (poucos dias após a publicação do decreto de destombo) apontou os seguintes requeridos: Município de Fortaleza, Philomeno Imóveis e Participações S/A, Carlos Alexandre Gentil Philomeno Gomes, Francisco de Assis Philomeno Gomes Junior, Pedro Philomeno Ferreira Gomes Neto, Vera Lúcia Sales Valente, Edmar Melo Lima, Maria Stella Philomeno Gomes (os proprietários do bem) (CEARÁ, 2021).

Fundando-se no indeferimento do tombamento definitivo do imóvel e no cancelamento do tombamento provisório, bem como na clara intenção do Município de Fortaleza e dos proprietários de anuir e de efetuar, reciprocamente, obras que levariam à descaracterização do bem, o MP insistiu na tramitação da primeira ACP e ajuizou essa última.

Em sede de fundamento fático, o MP contextualizou a importância histórica do Edifício São Pedro, tanto que tombado provisoriamente em 2006, ressaltando que o imóvel estava prestes a sofrer intervenções, em que pese sua relevância para a sociedade cearense, de sorte que o MP ajuizou a Ação nº 0164672-53.2018.8.06.0001, em setembro de 2018, visando a proteção do imóvel; processo onde fora concedida tutela de urgência, ainda em plena vigência.

Contudo, o Decreto Municipal nº 15.096, de 19 de agosto de 2021 (FORTALEZA, 2021) indeferiu o tombamento definitivo e cancelou o provisório, o que impôs a propositura desta nova ACP, em evidente conexão com a outra.

O MP pontuou que o tombamento provisório aconteceu no ano de 2006 por meio do Decreto Municipal nº 11.960/2006 (FORTALEZA, 2006), mas durante esse tempo, o bem não foi protegido.

Com efeito, quando do ajuizamento da ação, o MP solicitou o julgamento antecipado da lide por entender dispensável produção probatória em audiência, por ser a matéria unicamente de Direito: a ilegalidade do decreto de cancelamento do tombamento.

No mérito, o MPCE sustentou:

embora o tombamento do Edifício São Pedro tenha sido cancelado, é certo que o Município de Fortaleza e os proprietários do bem deixaram de adotar as medidas necessárias à sua conservação enquanto este se encontrava provisoriamente tombado, o que, vale reiterar, confere-lhe proteção equiparada a dos bens definitivamente tombados. Desse modo, cumpre requerer desde logo a condenação dos demandados à indenização de danos morais coletivos em razão de sua inércia em face da deterioração do Edifício São Pedro. (CEARÁ, 2021, p. 15)

Outrossim, o MP questionou a superficialidade metodológica do estudo que fundamentou o indeferimento do tombamento provisório, afirmando que a conclusão pela imprestabilidade do imóvel foi tomada antes de esgotadas as técnicas de análise atualmente vigentes e sem considerar a integridade do bem.

O MP afirmou ainda que o decreto que cancelou o tombamento não teve participação popular, o que fere os preceitos constitucionais, dado que o caráter de referência cultural não pode ser conferido apenas pelo estado e por seus representantes, sem adequada mediação com a sociedade (CEARÁ, 2021).

Vale dizer, tal alegação está no esteio do que fora acima mencionado, no sentido de interpretar constitucionalmente o instituto do cancelamento do tombamento, ainda que o destombo ocorra no plano municipal. Caso realizado sem prévia manifestação do conselho respectivo e sem participação popular, há vício insanável nesse ato, devendo-se observar, também, as diretrizes do estatuto da cidade sobre o tema.

Outrossim, o MP apresentou precedente do STF que afirma a possibilidade de intervenção do Judiciário com o fito de garantir o interesse primário à cultura (STF, ao julgar as ADIs nº 1.950 e 3.512) e anunciou exemplos de tombamento por via judicial (CEARÁ, 2021), os quais se basearam no fato de o ato de tombamento ter caráter meramente declaratório e não constitutivo. Os exemplos anunciados, utilizados como precedentes pelo autor da ação, são típicos litígios estratégicos cuja fundamentação jurídica é capaz de nortear decisões futuras com muita segurança.

Na doutrina jurídica, com raras exceções, como Cretella Júnior (1993 apud COSTA, 2011, p. 72), que advoga que a natureza do tombamento é de ato administrativo discricionário e constitutivo, prevalece tratar-se de ato de natureza declaratória.

A pesquisadora concorda com esse posicionamento, vez que a referência cultural é premissa para que determinado bem seja considerado patrimônio cultural. Destarte, cabe ao Judiciário, quando interpelado com esse escopo, reconhecer a presença dessa referência, apta a qualificar o bem como patrimônio cultural. Indubitavelmente, a sentença adjudicatória teria natureza declaratória. Todavia, não se pode desconsiderar que com a declaração do tombamento de um bem, esse passa a estar sujeito à normativa do Decreto-Lei nº 25/1937 (BRASIL, 1937), com os efeitos dele decorrentes.

Nesse esteio, é salutar o ajuizamento de ação popular e de ação civil pública pedindo ao Judiciário a declaração como integrante do patrimônio cultural brasileiro, na condição de bem tombado ou por outra ferramenta, sobretudo nos casos de perigo de perecimento do bem e quando o risco vem de atitudes concretas praticadas pelo próprio ente responsável por seu acautelamento e preservação, no caso, o Município de Fortaleza, que não só o destombou, mas autorizou intervenções gravíssimas que não aconteceram devido à concessão da tutela de urgência pedida pelo MP e deferida pela autoridade judicante nos autos do processo nº 0164672-53.2018.8.06.0001.

Não obstante, até as coisas não tombadas podem ser protegidas via ACP diante do conceito elástico de patrimônio cultural já estudado e das múltiplas formas de acautelamento e preservação ditadas pela Constituição (BRASIL, 1988).

Ademais, na segunda ACP o MP pediu também a tutela de urgência, afirmando que, muito embora o tombamento provisório tivesse cessado seus efeitos, a condição de patrimônio cultural do Edifício São Pedro para Fortaleza é inconteste diante dos fatos históricos aportados na inicial. Assim, em tutela de urgência, o MP requereu que aos proprietários e ao Município de Fortaleza fossem vedados atos tendentes à demolição do edifício, sendo compelidos à obrigação de conservação do bem através de atos que, a despeito de manter o bem, não venham a descaracterizá-lo; e que fossem suspensos os efeitos do Decreto Municipal nº 15.096/2021 ou que fosse propiciado o tombamento temporário do bem.

Em sede de pedido definitivo, o MP solicitou a confirmação das tutelas de urgência e a declaração da importância histórica do edifício para o município, independentemente do ato de tombamento, além da condenação dos réus em danos morais coletivos pela negligência no seu cuidado, sobretudo do ano de 2006, quando de seu tombamento provisório, até os dias atuais, sem prejuízo de elevação do valor caso o bem viesse a desmoronar ou a ser demolido por culpa dos requeridos (CEARÁ, 2021).

A respeito desse tema, Telles e Costa (2014, p. 10) anteviram a possibilidade de interessados ocasionarem, de modo proposital, o perecimento do bem, fato autorizador do cancelamento do tombamento:

A primeira possibilidade diz respeito à inexistência física da coisa tombada, ocasionada por fatores naturais ou similares, não se admitindo, entretanto, destombamento decorrente de qualquer ação dolosa com o fito de causar dano irreversível ao patrimônio cultural, sem prejuízo da responsabilização civil e criminal para tais atos. É importante fazer esta ressalva, pois, infelizmente, não são raros os casos em que se destrói o patrimônio cultural, intencionalmente, a fim de extinguir a coisa tombada, no intuito de se driblar a proteção conferida, em razão da impossibilidade de aplicação do tombamento sobre coisa não corpórea.

Na segunda ACP o MP solicitou, também, que o Município de Fortaleza fosse condenado na obrigação de desapropriação do bem para que o ente federado, totalmente fiel ao interesse público primário, promovesse o restauro e a conservação do imóvel (CEARÁ, 2021).

A instrução da inicial restou documentada com as principais decisões do juízo oficiante da ACP nº 0164672-53.2018.8.06.0001 (CEARÁ, 2018).

Não obstante o pedido de desapropriação do bem formulado contra o município, no dia 24 de março de 2022 a juíza presidenta instou as partes para tratarem do Decreto nº 34.579, de 17 de março de 2022, do Estado do Ceará (CEARÁ, 2022), que indicou o imóvel como de utilidade pública, para fins de desapropriação e instalação de um distrito de economia criativa por parte do Governo do Estado do Ceará (CEARÁ, 2021).

Em resposta ao questionamento formulado pela juíza presidenta, os requeridos insistiram na tese que haviam sustentado em suas defesas, a saber, de extinção processual porque o imóvel não estaria mais sujeito à proteção jurídica diante do cancelamento do tombamento e de seu perecimento físico, além de teses passionais no sentido de desqualificar os interessados na conservação do bem e no alarmante perigo que, segundo os requeridos, o bem ofereceria à população do entorno com o risco de desmoronamento. Ou seja, no entendimento dos demandados, a ACP nº 0808176-55.2021.8.06.0001 não deveria sequer ter sido recebida, concordando com sua extinção e considerando a desapropriação estatal mais um fundamento (CEARÁ, 2021).

O autor da ação, contudo, insistiu no prosseguimento, fazendo-o por ocasião do oferecimento de réplica, momento em que atacou os argumentos das defesas e manifestou-se sobre os fatos apresentados pela juíza presidente concernentes ao decreto desapropriatório estadual (CEARÁ, 2021).

Nesse sentido, na réplica o MP destacou os pedidos principais da ação, afirmando que não havia discussão quanto à titularidade do bem, de modo que a desapropriação do edifício não interfere nos principais pedidos formulados. Reafirmou a vigência das medidas cautelares determinadas com base na mesma causa de pedir, no processo conexo nº 0164672-53.2018.8.06.0001 (CEARÁ, 2018). Assim, o MP afirmou que eventual desapropriação não implicaria em perda do objeto porque o escopo da ACP nº 0808176-55.2021.8.06.0001 (CEARÁ, 2021) é a responsabilização civil do proprietário e da Prefeitura pela degradação do bem e a declaração de tombamento do imóvel. Evidentemente, tais pedidos não são afetados pela desapropriação do bem noticiada pela juíza.

No dia da consulta processual mencionada quando da explicação do percurso metodológico desenvolvido, o processo estava concluso para julgamento, mas ainda sem decisão final.

Todavia, deve-se destacar uma iniciativa tomada no decorrer do processo pelo representante inicial, a saber, Sr. Aderbal Aguiar Júnior, que atua no Movimento Náutico Urgente. Em 1º de outubro de 2021 ele interpôs agravo de instrumento perante o TJCE contra decisão interlocutória da juíza de primeiro grau, que denegou a tutela antecipada pedida pelo MP na segunda ACP proposta. Na ocasião, Aderbal Aguiar Júnior qualificou-se como engenheiro e asseverou que, a despeito de não ser parte processual, é terceiro juridicamente interessado, a saber, cidadão impactado pela decisão judicial atacada, nos termos do art. 966, CPC/2015 (BRASIL, 2015). O agravante apresentou-se como integrante da sociedade civil, membro do Movimento Náutico Urgente, cidadão, logo, com legitimidade para propor ação popular com os mesmos fins colimados na ACP proposta pelo MP, pretendendo, assim, integrar a ação como assistente litisconsorcial do MP, sem inovar na causa de pedir e recebendo o processo no grau em que se encontra (art. 119, CPC) (CEARÁ, 2021).

Em sede de mérito, o cidadão, integrante do Movimento Náutico Urgente, afirma que houve troca na amostra coletada, que serviu à elaboração da perícia e que o comprometimento da construção não inviabilizaria sua restauração, até por não incidir sobre a maioria do bem, mas somente em uma parte desse, inferior a 50% (cinquenta por cento) do edifício. Ademais, informou que não houve interesse do proprietário e da Prefeitura na conservação do bem, que não houve participação popular no ato que não outorgou o tombamento definitivo e que o COMPHIC não foi ouvido antes do ato de destombamento, o que constitui violação da lei municipal, autorizando a anulação do decreto de destombo. No tópico referente aos pedidos, além de seu ingresso no processo, Aderbal Aguiar Júnior requereu

a revisão da decisão de 1º grau que negou tutela de urgência, nos termos descritos pelo MP CEARÁ, 2021).

Ciente dessas informações, no dia 21 de julho de 2022, às 4h, a pesquisadora procedeu a buscas no sistema e-SAJ/CE, através do filtro “nome da parte”, preenchendo o campo de pesquisa com o nome de “Aderbal Aguiar Júnior”, representante do Movimento Náutico Urgente, a fim de tomar conhecimento do destino do agravo de instrumento por ele interposto. Na ocasião foram localizados 14 (quatorze) produtos, motivo pelo qual foram abertos os arquivos individualmente até serem localizados os autos do agravo de instrumento em apreço. Na ocasião não foi localizada qualquer decisão admitindo a assistência litisconsorcial solicitada ou outra mais significativa para o destino do processo, salvo a que declinou da competência, considerando a prevenção do relator firmado pela apreciação de outro recurso com base nos mesmos fatos.

Ciente do pedido de ingresso formulado por Aderbal Aguiar Júnior e do teor do agravo de instrumento interposto, o Município de Fortaleza requereu seu pronto indeferimento com base na ilegitimidade do agravante (CEARÁ, 2021).

O destaque desse evento processual, muito embora ainda não tenha ensejado decisão relevante do ponto de vista meritório, é útil por encarnar uma das possibilidades expressas neste trabalho de qualificar a representação e a legitimidade extraordinária, costumeiramente centrada na figura do Promotor de Justiça. Expedientes como esse encabeçado por Aderbal Aguiar Júnior podem favorecer na solução de complexos processos, sobretudo nos cada vez mais comuns processos estruturais.

Diante dessa análise, é cediço que a participação popular é fundamental para compor providências que tocam a proteção de bens culturais, especialmente quando direcionadas a retirar essa camada protetora legal. O art. 216, §1º, da Constituição Federal torna imperiosa a participação popular em medidas voltadas à proteção (BRASIL, 1988). Logicamente, em respeito ao paralelismo das formas, faz-se mister que o povo, titular do direito transindividual à cultura, atue na apreciação da despatrimonialização de bens culturais.

Nessa conjuntura, destaca-se o conceito de referência cultural, de fundamental presença na compreensão de políticas culturais e conectado à necessidade de participação popular. Com efeito, a elevação de um bem à condição de patrimônio cultural deve ser precedida de uma avaliação entre o Estado e a população afetada pelo bem em apreço.

Em corolário, para que se possa retirar essa notabilidade do bem com os efeitos daí resultantes, de rigor que a população e o Estado estejam novamente reunidos, para que a sociedade diga sobre a redimensão do valor cultural do bem, avaliando se esse ainda encarna

sua memória coletiva ou sua arte e/ou o repasse de seus saberes. Nesse sentido, Telles e Costa (2014, p. 11) dizem o seguinte:

Diante deste raciocínio, mas no sentido inverso, qualquer decisão que reverta o *status* jurídico desse bem cultural reconhecido como patrimônio cultural também tem que ser compartilhada com a comunidade, não podendo ser tomada à sua revelia e contra o interesse público compreendido como interesse da coletividade. É necessário, portanto, que sejam assegurados meios de participação popular nesse perigoso processo de “despatrimonialização” (tais como audiências públicas, consulta às associações de moradores e conselhos comunitários do entorno do bem tombado), sob pena de o bem cultural ficar desprotegido e suscetível a danos irreversíveis, sem mencionar a ausência de legitimidade que tal ato administrativo traz consigo.

Com efeito, as teses desenvolvidas pelo MPCE (com a colaboração do Movimento Náutico Urgente) respaldam-se na análise constitucional e principiológica de institutos consagrados em sede de direitos culturais. Ademais, o trabalho tem sido desenvolvido com efetividade (tanto que o imóvel continua de pé) e com a celeridade possível diante da complexidade processual e da necessidade de fiel observância das garantias processuais. Até a data da consulta mencionada por ocasião da explicação da metodologia adotada o presente caso ainda não havia sido encerrado. Todavia, as principais construções do prédio continuam íntegras.

4.2.3 Procedimento Administrativo para tutela do patrimônio histórico-cultural de Baturité – CE

Doravante, a análise recairá sobre um procedimento ainda em tramitação na comarca de Baturité - CE. Por ora, as atividades ministeriais concentram-se apenas no plano da extrajudicialidade e o objetivo é, seguindo as diretrizes do CNMP e os estudos aqui desenvolvidos sobre esfera pública, mobilizar a população residente no município a protagonizar o processo de patrimonialização cultural dos bens de Baturité de forma administrativa, ou seja, sem intervenção do Judiciário, através do “sistema multiportas”, no interior do P.A nº 09.2019.00002871-8, que visa a proteção do patrimônio cultural material de Baturité.

Para esse fim, valendo-se de seu aprendizado de pesquisadora, a Promotora oficiante no caso aplicará os conhecimentos consolidados quando do estudo da teoria do processo coletivo e pautando-se pelo escopo de promoção de emancipação social.

Com efeito, o Procedimento Administrativo nº 09.2019.00002871-8, que visa a proteção do patrimônio cultural de Baturité, foi instaurado de ofício, sem se descurar do fato da

existência de relatório de correição do ano de 2019 que reportou a ausência de procedimento em tramitação na promotoria, tendo por objeto o patrimônio cultural (BATURITÉ, 2019).

Constatada tal ausência, deflagrou-se o procedimento, que visava compreender a História de Baturité através de seus imóveis, momento em que se indagou à Prefeitura Municipal, através da secretaria responsável, acerca da relação dos bens tombados no município.

Na ocasião, o Poder Público municipal informou que havia apenas dois imóveis tombados, a saber, o Prédio dos Ramos, cuja proteção legal foi conferida pela Lei Municipal nº 1.124/1999 (BATURITÉ, 1999) e a Esplanada Ferroviária de Baturité, que passou a constituir patrimônio cultural ferroviário a partir da Lei nº 11.483/2007, compreendendo a estação, a garagem de auto de linha, o armazém e a oficina de carros e vagões.

Ainda de ofício, a promotoria responsável passou a instar o Poder Público a estudar os prédios de valor histórico municipais para que lhes fosse garantida a proteção legal. Com efeito, em 2019 o processo foi instaurado. Durante todo esse exercício, não houve ações mais efetivas para fins de proteção cultural por parte da municipalidade, em que pese o fomento de tais ações pelo Ministério Público. Os próximos passos seriam a realização de audiências públicas para que os munícipes pudessem levar a público suas histórias nesses imóveis, para fins de consolidação da memória baturiteense.

Diante da pandemia de Covid-19, as audiências públicas não puderam ser realizadas. Além disso, o Poder Público municipal restou impelido a concentrar suas iniciativas naquilo que tivesse correspondência direta com a garantia do direito à saúde. É certo que havia a possibilidade tecnológica, ainda incipiente, de reuniões virtuais, todavia, a tensão social provocada pelo coronavírus deslocou as atividades laborativas da 3ª Promotoria de Baturité para o cuidado com a saúde, cuja tutela também é de atribuição dessa promotoria.

Em meio à pandemia de Covid-19 foram realizadas eleições municipais. A partir do ano de 2021, Baturité passou a ser gerida por um novo grupo político, que, inicialmente, não trouxe novidades para o processo em tramitação.

No entanto, no meio de ano de 2021 a promotoria responsável pela defesa do patrimônio cultural foi procurada por um coletivo que se autointitulou “Eu amo Baturité”. Os participantes noticiaram que o “Palácio entre Rios”, prédio onde funciona a Prefeitura Municipal, estava recebendo intervenções que comprometiam sua estrutura, o que afetava a memória baturiteense por se tratar de relevante equipamento histórico. Os reclamantes afirmavam, ainda, o elevado valor da obra e a falta de transparência de tais intervenções, o que poderia vir a comprometer a saúde financeira do município.

Com base nessas informações, foi realizada reunião com os integrantes desse coletivo, oportunizando-se ao Poder Público a participação no diálogo. Desde o início do ato, que se deu no formato virtual em razão das restrições decorrentes da pandemia ainda vigentes, pontuou-se que a promotoria ali presente era responsável pela defesa do patrimônio cultural e que a tutela do patrimônio público, por eventual malversação das verbas do município, seria de atribuição de outro órgão de execução do Ministério Público (BATURITÉ, 2019).

O Poder Público municipal optou por não integrar qualquer reunião com a promotoria acerca do tema, manifestando-se posteriormente, em resposta a ofícios enviados pelo Ministério Público, que, além de requisitar informações acerca da obra, determinava a suspensão de qualquer ato que pudesse vir a comprometer os traços originais do equipamento (BATURITÉ, 2019).

A Prefeitura disponibilizou algumas informações, ao passo que o coletivo “Eu amo Baturité” informou que tanto o bem, aparentemente em risco de violação, quanto outros eram objeto de processo de tombamento por parte da Secretaria de Cultura do Estado do Ceará – SECULT/CE. Caso essa informação fosse confirmada, nenhuma intervenção estrutural seria admitida sem prévia aprovação da Secretaria de Cultura do Estado.

Diante disso, instou-se a Secretaria de Cultura do Estado, que informou não haver qualquer bem em Baturité em processo de tombamento.

Meses depois a Prefeitura informou a publicação da Lei Municipal nº 2.072/2021, que institui o Plano Municipal de Cultura – PMC, cria o Fundo Municipal de Cultura e estatui a banda de música de Baturité (BATURITÉ, 2021). Trata-se da primeira iniciativa mais consistente da Prefeitura voltada à proteção cultural.

Os últimos atos processuais efetivados consistem justamente na informação do Poder Público municipal acerca da publicação da lei, que data de 14 de outubro de 2021, persistindo ainda a informação de que, no município de Baturité, não há qualquer bem tombado pelo Poder Público estadual.

Da síntese do processo administrativo visto acima, percebe-se que a comunicação interinstitucional é um desafio, tanto que a Prefeitura não compareceu às reuniões conduzidas pelo Ministério Público. Ademais, a Secretaria de Cultura do Estado, quando oficiada, demorou a oferecer resposta, motivo pelo qual a comunicação precisou ser renovada.

Por outro lado, o movimento de natureza coletiva denominado “Eu amo Baturité” forneceu informações relevantes para a tutela de direitos transindividuais promovida pelo MP.

Parece lícito ponderar que, considerando a ineficácia da comunicação interinstitucional, as próximas iniciativas a serem implementadas nesse processo, sob a

presidência do Ministério Público, é incentivar a participação popular, fomentando o debate e pautando a esfera pública municipal. Protagonizado o debate pela proteção do patrimônio cultural baturiteense pelos cidadãos e pelas cidadãs desse município, parece factível a adesão das instituições nessa discussão. A hipótese é que a cidadania cultural mobilize o Poder Público, que poderá atuar de forma ainda mais legítima e munido de um rico repertório democrático.

Vale dizer que a pesquisadora, na condição de presidenta do processo administrativo mencionado, buscará gerir os debates sob as diretrizes habermasianas, consoante explicado no primeiro capítulo deste estudo.

5 CONCLUSÃO

Este estudo foi desenvolvido objetivando compreender a instituição Ministério Público, o movimento MP resolutivo e sua potencialidade para articular e fomentar participação popular na tutela de direitos culturais.

O MP resolutivo é política institucional de matriz constitucional fundada na garantia de eficácia, efetividade e celeridade na solução de conflitos apresentados ao MP, priorizando a construção de decisões garantidoras de direitos extrajudicialmente e norteando-se pela concretização dos objetivos traçados pelo legislador constituinte no art. 3º da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988).

Com efeito, a partir de exemplos empíricos de atuação ministerial, tendo por recorte territorial o Estado do Ceará e por destaque temático a defesa do patrimônio cultural brasileiro, foram cotejadas as seguintes categorias: Ministério Público, Ministério Público Resolutivo, Direitos Culturais e Participação Popular/Democracia. A escolha do objeto de pesquisa buscou contemplar as necessidades profissionais da pesquisadora, para que o conhecimento acadêmico encontre aplicação prática, o que se coaduna com a tipologia do mestrado.

No referencial teórico foram evidenciados os conceitos elementares que circundam o tema cultura, com destaque para o entendimento do termo sob a ótica jurídica. Em seguida, pontuou-se a natureza de fundamentalidade dos direitos culturais e sua principiologia, ressaltando o princípio da participação popular, previsto constitucionalmente e na legislação infraconstitucional. Foi evidenciada a presença desse princípio na disciplina das clássicas ferramentas de proteção ao patrimônio cultural, consistentes no tombamento e no registro.

O princípio da participação popular é essencial e pressuposto para eventual cidadania cultural. Esse princípio vigora independentemente da legitimidade ministerial para a tutela de direitos transindividuais. O trabalho buscou destacar se as atividades ministeriais podem ser fator de fomento à cidadania cultural ou alinhadas às iniciativas espontâneas da sociedade com o fulcro de proteção de tais interesses.

Após serem sublinhadas as principais definições atinentes aos direitos culturais, disciplina que incorpora o recorte empírico desta pesquisa, buscou-se compreender a natureza do serviço prestado pelo Ministério Público, analisando tal instituição à luz de teorias políticas contemporâneas, especialmente sob a ótica neoinstitucionalista e marxista. O objetivo foi extrair uma perspectiva mais sociológica da atuação ministerial e posicionar suas atividades no processo de desenvolvimento da sociedade, o que atravessa a tutela dos direitos culturais, pois uma sociedade que desconhece sua história ou que não valida sua arte, seus saberes e sua

memória coletiva dificilmente se autonomizará. Com efeito, a análise dessas teorias visou apontar a fidelidade ou não das práticas ministeriais com os valores firmados na Constituição Federal.

As observações que cruzaram a atuação ministerial com as teorias políticas mencionadas jamais tiveram por escopo a eleição de uma postura teórica em detrimento de outra, mas objetivaram aprofundar reflexões sobre a atuação do órgão, integrante do sistema de justiça, através de parâmetros sociológicos diversos. Ademais, a postura resolutiva do Ministério Público parece estreitamente conectada ao pensamento neoinstitucionalista, de modo que o contraponto formulado pelos comportamentalistas e pelos marxistas são diretrizes para verificação das potencialidades concretas do MP resolutivo.

Em seguida, buscou-se uma tradução filosófica para a atuação do Ministério Público Resolutivo, sobretudo na colaboração com a sociedade civil e na defesa do patrimônio cultural brasileiro. O objetivo foi projetar a atuação do MP na esfera pública junto com outros atores sociais para avaliar se desse espaço pode emergir decisões e políticas públicas mais legítimas, eficazes e consensuais no âmbito da tutela do patrimônio cultural. Muito embora a participação popular, através do agir comunicativo, não garanta a eficácia da decisão ou da política pública eleita, é certo que ao se acionar a instância de deliberação participativa há, pelo menos, ganhos secundários, o que se dá através de exercício de atos voltados à emancipação social.

Com efeito, o MP resolutivo pode ser um ator social com habilidade para pautar os assuntos a serem discutidos em esfera pública, podendo colaborar também com a mediação dos diversos debatedores, resguardando a veracidade, a autenticidade e a correção das discussões. Desse agir comunicativo facilitado pelo MP podem nascer decisões e políticas públicas mais sintonizadas com o interesse primário da Administração e com a vontade externalizada pelos atores sociais.

Considerando que a tutela do patrimônio cultural perpassa a necessidade de participação popular, o fluxo indicado, que se inspira nas diretrizes habermasianas, pode vir a colaborar com essa necessária troca entre os titulares do bem cultural em discussão e as instituições incumbidas de sua proteção.

O estudo investigou, também, os antecedentes históricos do Ministério Público. Em seguida, cuidou-se do Ministério Público no Brasil, ressaltando suas principais características frente às diversas ordens constitucionais. Essa metodologia permitiu distinguir uma razão proporcional entre o fortalecimento da conjuntura democrática e a da instituição. Com efeito, em regimes mais autoritários é evidente o enfraquecimento institucional do MP.

Sob o paradigma constitucional de 1988, o MP teve suas atividades maximizadas, assumindo um caráter particularmente forte em relação aos órgãos equivalentes de outros países. O MP, sob a égide da Constituição de 1988, é autônomo em relação aos demais poderes e ganha contornos de protagonismo para a defesa dos direitos transindividuais, motivo pelo qual foi consagrado como MP cidadão.

Assim, a tutela do direito à cultura é objeto das atribuições do MP, que pode atuar nessa esfera de proteção independentemente da iniciativa de outros colegitimados, destacando-se que o MP é considerado o legitimado extraordinário por excelência por poder defender direitos coletivos *lato sensu* e interesses sociais de diversas categorias.

Destacou-se que, não obstante as novas atribuições destinadas ao MP a partir de 1988, é cediço que o corporativismo ainda constitui óbice ao desenvolvimento de uma mobilização institucional verdadeiramente direcionada à promoção do acesso à justiça e ao fomento da democracia. Como equipamento estatal, o MP tem compromisso com o constituinte originário, devendo agir para a concretização dos objetivos insertos no art. 3º da CF/88. Deve, portanto, atuar sob o ímpeto de transformação social, cuja diretriz de mudança aponta para a construção de uma sociedade liberta, autônoma e fraterna, na qual se garanta o desenvolvimento, que se dá sobretudo pela eliminação da pobreza, pela promoção da justiça social e pela exclusão de toda forma de discriminação.

O fortalecimento dos direitos culturais perpassa o paradigma de transformação social a ser manipulado pelo MP. O patrimônio cultural consiste nos bens caros à sociedade brasileira, que constituem referências de sua arte, de seus saberes e de sua memória coletiva. Essa tríade é fundamental para a compreensão do que é cultura brasileira, uma vez que consolida os marcos que formataram a sociedade brasileira. Logo, esses três elementos são distintivos que elevam o Brasil no vigente movimento de globalização hegemônica.

As peculiaridades do MP brasileiro conformadas na CF/88, matriz do movimento resolutivo, conferem-lhe um vasto panorama de atuação na defesa de direitos transindividuais. Quando voltadas à tutela dos direitos culturais, o MP tipicamente brasileiro, na defesa do patrimônio cultural dessa sociedade, pode configurar fonte de resistência à globalização hegemônica e de fomento à globalização contra-hegemônica.

Utilizando-se a esfera pública, pode ser estabelecido um fluxo democrático, garantindo a participação popular na defesa de direitos culturais, forjando espaços de deliberação coletiva e equalizando a atuação dos diversos atores sociais na esfera pública. Esse espaço de discussão pode ser estabelecido fisicamente através de reuniões, audiências públicas, mesas de discussões, dentre outros, mas deve-se considerar, também, as diversas possibilidades

de ágoras virtuais do mundo moderno. A inovação tecnológica é um dos fatores a indicar a necessidade de formação continuada dos membros do MP e de fortalecimento de técnicas de inteligência, aptas a proteger a população também em ambientes virtuais, o que se reflete na proteção efetiva dos bens imateriais brasileiros. Com efeito, esse ambiente etéreo pode favorecer trocas em prol da proteção de direitos e, simultaneamente, de violação.

Uma das principais atribuições conferidas pelo legislador constituinte ao Ministério Público consiste na defesa da democracia. Nesse sentido, o estudo revisitou algumas das principais teorias atinentes a esse tema, verificando a desconformidade entre o formato da maioria das atuais democracias, que performam sob o cânone das democracias liberais, e o seu conteúdo. É cediço que, uma vez escolhida a democracia como forma governo, em termos de conteúdo, é factível camuflar regimes autoritários nessa atmosfera legal.

Com efeito, partindo da análise de diversos entendimentos históricos sobre democracia, hodiernamente sobressaem duas perspectivas teóricas que traçam diretrizes para um fazer democrático que evidencie a vontade popular nas sociedades atuais.

Nesse sentido, Dallari (2013) entende que não há sintonia entre as bases formais das democracias de hoje e o substrato fático das sociedades, pois estão firmadas em premissas do século XVIII, cujo escopo era conter o absolutismo estatal. Atualmente, outras são as necessidades do povo, de sorte que uma atualização democrática é absolutamente necessária para projetar uma democracia possível.

De forma semelhante se posiciona Goulart (2019), que assevera que as atuais necessidades sociais, em contexto neoliberal, devem ser contempladas nas democracias.

Buscando um diagnóstico dos principais problemas envolvendo a democracia material, tem-se que, em contexto de notoriedade da atividade legislativa, há o reconhecimento da grave crise no regime representativo, que se dá pelo descolamento entre a vontade de representantes e representados.

Ademais, é reconhecida a tensão entre igualdade e liberdade. A liberdade defendida nas revoluções burguesas, valor que continua norteando as democracias vigentes, tinha por fim a contratação, logo, às elites era concedida liberdade e igualdade nas trocas mercantis, mas às classes pauperizadas não restava margem de escolha. O proletariado não tem gozado de liberdade para a venda de sua força de trabalho, que segue comprada por valores pífios pelas classes dominantes, que formalizam esse negócio jurídico, claramente abusivo, através de um Estado de Direito e de uma democracia forjados em seu favor. Outrossim, nos Estados que optaram pelo socialismo, onde a igualdade se sobressai como valor, a rigidez comprometeu a liberdade.

Não obstante, pontuou-se a possibilidade de construção de uma democracia possível, que se dá pelo exercício da soberania popular. Mill (1968 apud BALBACHEVSKY, 2001) e Tocqueville (2005) denunciavam que, caso não houvesse participação política, a democracia rumaria para a tirania da maioria. Dallari (2013) e Goulart (2019) entendem que as democracias de hoje devem ser respaldadas na soberania popular. Para esse fim devem ser fomentados meios de participação popular, pois a efetiva atuação dos diversos atores sociais poderá ampliar o cânone democrático, pluralizando a gramática democrática. Ademais, a liberdade deve ser garantida e preservada pautando-se pela ética. A liberdade individualista não se sustenta em uma democracia, que exige o respeito e a convivência de todas as liberdades e não apenas a do mais forte. Outrossim, a igualdade de oportunidades deve ser perseguida, pois garante o desenvolvimento, inclusive das diferentes potencialidades.

A democracia das massas, ou seja, aquela cujas decisões vão migrando da vontade de poucos para a vontade de muitos, deve ser uma diretriz a ser buscada através de ferramentas que garantam a participação dos cidadãos, não apenas elegendo representantes, mas por iniciativas diretas, como através da atuação em conselhos e em associações e pela propositura de ações populares, ampliando o conceito de cidadania a fim de incluir mais direitos como sujeitos à tutela estatal, como os direitos culturais, a serem evidenciados através do exercício da cidadania cultural.

Destarte, é fundamental a atuação do MP como colaborador na ampliação de acesso a direitos e como defensor da soberania popular, não apenas defendendo o regime democrático por ocasião dos processos eleitorais, mas pautando oportunidades de debates populares para que se firmem decisões e políticas públicas, objeto de suas atribuições. Um MP fiel ao regime democrático (*polity*) deve conduzir suas ações sob esse filtro, motivo pelo qual a intervenção dos cidadãos deve ser oportunizada antes, durante (*politics*) e no resultado das políticas públicas (*policy*) e dos direitos a serem efetivados.

Deve-se criar abertura processual (o que é facilitado no campo extrajudicial) para atender as demandas populares, o que pode deflagrar procedimentos cujas soluções devem ser buscadas de forma preferencialmente consensual, mas sempre primando pela intervenção dos afetados pela decisão ou política pública em apreciação.

É cediço que o vigente regime neoliberal contribui para o distanciamento do poder político nos Estados, aproximando-os do poder econômico. Isso traz sérias implicações na soberania estatal, que passa a disputar com novos formatos de poder global, como empresas, corporações e conglomerados transnacionais, organizações internacionais multilaterais, comunidades dos estados e indústria cultural. Essa diluição da soberania estatal, que se dá em

razão desse processo de globalização neoliberal, deve ser contraposta pelo Estado mais interventor, que norteia sua atuação pelos objetivos descritos no art. 3º da CF/88.

Outrossim, ciente da relevância da indústria cultural como fonte de poder global, a resistência pode se dar de forma exitosa com a proteção do patrimônio cultural. A referência cultural que preenche o teor dos bens culturais brasileiros consiste em um afeto geral, que constrói e demarca o patrimônio cultural brasileiro.

Essa disputa de poder ocorre em diversos setores, inclusive no âmbito jurídico, cuja regulação interna tende a ser sobrepujada pela força normativa decorrente desse poder global, que visa disciplinar seus interesses, impactando no direito positivo dos Estados que vivenciam processos de fragilização de direitos, sobretudo daqueles de cunho social.

Com efeito, os Estados nacionais devem se fortalecer, o que se dá através da promoção da soberania popular, que traz implicações na seara internacional. Como visto, o MP deve colaborar para isso, fortalecendo a participação popular, seja lutando pela garantia e manutenção de seus direitos, seja produzindo espaços de discussão para a criação de novos direitos.

Outrossim, uma vez forte o Estado, deve-se buscar a articulação de diversas iniciativas locais exitosas em prol do fortalecimento das várias democracias para que um contrapondo global contra-hegemônico seja formatado.

Compreende-se o fomento à participação popular na defesa de direitos culturais como alvissareira, pois o afeto que atravessa a relação dos atores sociais com os bens que constituem o patrimônio cultural brasileiro tende a promover particular engajamento entre os titulares desses direitos transindividuais, o legitimado extraordinário para sua defesa (MP) e as instituições, que terão suas iniciativas mobilizadas pelos mandatários do poder local.

Essa é a diretriz a ser observada pelo MP em suas iniciativas resolutivas voltadas à transformação social, nos termos apontados pelo art. 3º da CF/88.

Todavia, deve-se pontuar que a atuação corporativa, individualista e excessivamente demandista do MP é incapaz de promover as transformações acima mencionadas. É na atuação resolutiva, sobretudo na modalidade extrajudicial, que o MP pode compor espaços de debate e de elaboração de decisões de maneira criativa, com a atuação direta dos diversos envolvidos, o que contribui sobremaneira para o fortalecimento de uma cultura de participação popular. Na seara administrativa, com a utilização de técnicas que prezam pela efetividade e celeridade na garantia de direitos, o MP pode se destacar na construção de um sistema multiportas, que advoga pelo acesso à justiça por diversos meios, não necessariamente pelos tradicionais formatos consistentes na adjudicação de decisões pelo Judiciário.

Visando pensar em um processo adequado a conformar a atuação resolutiva do MP, tanto no âmbito administrativo quanto na seara judicial, a teoria geral do processo coletivo foi revisitada. É que a resolutividade deve ser perseguida em sede extrajudicial (o que é preferível), sem se descuidar de medidas voltadas à efetividade e à celeridade na implementação de direitos que, para serem garantidos, necessitam de judicialização.

Em contexto de globalização e de sociedades cada vez mais massificadas, a lógica binária tradicional que rege os processos muitas vezes se revela anacrônica. Os processos, sobretudo os coletivos, são cada vez mais multifacetados, irradiados, sendo comum também processos estruturantes. Esses últimos, além de envolverem diversas partes, que costumam divergir entre si, visam a implementação de valores e objetivos constitucionais, que passam, necessariamente, por mudanças nas estruturas das instituições – nesse ponto, a teoria do processo parece dialogar com a teoria política neoinstitucionalista.

Os direitos culturais, tipicamente transindividuais, embora não necessariamente exijam implementação através de processos irradiados ou de medidas estruturantes, carregam a latência dos conflitos policêntricos. Destarte, a reflexão quanto à tutela coletiva, em contexto de terceira fase de acesso à justiça, é fundamental para pensar a defesa adequada do patrimônio cultural.

É cediço que quanto maior a complexidade da situação analisada em concreto, mais o consenso deve ser buscado entre as partes. O atual paradigma processual civil, cristalizado com o CPC/2015, fomenta a negociação. Todavia, é certo que, após a judicialização do conflito, as partes já são formalmente adversárias. Assim, formatar um espaço para deliberação na esfera administrativa pode facilitar a construção do consenso.

Tratando-se de tutela de direitos coletivos, é importante observar, para além da legitimidade extraordinária do MP (e de outros colegitimados) prevista em lei, se essa representação processual tem contemplado os interesses dos diversos polos. É por isso que a participação popular deve ser incentivada quando da efetivação de direitos transindividuais, para que os titulares do direito apreciado possam opinar pela forma como esse será garantido.

Deve-se ressaltar que a adequada legitimação pode ser buscada por diversos meios, através do fomento à intervenção dos envolvidos (o que resvala em participação popular) e através da atuação de outros colegitimados, pertencentes ao mesmo órgão ou não. Essa atuação conjunta é factível não apenas em sede judicial, mas também (e prioritariamente) no espaço extrajudicial, que resta facilitado ao consenso pelos motivos acima descritos. As diretrizes metodológicas que têm sido desenvolvidas para a solução de litígios estruturantes, que passa pela construção de decisões pelas partes, onde o juiz atua como um gerente processual que

incentiva a negociação a ser formatada pelos diversos envolvidos, é inspiradora no âmbito da tutela do patrimônio cultural brasileiro, pois em ambos a participação popular se notabiliza como fonte legitimadora de fomento à soberania popular e de acesso à justiça.

Em que pese nem sempre a defesa dos direitos culturais necessite atravessar um processo judicial ou extrajudicial presidido pelo MP, é certo que, caso isso ocorra, o princípio da participação popular deve ser observado, garantindo a constitucionalidade procedimental.

Em análise de casos concretos de atuação ministerial na defesa do patrimônio cultural brasileiro, com foco na participação popular, percebeu-se que dois dos três casos destacados para apreciação foram judicializados, a saber, o Campo de Concentração da Barragem do Patu, em Senador Pompeu – CE, e o Edifício São Pedro, em Fortaleza - CE. Observou-se que a atuação dos cidadãos foi fundamental para a deflagração dos processos, visto que levaram ao conhecimento do MP dados a denunciar o risco a tais equipamentos culturais. Em ambos o MP atuou com a celeridade possível diante da complexidade dos casos analisados, culminando com a elevação do Campo de Concentração da Barragem do Patu a patrimônio cultural local e com a manutenção da construção do Edifício São Pedro. Nesse último caso, ainda pendente de decisão final, a intervenção do MP foi movida por representação de movimento social. A análise dos fatos processuais indica que, caso o MP não tivesse agido com prontidão, o prédio teria sido demolido. Outrossim, ressalta-se a tecnicidade das peças processuais ofertadas pelo MP, o que revela que, na capital, a especialização das atividades ministeriais tem sido operacionalizada, contribuindo para a resolutividade dos conflitos.

O terceiro caso apreciado foi um processo administrativo ainda em curso na comarca de Baturité - CE, deflagrado de ofício, mas que objetiva fomentar a participação popular, fundamental para que os fins colimados no processo sejam alcançados, a saber, a proteção do patrimônio cultural baturiteense, sobretudo o de natureza material. Destaca-se que durante a tramitação processual restou evidenciada a tendência de baixa disposição do Poder Público em colaborar para a distinção desses bens, motivo pelo qual a participação popular se torna imperiosa, a fim de mobilizar o Poder Público municipal a criar uma política pública de efetiva proteção aos bens culturais, sem desconsiderar que, durante a tramitação do P.A., o Executivo promulgou a Lei nº 2.072/2021, que cria a política municipal de cultura, o Fundo Municipal de Cultura e a Banda de Música de Baturité, o que configura indubitável avanço nas tratativas interinstitucionais.

Assim, esta pesquisadora, que também atua no processo na condição de presidenta, instará as partes e a população baturiteense, em especial os integrantes de um coletivo firmado espontaneamente para fins de proteção cultural, a atuarem de maneira mais incisiva em prol da

construção de decisões conjuntas tendentes à proteção dos direitos culturais locais, tendo por diretriz a teoria do agir comunicativo abordada nesse estudo.

Com efeito, percebe-se que há uma atmosfera de transição que atravessa os diversos setores da sociedade. A democracia, inclusive a meramente nominal, está sendo disputada no Brasil e no mundo pelos representantes do poder econômico internacional. Uma vez que os Estados têm suas soberanias fragilizadas, a retomada do poder através da efetiva participação popular se faz ainda mais rigorosa. A emancipação popular é um caminho possível para favorecer o poder local frente ao poder global.

O Direito também é afetado pelo processo de globalização, imbrincado no sistema neoliberal, o que repercute nas decisões e nas atividades desempenhadas por seus operadores.

Reitera-se, todavia, que há uma democracia possível. Para que ela seja concretizada é necessário fortalecer os meios de participação popular. O MP, longe de ser mero garantidor do *status quo*, deve trabalhar para modificá-lo. As mudanças necessárias à concretização da democracia possível estão descritas pelo legislador constituinte na forma de objetivos da Constituição. Caso o MP adote uma postura mais resolutiva e menos corporativa, trabalhará para o cumprimento da Constituição, que encarna as bases valorativas da democracia brasileira (BRASIL, 1988).

A defesa do patrimônio cultural brasileiro, de forma resolutiva, com participação intensa da população, pode configurar um notável laboratório de fortalecimento do poder local, facilitado pelo afeto dos cidadãos e das cidadãs ao bem que lhes é caro. O amor à cultura, representada na arte, na memória coletiva e na transmissão dos saberes, pode inspirar práticas exitosas de resistência à globalização hegemônica.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Pedro Constantini Tolens. 6. ed São Paulo: Martin Claret, 2011.
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. *In*: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da Política**. São Paulo: Ártica, 2001. p. 189-223.
- BARBALHO, Alexandre. **Política cultural e desentendimento**. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direitos Culturais – IBDCult, 2016.
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte; São Paulo: D’Plácido, 2020.
- BATURITÉ. **Lei nº 2.072, de 14 de outubro de 2021**. Institui o Plano Municipal de Cultura – PMC, cria o Fundo Municipal de Cultura e estatui a banda de música de Baturité, e dá outras providências. Baturité, 14 out. 2021. Disponível em: https://www.baturite.ce.gov.br/arquivos/1022/LEIS%20MUNICIPAIS_2072_2021_0000001.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.
- BATURITÉ. Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE. **Processo 09.2019.00002871-8**. Baturité, jul. 2019.
- BESSA, Sueli; COUTINHO, Nilton; CORDEIRO, Nefi. A atuação resolutiva do Ministério Público do Trabalho e a promoção de direitos fundamentais de crianças e adolescentes na seara trabalhista. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, n. 29, p. 387-409, 2018. Acesso em: 22 mar. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Resolução nº 118, de 01 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. CNMP, Brasília, 2015 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 21 de julho de 2018**. Dispõe sobre os parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedoras-gerais e estabelece outras diretrizes. CNMP, Brasília, 21 jun. 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_n%C2%BA_02_de_21_de_junho_de_2018_-_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_Aracaju.pdf. Acesso em: 25 maio 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. CNMP, Brasília, 28 mar. 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **CNMP**, Brasília, 17 set. 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-0232.pdf>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. **CNMP**, Brasília, 29 fev. 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-A7-A3o-0822.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 ago. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 6 dez. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.866, de 29 de novembro de 1941. Dispõe sobre o tombamento de bens no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3866.htm. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 jan. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 16 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de

valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.058 de 2014. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node014784zvx68y4lc1wv28rbpixo1887432.node0?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014. Acesso em: 20 maio 2022.

CEARÁ. Decreto nº 34.579, de 17 de março de 2011. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, as áreas e imóveis que indica, com suas benfeitorias e acessões, localizadas no Município de Fortaleza. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, série 3, ano 4, n. 061, 17 mar. 2022. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20220317/do20220317p01.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará – MPCE. Procuradoria Geral de Justiça. **Processo 13475/2017-1**. PGJ/CE, Fortaleza, 2 maio 2017.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE. Ação Civil Pública. **Processo 01646725320188060001**. Fortaleza, 20 set. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE. Ação Civil Pública. **Processo 08081765520218060001**. Fortaleza, 25 ago. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **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: 6 out 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Promotora de justiça defende inclusão de questão racial na discussão de equidade de gênero. **CNMP**, Brasília, 27 abr. 2019a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/12103-promotora-de-justica-defende-inclusao-de-questao-racial-na-discussao-de-equidade-de-genero>. Acesso em: 19 jul. 2020.

COSTA, Rodrigo Vieira. **A dimensão constitucional do patrimônio cultural: o tombamento e o registro sob a ótica dos direitos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FORTALEZA. Decreto nº 15.096, de 19 de agosto de 2021. Indefere o tombamento do imóvel Edifício São Pedro, torna sem efeitos o respectivo tombamento provisório e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/49545d45-6aeb-4500-8979-2cef80ff243a;1.0&numero=17123>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FORTALEZA. Lei nº 9.347, de 11 de março de 2008. Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico-cultural e natural do município de Fortaleza, por meio do tombamento ou registro, cria o Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico-Cultural (COMPHIC) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, 1 abr. 2008. Disponível em: <https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/LEI-9347-2008>. Acesso em: 27 jul. 2022.

FORTALEZA. Lei nº 9.501, de 01 de outubro de 2009. Dispõe sobre a instituição, organização, atribuições e funcionamento do conselho municipal de política cultural, previsto pelo art. 285, da lei orgânica do município de Fortaleza, criado pela lei complementar nº 54, de 20 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Fortaleza**, Fortaleza, 7 out. 2009. Disponível em: <https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/LEI-9501-2009>. Acesso em: 27 jul. 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HABERMAS, Jurgen, 1929. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-224.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de Fernando Pinto Loureiro. São Paulo: Saraiva, 1939.

LIMA, Thiago Arruda Queiroz. **Neoliberalização da justiça no Brasil**: modo governamental de subjetivação, dispositivo jurisdicional de exceção e a Constituição como um custo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Nélio Schneider, Daniel Bensaïd e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

PAULINO, Nicolas. Moradores questionam projeto turístico que prevê desapropriações no entorno do Farol do Mucuripe. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 1 mar. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/moradores-questionam-projeto-turistico-que-preve-desapropriacoes-no-entorno-do-farol-do-mucuripe-1.3196272/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PEREIRA, Ilma de Paiva *et al.* O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 5, p. 1767-1776, maio 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.16552017>. Acesso em: 22 mar. 2022.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>. Acesso em: 15 mar. 2020.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico? Tradução de Alexandre Morales. **Novos Estudos**, n. 72, p. 59-77, jul. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002005000200004>. Acesso em: 13 jul. 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis: UAB, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone da democracia. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução. *In*: AUTORES SEPARADOS POR PONTO E VÍRGULA. **Título do livro**: subtítulo sem negrito, se houver. Cidade: Editora, 2003.

SENADOR POMPEU. Procedimento Administrativo 00//2018 Protocolo 3111/2018. **Vara Única da Promotoria de Senador Pompeu**, Senador Pompeu – CE, 08 nov. 2018.

SILVA, Artenira; ALVES, José; OLIMPIO, Werderson. Audiências públicas propositivas e a persecução do ensino fundamental de qualidade: uma proposta de atuação para o Ministério Público com base na teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, n. 33, p. 43-76, 2020.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil; Sextante, 2019.

TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: PATRÍCIA VILLELA (Org.). **Ministério Público e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 47-72.

TELLES, Mário Ferreira de Pragmácio; COSTA, Rodrigo Vieira. **O (in)verso da proteção do patrimônio cultural**: análise do instituto jurídico do cancelamento de tombamento. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=163>. Acesso em: 21 jul. 2022.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. v. 1.

TODOS os sentidos: Intérprete/cantor: Belchior. Produtor: Marco Mazzola. Nova York: WEA, 1978. 1 LP (34min17seg).

VELÔ. [Compositor e intérprete]: Caetano Veloso. Rio de Janeiro: Philips Records, 1984. 1 LP.

VILLELA, Patrícia (Org.). **Ministério Público e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

WEFFORT, Francisco. Marx: política e revolução. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da Política**. São Paulo: Ártica, 2001. p. 225-278.