

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE O
"CONSENSO POSSÍVEL" E O "DISSENSO INEVITÁVEL"**

Ricardo Luis Dell'Agnolo

Itajaí (SC), 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE O
"CONSENSO POSSÍVEL" E O "DISSENSO INEVITÁVEL"**

Ricardo Luis Dell'Agnolo

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora no Mestrado
Profissionalizante em Gestão de Políticas
Públicas, da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, sob a orientação da Prof^a. Dr^a
Neuza Maria Sens Bloemer e co-orientação
da Prof^a. Dr^a Cláudia Rosane Roesler, como
exigência parcial para obtenção do título de
Mestre em Gestão de Políticas Públicas /
Profissionalizante.**

Itajaí (SC), 2006

Dedico esta dissertação a todas as pessoas, amigos e familiares que, nos últimos dois anos, souberam compreender que a minha ausência foi um processo necessário para a conclusão de um projeto pessoal, por muito tempo adiado. Se alguma contribuição puder dar, dedico também ao Ministério Público do Brasil, para que suas ações sejam sempre definidas tendo em vista atingir aqueles que historicamente foram colocados à margem do gozo das riquezas, produzidas com o suor de muitos e para usufruto de poucos.

Aos meus familiares, por muito que já me deram e me ensinaram, especialmente minha mãe, mestra dos valores que cultivo, por ter me dado a vida. Dedico tudo, portanto, a Deus, que tornou tudo isso possível.

AGRADECIMENTOS

Minha lista de agradecimentos é extensa mas:

. Em especial a todos os colegas mestrandos e aos professores, que permitiram enriquecer minha visão de mundo a partir de um grupo heterogêneo e das inúmeras qualidades de cada um; que me fizeram entender melhor a minha instituição, de uma perspectiva diferente da dogmática jurídica e, conseqüentemente, visualizar outras possibilidades de atuação, dentro de uma realidade social reconhecidamente injusta.

. À orientadora e à co-orientadora, que me conduziram para a conclusão do trabalho com paciência e com palavras de conforto quando o final parecia impossível, ou quando já não acreditava nele.

. Ao professor Doutor Julian Borba, a quem escolhi como orientador, e que se afastou da Universidade do Vale do Itajaí para seguir a carreira acadêmica em outros planos e por isso não figura formalmente como orientador deste trabalho. Agradeço imensamente o interesse que demonstrou em continuar sendo o “orientador de fato”, pois muito do que está aqui registrado credito à sua notória capacidade intelectual e às sempre atentas ponderações.

. Ao professor Doutor Carlos Eduardo Sell que, além da sua amizade e da sua costumeira gentileza no trato com todas as pessoas, sempre teve especial atenção com o tema deste trabalho e me forneceu importantes contribuições para pensar o seu conteúdo.

. A todos, enfim, que contribuíram para o resultado que agora apresento, sem poder esquecer, evidentemente, do auxílio que recebi do Ministério Público de Santa Catarina, especialmente de José Galvani Alberton, a quem vejo como modelo, pois sempre estive pensando um Ministério Público destinado à defesa dos interesses maiores da sociedade. Em seu nome agradeço a todos os que me auxiliaram na construção desta dissertação;

. Aos amigos e colegas da instituição, que compreenderam a relevância do trabalho e dedicaram o valioso tempo para responder ao questionário que lhes encaminhei, sem os quais não poderia ter concluído a empreitada.

Antes de ser um instrumento de controle social, o Ministério Público é um aliado do cidadão nesse controle. Quando se pretende construir uma sociedade cada vez mais justa, devemos nos preocupar com o fortalecimento das instituições que irão garantir o respeito à base, ao alicerce deste grupo social (Romualdo Flávio Dropa. Ministério Público: parceiro no controle social).

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vii
LISTA DE GRÁFICOS	ix
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	x
RESUMO.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I.....	09
1 O NOVO INSTITUCIONALISMO EM PERSPECTIVA: (RE)ORDENAMENTO INSTITUCIONAL E A BUSCA DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL	09
1.1 O NEO-INSTITUCIONALISMO	09
1.2 (DES)CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> : a legitimação social.....	23
CAPÍTULO II.....	34
2 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM NOVO ATOR POLÍTICO	34
2.1 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO NÍVEL INFRACONSTITUCIONAL	41
2.2 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO NÍVEL CONSTITUCIONAL E O DESENHO INSTITUCIONAL DE 1988.....	60
2.3 APROXIMAÇÃO INSTITUCIONAL COM A COMUNIDADE: algumas experiências.....	88
CAPÍTULO III.....	102
3 “ATIVISMO” DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O CONSENSO POSSÍVEL E O DISSENSO INEVITÁVEL	102
3.1 MECANISMOS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	103
3.1.1 A ação civil pública: o espaço natural da judicialização da política	106

3.1.2 O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta: atuação que transcende	
o Sistema de Justiça	119
3.2 APRESENTANDO O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA.....	132
3.3 A PRÁTICA DOS GABINETES: o objeto da pesquisa de campo	139
3.4 ENTRE O CONFLITO E O CONSENSO: as atitudes e opiniões dos membros do Ministério Público de Santa Catarina	152
 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	194
APÊNDICE	210
ANEXO	242

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Como você avalia as propostas abaixo, como possibilidades para melhorar o funcionamento da Justiça no Brasil?	156
QUADRO 2 - Em relação às novas atribuições conferidas ao Ministério Público, você considera que a prestação da Justiça no Brasil, após a Constituição da República Federativa do Brasil	160
QUADRO 3 - Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público, desde a Constituição de 1988, em relação às funções institucionais?	161
QUADRO 4 - Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público Estadual, desde a Constituição de 1988, em relação às seguintes funções?.....	162
QUADRO 5 - Como considera a atuação do Ministério Público como órgão agente na defesa dos direitos individuais homogêneos?.....	164
QUADRO 6 - Na sua avaliação, qual o grau de importância que as questões abaixo têm para uma adequada prestação jurisdicional na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos?	165
QUADRO 7 - Na sua avaliação, qual o grau de contribuição, dos diversos agentes/instituições abaixo listados, para o alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil?.....	167
QUADRO 8 - Sobre as colocações abaixo e a questão do papel da Justiça na sociedade brasileira, você:.....	169
QUADRO 9 - Na sua opinião, você considera mais relevante usar o consenso, para a solução dos conflitos individuais ou coletivos, através do uso dos termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou o litígio, através do recurso ao Poder Judiciário, através das Ações Civis Públicas?.....	176

QUADRO 10 - Na sua prática diária das atividades na Promotoria de Justiça você avalia que usa mais os termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou procura solucionar os conflitos coletivos judicializando estas questões, com o uso da Ação Civil Pública?	177
QUADRO 11 - Em relação ao uso dos mecanismos da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil Público, como você avalia a atuação do Ministério Público de Santa Catarina?	179

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - ÁREA CÍVEL - Total de Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos instaurados e Peças Informativas recebidas ...	141
GRÁFICO 2 - ÁREA CÍVEL - Total de Ações Cíveis Públicas ajuizadas, Termos de Ajustamento de Condutas firmados e Arquivamentos sem ajustamento de condutas	141
GRÁFICO 3 - ÁREA CÍVEL - Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos Peças Informativas, por área - 2004.....	144
GRÁFICO 4 - ÁREA CÍVEL - Termos de ajustamento de condutas firmados, por área - 2004	144
GRÁFICO 5 - ÁREA CÍVEL - Ações Cíveis Públicas ajuizadas, por área - 2004.	145
GRÁFICO 6 - ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Total de Ações Cíveis Ajuizadas.....	147
GRÁFICO 7 - ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Arquivamentos de Inquéritos Cíveis e Peças Informativas com Ajuste de Conduta .	148
GRÁFICO 8 - ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Arquivamentos de Inquéritos Cíveis e Peças Informativas sem Ajuste de Conduta .	148
GRÁFICO 9 - ÁREA CÍVEL - Total de Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos instaurados e Peças Informativas recebidas ..	149
GRÁFICO 10 - ÁREA CÍVEL - Ações Cíveis Públicas ajuizadas, por área - 2005	150
GRÁFICO 11 - ÁREA CÍVEL - Termos de ajustamento de condutas firmados, por área - 2005	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCPPI	Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CPC	Centro das Promotorias da Coletividade
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CONAMP	Confederação Nacional do Ministério Público
CAOPAP	Centro de Apoio Operacional de Proteção à Moralidade Administrativa
CPC	Código de Processo Civil
DECOM	Serviço Especial de Defesa Comunitária
DECON	Departamento de Defesa do Consumidor
EC	Emenda Constitucional
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
IDESP	Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MAC	Metodologia de Análise Constitucional
MOVANE	Movimento de Ação Negra
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público dos Estados
MPF	Ministério Público Federal
MPP	Ministério Público Paulista

MPSC	Ministério Público de Santa Catarina
PAP	Procedimentos Administrativos Preliminares
PFL	Partido da Frente Liberal
PGA	Programa Geral de Atuação
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SC	Santa Catarina
STF	Supremo Tribunal Federal

RESUMO

O tema da pesquisa realizada concentra-se na análise do padrão de ação dos membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). O comportamento de tais atores, que possuem competência e legitimidade para exercer controle sobre políticas públicas, através do uso dos mecanismos jurídicos e políticos da ação civil pública, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta, foi analisado através de questionário submetido aos procuradores e promotores de justiça do Estado, e confrontado com os dados consolidados nos relatórios anuais da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina, nos últimos três anos. Procurou-se identificar se tais atores estão privilegiando o conflito, através da judicialização dos conflitos coletivos (no sentido da submissão à decisão judicial), ou o consenso, com a resolução dos conflitos que lhe são submetidos utilizando-se dos termos de ajustamento de conduta. O pano de fundo das indagações é a competência definida legalmente ao Ministério Público para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A pesquisa demonstrou que as “opiniões” dos membros do MPSC não coincidem totalmente com os dados concentrados na Corregedoria-Geral do Ministério Público porque, à exceção do ano de 2005, nos demais preponderou a hipótese do dissenso, ou seja, da judicialização dos conflitos coletivos, através do ajuizamento de ações civis públicas, em detrimento da solução consensual destes conflitos.

Palavras-chave: Ministério Público, políticas públicas, judicialização da política e consenso extrajudicial.

ABSTRACT

This study analyses the practices of members of the Santa Catarina Public Prosecution Service (MPSC). The behavior of these actors, who have the competence and authority to control public policies, through the use of legal and politic mechanisms of public civil action, civil inquiry and terms of conduct adjustment, was analyzed through a questionnaire, which was applied to State attorneys and prosecutors, and compared with the consolidated data contained in the annual reports of the Magistrates Office (Control Agency) of the Santa Catarina Public Prosecution Service, for the last three years. It sought to identify whether these actors are promoting conflict, through the judicialization of collective conflicts (in terms of submission to the judicial decision), or consensus, with the resolution of the conflicts submitted to them, using terms of conduct adjustment. The background to these issues is the competence legally conferred on the Public Prosecution Service to defend various rights, whether collective and individual-homogeneous. The study demonstrates that the “opinions” of the members from the MPSC do not completely coincide with the concentrated data in the Magistrates Office of the Public Prosecution Service because, except for the year 2005, the hypothesis of dissention was prevalent, in other words, there was judicialization of collective conflicts, through a suit against the public civil actions, to the detriment of a consensual resolution of these conflicts.

Key words: Public Prosecution Service, public policies, politics judicialization and extrajudicial consensus.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui como foco principal a análise do padrão de ação dos integrantes do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, como agentes políticos que têm competência legal para o exercício da defesa dos direitos metaindividuais (coletivos, difusos e individuais homogêneos) e, portanto, podem exercer controle sobre políticas públicas, especialmente pelo uso dos instrumentos jurídicos, de fundo político, da ação civil pública, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta.

A instituição tem passado por uma verdadeira reconstrução ao longo da história, assumindo uma posição destacada no Sistema de Justiça Brasileiro, principalmente com a sua constitucionalização na Carta Política de 1988. A independência em relação aos poderes do Estado, aliada à independência funcional de seus membros, descerra amplas possibilidades para o exercício das atribuições que foram previstas tanto na renovada legislação brasileira dos anos 80, que assimilou a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, quanto a que seguiu nos anos de 1990, ainda capitalizando o Ministério Público como agente privilegiado para a defesa dos direitos da cidadania, colocando-se na arena política como agente institucional capacitado ao exercício de veto players em relação às atividades tanto da administração pública como do mercado.

O novo desenho institucional do Ministério Público foi perseguido por seus membros com determinação e aproveitando a sua aproximação pragmática com o mundo da política convencional, com destaque para o Ministério Público Paulista. Nada obstante se reconheça que o “ativismo político” dos membros da instituição possibilitou amplos ganhos no jogo político, outras hipóteses explicativas para esse renovado desenho institucional podem contribuir para a compreensão dessa “nova instituição” que, nas palavras de Sadek (2000), saiu da obscuridade para colocar-se na centralidade dos refletores.

A perspectiva institucional e a realidade política brasileira da década de 80, com a distensão da ditadura e a efervescência dos movimentos sociais que lutavam pela redemocratização no Brasil são bons exemplos do ambiente circundante que

devem ser considerados para a compreensão do novo desenho dado ao Ministério Público.

Além disso, os limites e possibilidades para o sistema jurídico brasileiro absorver e institucionalizar a proteção dos direitos difusos e coletivos, na década de 1980, mostram também como os integrantes do Ministério Público colocaram-se fortemente na defesa da instituição como a melhor adequada para o exercício de tal atribuição. A observação histórica das lutas travadas com o grupo de juristas que defendia a instituição do *ombudsman* ao estilo sueco, ao invés de um agente do Estado, privilegiando a sociedade civil na legitimação para a defesa dos direitos coletivos e difusos, é também uma interessante possibilidade para compreender como o Ministério Público foi à assembléia nacional constituinte levando na bagagem uns poucos anos de experiência na área da defesa dos direitos metaindividuais. Se a experiência era ainda embrionária, o ambiente da assembléia nacional constituinte, aberto e receptivo às demandas das organizações da sociedade civil, ao lado das quais se pôs o Ministério Público, permitiu à instituição angariar novas competências, que foram-se consolidando nos anos posteriores.

Em que medida e em qual extensão o Ministério Público está exercendo controle sobre políticas públicas que dizem diretamente com o respeito e a proteção dos direitos metaindividuais, e em que medida a instituição tem se aproximado da sociedade civil para ouvir dela própria quais são as suas necessidades, é objeto de vários estudos.

A judicialização da política, entendida como o alargamento das atribuições do Poder Judiciário, que passa a exercer funções típicas do Legislativo e do Executivo, constitui uma tendência das sociedades democráticas contemporâneas, significando uma possibilidade mais efetiva para a concretização de direitos largamente constitucionalizados, um modo de contornar as instituições da democracia representativa, que perdem substância diante do desencanto com seus procedimentos pouco republicanos (VIANNA, 2002).

O Poder Judiciário assume por várias razões a centralidade do poder decisório sobre políticas públicas. A constitucionalização dos direitos sociais acaba favorecendo o "ativismo judicial" dos magistrados, na medida em que no Poder Judiciário acabam desaguando os problemas que não encontram soluções pela via das instâncias políticas tradicionais. Assim, os tribunais se convertem em

verdadeiros centros de regulação, positiva ou negativa, das políticas, com forte capacidade de veto em praticamente todos os campos de atuação do Estado. O "ativismo judicial" é praticado sobre o controle da constitucionalidade das leis e atos normativos, sobre a ética do administrador público e, no que interessa às políticas públicas, como veto player que vai da análise sobre a adequação legal das políticas até o conteúdo discricionário conferido ao agente público, com interferência até mesmo sobre as várias opções na alocação de recursos escassos diante de diversas possibilidades de ação, produzindo externalidades positivas para os que são favorecidos com as decisões das cortes judiciais.

O Ministério Público participa ativamente do processo de judicialização da política no Brasil, sendo autor da maioria das ações civis públicas que levam ao Poder Judiciário os conflitos coletivos.

Mas outros instrumentos jurídicos, de inegável cunho político, foram dados à instituição para o exercício da defesa dos direitos coletivos e difusos, ou mesmo individuais homogêneos. Refiro-me, neste trabalho, de modo destacado, ao inquérito civil, exclusividade da instituição, e aos termos de ajustamento de conduta, que podem ser formalizados por todas as agências e instituições que também são legitimadas à propositura da ação civil pública, e vêm sendo utilizados como instrumentos para controle e correção de políticas públicas.

Através do inquérito civil o Ministério Público tem oportunidade de colher provas e elementos que, indicando ofensa a direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos, podem levar ao ajuizamento da ação civil pública ou, numa outra perspectiva que pode ser mais eficiente, levar à formalização de termos de ajustamento de conduta, com amplas vantagens sobre a judicialização do conflito.

Por meio do termo de ajustamento de conduta, o membro do Ministério Público pode exercer uma atividade política de grande importância social, não somente pela possibilidade real da solução do conflito através do consenso, mas também porque essa forma de solução lhe abre a oportunidade de auscultar as dificuldades que a comunidade a que serve encontra para obter, do Estado ou do mercado, serviços públicos e produtos que atendam às suas necessidades, fornecidos com respeito à Constituição e à ordem jurídica.

Não configura novidade na civilização organizada a preocupação com a pacificação dos conflitos sociais mediante mecanismos efetivos. Justamente por isso

parece que a judicialização dos conflitos, muito embora o Poder Judiciário seja e sempre será um *locus* privilegiado para a solução das demandas sociais, mostra-se insuficiente, sobretudo no que tange ao acesso à justiça. Diante das dificuldades que o Poder Judiciário apresenta para a solução rápida e eficiente dos conflitos coletivos, parece mais indicado que as instituições envolvidas, a exemplo do Ministério Público, sejam aparelhadas e incentivadas a buscar as soluções tendo como base o consenso.

Todavia, para que o Ministério Público seja efetivamente um representante funcional da sociedade civil, deve reter a democracia como um valor em suas ações, mas principalmente deve abrir-se à sociedade civil quando planeja suas ações, de modo que a sua política de prioridades seja construída a partir de contatos efetivos com a comunidade. Se não for assim, poderá não passar de mais uma instituição do Estado, insulada e com a pretensão da representação funcional da sociedade, construindo sua agenda de modo burocrático distanciado da realidade que prometeu tentar mudar.

A pesquisa empírica que orienta esta dissertação mostrará se o Ministério Público Catarinense tem privilegiado o consenso para a solução dos conflitos coletivos ou, ao revés, a judicialização das questões de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Embora não seja o tema desta dissertação, algumas considerações sobre a forma como a instituição constrói a sua política de prioridades serão lançadas, deixando aberta o que poderá ser uma profícua investigação sobre o grau de permeabilidade da instituição às demandas sociais, pela ótica da “sociedade hipossuficiente”, e até mesmo uma outra com foco mais aproximado sobre o impacto que os Planos Gerais de Atuação têm para a execução das funções institucionais e a efetiva prática dos promotores de justiça, individualmente considerados.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Objetivo geral:

Avaliar, dentro do desenho institucional conferido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ao Ministério Público, se os membros da instituição, em Santa Catarina, vêm privilegiando as ações civis públicas,

contribuindo assim para o fenômeno da judicialização da política (litígio), ou se privilegiam o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta, na tentativa da resolução dos conflitos coletivos através do consenso, no exercício do controle das políticas públicas, *lato sensu*.

Objetivos específicos:

- analisar a evolução histórica do Ministério Público, num contexto jurídico e político, até alcançar, no Brasil, o desenho institucional atual, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e nas leis posteriores;
- verificar quais os princípios institucionais que regem o Ministério Público e quais as garantias asseguradas à instituição na Constituição da República Federativa do Brasil, para o exercício de suas atribuições;
- analisar as competências conferidas pela Constituição de 1988 ao Ministério Público, bem como as que se encontram em leis infraconstitucionais;
- analisar os mecanismos jurídicos postos à disposição do Ministério Público para exercer controle sobre políticas públicas, com especial relevância para a ação civil pública, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta;
- verificar, através de questionário submetido à avaliação de promotores e procuradores de justiça de Santa Catarina, se existe uma propensão ao uso da ação civil pública (judicialização das políticas públicas), do inquérito civil ou dos termos de ajustamento de conduta, na tentativa da solução dos conflitos coletivos pela via do consenso.
- Comparar os resultados do questionário com os dados registrados nos relatórios anuais de atividades das Promotorias de Justiça, consolidados junto à Corregedoria-Geral do Ministério Público, no período compreendido entre 2003 a 2005, a fim de verificar se a “opinião” dominante entre procuradores e promotores de justiça se confirma na prática do exercício das atribuições ministeriais, em relação ao uso da ação civil pública, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta¹.

¹ Entende-se suficiente o recorte temporal (dos anos de 2003, 2004 e 2005) para a análise pretendida porque alguns dos relatórios consolidados da Corregedoria-Geral do Ministério Público Catarinense trazem dados de vários outros anos, que auxiliam no esclarecimento dos objetivos da pesquisa. Além disso, estes dados devem ser lidos na perspectiva do que “pensam” os procuradores e promotores de justiça catarinenses sobre alguns dos problemas que perpassam as suas atividades funcionais diárias, que são problemas que de modo geral afetam o Sistema de Justiça, ou a sua capacidade de institucionalizar e dar solução às demandas coletivas ou aos direitos individuais indisponíveis.

METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa foi a bibliográfica e o uso de questionário estruturado, que foi submetido a todos os procuradores e promotores de Justiça de Santa Catarina, com retorno de respostas no percentual de 32,40% (105 questionários). Além disso, adotou-se a pesquisa exploratória, mais precisamente no banco de dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina que, entre outros, concentra os dados das atividades anuais de todas as Promotorias de Justiça do Estado, consolidados em relatório único, com gráficos e tabelas especificando as diversas atividades que desenvolvem os promotores de justiça nas múltiplas áreas do direito.

JUSTIFICATIVA

O desenho institucional que obteve o Ministério Público ao longo da sua evolução, principalmente com a Constituição Federal de 1988, instiga olhares dos estudiosos acerca do desempenho das atribuições que lhe foram conferidas a partir destas modificações.

Em razão disso, importou na presente pesquisa analisar qual padrão de ação dos membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, entendidos como atores com competência para exercer controle sobre políticas públicas.

O pano de fundo das indagações que permeiam o trabalho é a competência definida legalmente ao Ministério Público para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Para tanto, foram colocados alguns problemas de pesquisa, como: quais são os mecanismos que a lei disponibiliza aos membros do Ministério Público para, no exercício de suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, exercer controle sobre políticas públicas, bem como se é possível estabelecer um padrão de ação desses membros, em Santa Catarina, em termos de controle sobre políticas públicas, tendo como referentes as ações civis públicas (judicialização das políticas públicas), o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta (busca de soluções consensuais), em contraposição aos dados consolidados nos relatórios anuais da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Diante dessas considerações acerca das problemáticas lançadas, e com vista ao cerne da questão proposta, o trabalho será dividido em três capítulos: o primeiro tratará do novo institucionalismo, das instituições e dos mecanismos de *accountability* de um modo geral. O segundo capítulo terá como enfoque o Ministério Público (instituição central da pesquisa empírica realizada), no qual será feita uma breve abordagem acerca de sua evolução como instituição política nos níveis constitucional e infraconstitucional, além de ilustrar o tema com algumas experiências de aproximação institucional com a comunidade, tendo como pauta as atuações do Ministério Público em diversos estados brasileiros.

O terceiro e derradeiro capítulo trará à tona o objeto empírico da pesquisa. Após analisar os mecanismos dispostos à instituição para a fiscalização e controle das políticas públicas, bem como apresentar a história e a evolução institucional do Ministério Público catarinense, o terceiro capítulo abordará e analisará os dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público catarinense acerca do desempenho institucional em matéria de defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, nos últimos três anos, divididos em diversas áreas de atuação, para culminar traçando um paralelo entre esses dados oficiais e a pesquisa empírica realizada junto aos integrantes da instituição. O objetivo, como já alinhavado, será demonstrar se as opiniões dos entrevistados são coincidentes com os registros dos dados da Corregedoria-Geral.

Alguns estudos já realizados demonstram que o consenso é a forma mais econômica e eficiente de resolver conflitos, com projeção inclusive sobre a prevenção, ou mesmo de resolvê-los. Estas análises vão ao encontro das funções institucionais do Ministério Público na lida com os conflitos coletivos, que são, entre outras, de promover junto aos órgãos competentes a implementação ou correção de políticas públicas na defesa dos interesses metaindividuais ou individuais homogêneos, concretizando as diretrizes traçadas pela Constituição Federal, bem como orientar a população brasileira a buscar a defesa desses direitos e de promover, em conjunto com a população, a efetivação da cidadania. Apesar dos aspectos positivos que a solução consensual apresenta, não se pode desconsiderar que existe alguma resistência externa, e até interna, da própria instituição, à solução pelo consenso e à diminuição de ajuizamento de ações civis públicas para solucionar os problemas políticos da sociedade, além de limitações de ordem legal,

visto que nem todos os problemas podem ser solucionados pela via do consenso, embora sejam poucas as hipóteses.

Por outro lado, uma demanda judicial, além de onerar a máquina judiciária, é morosa e muitas vezes apresenta efeitos tardios, tornando incertos ou ineficientes os resultados esperados.

Num outro ângulo, pretende-se demonstrar que o Ministério Público pode adotar novas posturas diante dos problemas apresentados pela sociedade, incrementando a solução das questões inerentes aos direitos metaindividuais, tanto quanto possível pela via consensual, proporcionando uma nova perspectiva de atuação mais aproximada dos anseios da sociedade, desde que, ao lado dessa nova postura, lance ouvidos à comunidade a que serve, quando define suas políticas e prioridades institucionais.

CAPÍTULO I

O NOVO INSTITUCIONALISMO EM PERSPECTIVA: (RE)ORDENAMENTO INSTITUCIONAL E A BUSCA DA LEGITIMAÇÃO SOCIAL

Para iniciar uma investigação sobre os influxos que determinaram o novo desenho institucional ao Ministério Público Brasileiro, além das perspectivas analíticas de Kerche (1999) e Arantes (2002), serão feitas incursões sobre o neo-institucionalismo e suas três vertentes, bem como sobre (des)confiança nas instituições de uma ordem democrática e mecanismos de *accountability*.

1.1 O NEO-INSTITUCIONALISMO

Esta seção pretende desenvolver algumas considerações sobre o processo de criação e mudança das instituições, utilizando-se das abordagens do novo institucionalismo, ou neo-institucionalismo, que “permite evidenciar as relações entre atores e instituições na formação e nos resultados do jogo político” (ARAÚJO, 2003, p. 12). Para Théret (2003, p. 225), “as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais configuram as instituições”.

O institucionalismo passa por uma fase de renovação, percebida em todas as ciências sociais, distanciando-se de alguns paradigmas intelectuais como o individualismo metodológico², diante da necessária compreensão da ação dos

² Monteiro e Cardoso (2002, p. 10) afirmam que o primeiro uso da expressão “individualismo metodológico” foi feita por Joseph Schumpeter, economista austríaco, para o qual esta expressão “quer simplesmente dizer que as ações dos indivíduos são o ponto de partida para as descrições dos fenômenos econômicos”. Para Weber, o individualismo metodológico configura, primeiramente, “um princípio de formação de conceitos: (...) é inseparavelmente vinculado à idéia de uma sociologia interpretativa, sugerida como uma alternativa ao organicismo e ao funcionalismo. Cujo objetivo último é a explicação do fenômeno social em termos do sentido que as pessoas atribuem ao seu próprio comportamento, em relação as suas motivações” (UDEHN *apud* MONTEIRO e CARDOSO, 2002, p. 10). Contudo, essa análise é contrária ao neo-institucionalismo, daí porque Elster (*apud* MONTEIRO e CARDOSO, 2002, p. 12) define de forma clara e concisa que “trata-se de uma doutrina segundo a qual todos os fenômenos (sua estrutura e sua mudança) são passíveis de explicação, em princípio, tão-somente em termos de indivíduos: de suas características, objetivos e crenças, isto é, a unidade elementar da vida social é a ação humana individual. Explicar instituições sociais e mudança social é mostrar como elas surgem como resultado da ação e interação de indivíduos. Essa visão, a do individualismo metodológico, (...) é trivialmente verdadeira”. Para Haguette (*apud* MONTEIRO e CARDOSO, 2002, p. 12), “trata-se de um procedimento metodológico explicitamente reducionista, aliás, como a maioria dos procedimentos metodológica (sic) o é”.

indivíduos e suas manifestações coletivas.

Entretanto, tomando por base o pensamento de Paul DiMaggio e Walter Powell (1997 *apud* THÉRET, 2003, p. 225), o institucionalismo configuraria “sentidos variados dependendo das disciplinas”, impossibilitando sua definição de forma positiva, na medida em que “os acadêmicos que trabalham sobre instituições geralmente concederam pouca atenção à sua definição”.

Na visão de Anastácia (2002 *apud* ARAÚJO, 2003, p. 16), “na ausência de instituições, a interação seria expressão pura do confronto de recursos, em um universo hobbesiano operado exclusivamente pela força dos contendores”.

De forma geral, as instituições são tidas como regras do jogo de uma sociedade. Para Hall (1992 *apud* ARAÚJO, 2003, p. 16) as instituições são consideradas “regras formais, procedimentos de observância dessas regras e práticas regulares operativas que estruturam o relacionamento entre indivíduos e as várias unidades do sistema político e da economia”.

Segundo Hall e Taylor (2003, p. 206) “o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados”. Sobrevivem, assim, as formas institucionais que propiciam maiores benefícios para os atores interessados.

Pode-se dizer, mais, que o surgimento e as alterações nas instituições seguem:

“modelos de mudança social” que, segundo Goodin (1996), podem ser: a) acidental – surgem sem uma correção causal específica, de modo aleatório, sem que forças específicas determinem sua construção; b) evolucionário – adota uma perspectiva baseada na concepção darwiniana das ciências biológicas, considerando que existem mecanismos de seleção natural para a escolha dos arranjos institucionais, selecionando os que possuem melhor adaptação em um dado ambiente, gerando novas instituições; c) intencional – neste caso a instituição advém de uma intervenção propositadamente orientada para objetivos específicos. Não raro, observa-se a interação desses modelos na formação de instituições (ARAÚJO, 2003, p. 18).

Além disso, mesmo quando as instituições surgem ou são modificadas por conta de fatores aleatórios, estes fatores “podem ser alterados intencionalmente

para cambiar o resultado da institucionalização, de modo que a análise da intencionalidade é essencial para compreender o processo de criação e mudança institucional" (GOODIN, 1996 *apud* ARAÚJO, 2003, p. 18).

As instituições influenciam as preferências mais fundamentais dos atores e não apenas seus cálculos estratégicos. Assim, é possível afirmar que a relação entre instituições e ação individual é interativa, pois para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona.

A forma pela qual as instituições afetam o comportamento dos indivíduos é explicada sob duas perspectivas pelo novo institucionalismo: a "calculadora" e a "cultural". Na primeira, os adeptos dão ênfase aos indivíduos como maximizadores de rendimentos, orientados no sentido de um comportamento/cálculo estratégico. As instituições oferecem aos atores uma razoável certeza quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores.

Na segunda, a perspectiva "cultural", o comportamento dos indivíduos é limitado pela sua visão de mundo própria. Muito embora aceitando que o comportamento humano "é racional e orientado para fins, ele enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos" para alcançar seus objetivos. Por isso que "as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação" aos indivíduos, os quais são percebidos como entidades intimamente envolvidas "num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação" aplicáveis a eles próprios e às situações, que possibilitam traçar linhas de ação (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197-198).

A importância registrada acerca da abordagem teórica do novo institucionalismo para a ciência política e, em especial, nas políticas públicas, reside no fato de que o comportamento dos atores sociais é afetado pelas instituições (ANDREWS, 2005, p. 271).

As instituições influenciam de modo substancial a tomada de decisão dos agentes, "uma vez que as preferências, importantes fatores do jogo político, são determinadas, em boa parte, pelo tecido institucional com o qual os atores devem se confrontar e acaba por moldá-los" (MARCH; OLSEN, 1983 *apud* ARAÚJO, 2003, p.

16).

Segundo Andrews (2005, p. 271), essa teoria acerca do novo institucionalismo envolve argumentos que diferem entre si, cujas peculiaridades são específicas para cada um, tendo, entretanto, apenas um aspecto em comum: “o fato de encarar o estudo dos processos políticos tendo como variável independente as instituições” (LIMONGI, 1994, p. 3), diferenciando-o, nesse norte, do pluralismo³ e do comportamentalismo⁴, modelos estes em voga na ciência política norte americana.

A formulação de uma delimitação da origem do novo institucionalismo é bastante discutida entre os analistas. Entretanto, para Hall e Taylor (2003, p. 193), “uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada”. A corrente majoritária acerca das três escolas de pensamento possui suas origens após a publicação do trabalho de Hall e Taylor, em 1996⁵, conforme Andrews (2005, p. 271), sendo também referências os trabalhos de Lowndes (1996), Rhodes (1995), Kato (1996), Immergut (1998) e Ostrom (1991), segundo ensina Fernandes (2002, p.

³ “Na linguagem política chama-se assim a concepção que propõe como modelo a sociedade composta de vários grupos ou centros de poder, mesmo que em conflito entre si, aos quais é atribuída a função de limitar, controlar e contrastar, até o ponto de o eliminar, o centro do poder dominante, historicamente identificado como Estado. (...) Como proposta de remédio contra o poder exorbitante do Estado, o Pluralismo se distingue da teoria da separação dos poderes, que propõe a divisão do poder estatal, não em sentido horizontal, mas em sentido vertical” (BOBBIO, 2002, p. 928)

⁴ Ou comportamentalismo, segundo Bobbio (2002, p. 180), “constitui um movimento de protesto e de renovação da ciência política tradicional ou clássica, surgido nos Estados Unidos. Como ciência política, se desenvolve em dois sentidos principais. O primeiro se refere ao objeto do estudo da política. Os comportamentistas sustentam que a análise política há de estar voltada para o estudo e observação do homem como ator político e examinar não só as suas ações, como também suas motivações, suas atitudes, suas expectativas, suas tendências, suas interrogações. Em oposição à ciência política tradicional, que se ocupa de instituições e de mecanismos jurídico-formais, e tende a reificar as instituições atribuindo-lhes uma vida diversa da daqueles a quem pertencem, os comportamentistas concentram sua atenção na personalidade e na atividade política do homem. A outra linha de desenvolvimento, complementar, diz respeito ao método e técnicas que deverão ser usados no estudo da política. (...) Contrariando a aceitação acrítica das regras formais (jurídicas), os comportamentistas dão atenção aos processos e mecanismos informais, mediante os quais os homens exercem uma interação recíproca entre si”.

⁵ “Foi na Ciência Política que o Trabalho de Peter Hall e Rosemary Taylor, que surgiu a preocupação de avaliar a variedade de novos institucionalismos presentes no interior de uma mesma disciplina. O trabalho anterior (1991) de DiMaggio e Powell (1997) preocupava-se por sua vez, em distinguir as modalidades de institucionalismo utilizadas nas variadas disciplinas, considerando que cada uma delas – a Economia com a nova economia institucional, a Ciência Política com a teoria da escolha racional e a Sociologia com a teoria das organizações - privilegiava uma variedade específica de institucionalismo. A grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellen Immergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismo e não apenas um. São eles: um institucionalismo *histórico*, um institucionalismo da *escolha racional* e um institucionalismo *sociológico*” (THÉRET, 2003, p. 227).

80), como precursores da então chamada corrente da Escolha Racional, mais conhecida em ciência política como Escolha Pública.

Entretanto, conforme ressaltam Hall e Taylor (2003, p. 194), todas as escolas “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são diferentes”.

Para a corrente de estudiosos neo-institucionalistas da Escolha Racional, as instituições são vistas como qualificadas pelos problemas de ação coletiva, tendo em vista as formas dificultosas de conciliação e de interação política não cooperativa entre os indivíduos. Conforme Hall e Taylor (2003, p. 206), “o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados”. Havendo submissão da instituição a algum processo de seleção competitiva, sua sobrevivência depende da sua maior ou menor possibilidade de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes (Ibidem).

Sua característica crucial é a utilização da lógica dedutiva de análise, o que significa dizer que as instituições possuem como premissa fundamental a composição por atores individuais, onde as decisões tomadas são características de escolhas e interesses pessoais⁶ (FERNANDES, 2002).

Fernandes (2002, p. 80) fala também que “a perspectiva analítica da economia neoclássica e a teoria dos jogos são trazidas para o interior da arena pública, onde políticos e burocratas com interesses próprios competem” como se estivessem num mercado, “procurando maximizar votos, apoio e transferência de rendas (*rent seeking*)”⁷. Essa corrente se utiliza da escolha racional, assim como dela se utiliza também a corrente do institucionalismo econômico, cujo fundamento está na teoria da firma, para a qual as instituições são observadas como sistemas de regras capazes de dirimir conflitos coletivos, superando-os nos contextos de atitudes entendidas como oportunistas, oriundas de transações sociais submetidas à hierarquia política (FERNANDES, 2002, p. 80).

⁶ Cujas preferências podem gerar efeitos coletivos ou decisões coletivas, conforme explica Fernandes (2002, p. 80).

⁷ Monteiro e Cardoso (2002, p. 17) definem a teoria dos jogos como sendo um jogo político, uma competição de grupos organizados que, nas lições de Weber, se traduz em um conceito de política.

As correntes neo-institucionalistas até aqui referidas (da escolha racional e econômica) aderem ao individualismo metodológico, diferentemente das correntes do neo-institucionalismo sociológico e do novo institucionalismo histórico.

O novo institucionalismo sociológico desenvolveu-se mais intensamente dentro da teoria das organizações, e tem como precursores os estudos de Powell e DiMaggio (1983) e March e Olsen (1984; 1989) (*apud* FERNANDES, 2002, p. 81), para os quais as instituições são vistas como resultados de processos culturais, “respondendo à necessidade de assegurar normas, valores, códigos e crenças adquiridos ao longo do tempo” (FERNANDES, 2002, p. 81).

Desta forma, as instituições não são observadas como meros mecanismos capazes de aumentar a eficiência do mercado, mas sim como verdadeiros “processos’ altamente dinâmicos e sensíveis a estímulos do ambiente circundante, os quais possibilitam a manutenção da ordem na vida política” (MARCH; OLSEN, 1984, *apud* FERNANDES, 2002, p. 81). Hall e Taylor (2003, p. 209) afirmam que:

Uma escola de análise sociológica mais antiga resolvia o problema das relações entre instituições e ação ao associar as instituições a “papéis” aos quais se vinculavam “normas” prescritivas. Segundo esse ponto de vista, os indivíduos levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos internalizam as normas associadas a esses papéis, sendo esse o modo pelo qual se concebe a influência das instituições sobre o comportamento. Poderíamos designar essa concepção como “dimensão normativa” do impacto das instituições⁸.

Aliás, na concepção estratégica de cálculo, as instituições são vistas como resultado intencional, “quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes. Elas podem, conseqüentemente, mudar de natureza depois que tenham desempenhado seu papel” (THÉRET, 2003, p. 228).

Os teóricos do institucionalismo sociológico culminam por sustentar que o indivíduo, uma vez confrontado com dada situação, deve buscar um meio de identificá-la e reagir contra ela, e aí a instituição deve oferecer os meios ou mecanismos para resolver a tarefa (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

⁸ Isso se aplicaria aos promotores de justiça, de certa forma flexibilizando a garantia da independência funcional para permitir a construção de políticas institucionais, como se verá adiante.

Assim, conforme salienta Araújo (2003, p. 17), para a corrente sociológica, a ação individual “se relaciona com as instituições de maneira interativa, onde as instituições condicionam, além do comportamento humano, aquilo que pode ser imaginado pelo indivíduo para sua ação em determinado contexto”.

Já a corrente neo-institucionalista histórica surge como reação ao comportamentalismo e à sua “principal variante - o pluralismo -, bem como à teoria estrutural-funcionalista e sua corrente derivada – o neomarxismo, teorias dominantes na ciência política durante as décadas de 1960 e 1970” (FERNANDES, 2002, p. 81). Não se utiliza do individualismo metodológico e visa

construir teorias de alcance médio que se preocupem em explicar o desenvolvimento político e econômico, entre países, ou outras unidades de análise (...), tendo como variáveis independentes as instituições intermediárias, tais como a burocracia, o eleitorado, as redes estabelecidas entre empresariado e governo, a relação Estado-sociedade, o processo político decisório e/ou de elaboração de políticas públicas. A evolução da estrutura social, bem como a trilha de escolha e decisão política dos atores ao longo do tempo, moldam a arena política e definem as instituições (FERNANDES, 2002, p. 82).

A escolha racional trabalha com a lógica dedutiva, ou seja, “a partir do comportamento maximizador universal dos indivíduos busca-se explicar as escolhas e decisões institucionais num dado momento”; já o institucionalismo histórico tem como base estudos de caso, partindo das instituições para alcançar explicação acerca do “comportamento estratégico dos indivíduos e dos grupos sociais numa dada sequência e momento da história” (FERNANDES, 2002, p. 83).

Hall e Taylor (2003, p. 200) assentam que os seguidores do novo institucionalismo histórico vinculam-se intimamente a “uma concepção particular do desenvolvimento histórico”, sendo ardentes defensores de:

uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependency*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados. (Ibid., p. 200).

Aduzem, ao contrário, que “essas forças são modificadas pelas propriedades

de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado” (Ibid., p. 200), de tal modo que as instituições aparecem na forma de “integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que é um dos principais fatores que mantém o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de ‘trajetos’” (Ibid., p. 200).

Em suma, o institucionalismo histórico busca explicações que dêem conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos. A explicação seria o modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em relação a outros.

No entanto, influenciados pela concepção dos estruturo-funcionalistas, privilegiam a organização institucional da comunidade como principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a determinar seus resultados. Nesse sentido, o Estado não é visto como um agente neutro, mas como um complexo de instituições.

Para Hall e Taylor (2003, p. 201), nada obstante chamarem a atenção para o papel que as instituições desempenham na vida política, não é comum os neo-institucionalistas históricos afirmarem que “as instituições são o único fator que influencia a vida política”, porque, de “modo geral, procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias”.

Em se tratando de teoria multidisciplinar, o neo-institucionalismo encontra-se, também, nas suas três correntes, em Sociologia⁹, assumindo a posição do institucionalismo histórico como a forma de sociológica histórica e cultural (comparativa) (THÉRET, 2003, p. 236).

Para Andrews (2005, p. 272), as dificuldades encontradas nas definições

⁹ Em nota, Théret (2003, p. 236-237) esclarece que “a instituição é, em suma, na ordem social o que a função é na ordem biológica: e assim como a ciência da vida é a ciência das funções vitais, a ciência da sociedade é a ciência das instituições assim definidas. (...) As verdadeiras instituições vivem, ou seja, mudam sem parar: as regras da ação não são entendidas nem aplicadas da mesma maneira em diferentes momentos, apesar de que as fórmulas que exprimem permanecerem literalmente iguais. São, portanto, as instituições vivas, tal como se formam, funcionam e se transformam em diferentes momentos, que constituem os fenômenos propriamente sociais, objeto da sociologia. (...) Pode-se, com efeito, sem desvirtuar o sentido deste termo, chamar *instituição* a todas as crenças e a todos os modos de conduta instituídos pela coletividade; a Sociologia pode então ser definida com a ciência das instituições, da sua gênese e do seu funcionamento”.

acerca do neo-institucionalismo podem ser elucidadas quando estudadas a partir da concepção de direito e democracia de Jürgen Habermas, cuja teoria é desenvolvida a partir da tensão entre a facticidade e a validade das leis. A facticidade, na interpretação de Andrews (2005, p. 274), refere-se “ao caráter coercivo da lei positiva, e a validade, à legitimidade discursiva que cidadãos atribuem às leis”.

Desta forma, a eficácia das leis está diretamente ligada à necessidade de coexistência entre ambos os aspectos, dado ao fato de que, em uma sociedade complexa, tão-somente a validade não se consubstancia suficiente na garantia das leis, já que “os indivíduos podem optar por agir estrategicamente sem consideração ao interesse geral, sendo necessário aplicar sanções para dissuadir comportamentos transgressores” (Ibid., p. 274). Conforme Andrews,

para um ator que age (de acordo com os princípios) da escolha racional que tem a expectativa de que normas serão implementadas, os preceitos legais formam uma barreira de facto, com conseqüências calculáveis em caso de violação. Por outro lado, para um ator que deseja chegar a um entendimento com outros indivíduos sobre as condições (que podem garantir) o sucesso da ação de cada um, a reivindicação de validade da norma, bem como com a possibilidade de se reexaminar criticamente essa reivindicação, restringe a 'vontade individual' (Willen) do ator (HABERMAS, 1998 *apud* ANDREWS, 2005, p. 274).

A teoria da escolha racional aponta como pressupostos as preferências fixas e a maximização da função-utilidade pelos atores sociais. Contudo, Hall e Taylor (2003, p. 205-206) entendem que é possível que as instituições sejam capazes de alterar as expectativas de atores que agem estrategicamente, o que pode assegurar efeitos sociais desejáveis.

Segundo Andrews (2005, p. 278), Jürgen Habermas também possui incorporada a idéia de que as instituições podem sofrer intervenções, dado o fato de que se configuram fundamentais às democracias modernas, “seja pela necessidade de legitimar normas sociais ou de impor sanções quando essas são violadas”.

Abaixo será visto como a abordagem neoinstitucional pode levar a uma melhor compreensão dos processos de construção da identidade do MP. Os dois

principais trabalhos a abordar o tema são os de Kerche e Arantes, salientando-se, todavia, que os referidos autores não analisam a evolução do Ministério Público numa visão neo-institucionalista, o que não impede que sejam aproximadas as considerações elaboradas por ambos para as pretensões deste trabalho.

A avaliação de Kerche (1999) analisa o processo da Assembléia Nacional Constituinte, as conquistas e perdas do Ministério Público durante as discussões parlamentares. Todavia, como as hipóteses de Kerche se limitam à atuação política do Ministério Público durante a feitura da Constituição de 1988, não dão conta de explicar como a instituição agiu, ou como agiram seus integrantes, nas conquistas infraconstitucionais antecedentes ao processo constituinte de 1987/1988, ou posteriormente à vigência da Constituição de 1988, período no qual a legislação brasileira continuou sendo modificada para melhor atender à defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

O modelo explicativo usado por Arantes (2002), que tem sua base no “ativismo político” de procuradores e promotores de justiça, em muito se aproxima da teoria institucionalista da escolha racional, posto que centraliza toda a explicação para os ganhos do jogo político que renderam ao Ministério Público a sua nova formatação à ação coordenada e eficiente dos *lobbies* que foram feitos pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP) ou por grupos de procuradores e promotores junto aos parlamentares, inicialmente nas discussões e votações das leis dos anos de 1980 e, posteriormente, na Assembléia Nacional Constituinte e ainda depois, na continuidade do “ativismo político” para consolidar modelos de atuação na defesa dos interesses metaindividuais.

Como observa Andrews, qualquer instituição pode ser objeto de reforma, bastando para isso “que a comunidade política chegue a um consenso sobre as alterações que devem ser introduzidas nas instituições existentes ou ainda sobre a criação de novas instituições” (2004, p. 5). Para avaliar, portanto, as opções políticas adotadas pela comunidade, há que se ter presente o “ambiente circundante” das suas instituições.

Como as instituições e organizações não se “constituem em um vácuo

histórico, mas suas finalidades, rotinas e estruturas visíveis são efeitos de padrões institucionalizados no entorno cultural e político” (MACIEL, 2002, p. 13), a perspectiva institucional, na visão de Maciel, “tem orientado a construção de modelos de análise de maior alcance explicativo, pela consideração dos aspectos simbólicos, legais e políticos envolvidos na configuração da realidade organizacional” (Ibid., p. 13).

Desse modo, pode-se dizer que o institucionalismo da escola da escolha racional é pertinente para explicar o “ponta-pé” inicial da reforma institucional do Ministério Público, ou o ativismo institucional que operou no processo constituinte e depois dele, na consolidação dos poderes e atribuições da instituição, mas essa abordagem ainda pode ser acoplada a outros modelos explicativos para dar conta de todas as interações do jogo político que se seguiram às sucessivas reformas da legislação brasileira ao longo dos últimos quase trinta anos.

Como as teorias neo-institucionalistas não são excludentes, pode-se utilizar, na verdade, as “três versões” para analisar o desenho institucional atual do Ministério Público.

De fato, ao lado da teoria da escolha racional, o institucionalismo histórico ajuda a compreender como o Ministério Público conseguiu enfrentar o jogo político, no qual as assimetrias do poder são evidentes, obtendo a legitimidade para a defesa dos direitos metaindividuais numa arena de discussões em que aparecia inicialmente (na visão do grupo de juristas que debatia a introdução na legislação brasileira de uma agência capacitada à defesa dos interesses metaindividuais) como instituição não adequada ao exercício dessas tarefas. Aqui se observa claramente que as discussões doutrinárias foram levadas para a arena política e a influência, ou o peso político da aproximação pragmática com a política convencional pesou a favor da instituição.

Além disso, deve-se considerar que as experiências bem sucedidas do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos foram levadas ao seio da assembléia nacional constituinte, onde mais uma vez as assimetrias do poder político se enfrentaram. Para além das preferências individuais dos congressistas,

ou das bancadas partidárias, havia ainda o confronto entre as associações de classe da magistratura, das polícias civis e militares, da advocacia e do próprio Ministério Público, cada qual tentando inserir na Constituição futura o seu desenho e o seu poder institucional. Ainda que o resultado possa ser definido como “o possível” diante dos embates havidos, parece claro que o fato de a maioria das propostas do Ministério Público (representado pela CONAMP) terem sido acolhidas é indicativo forte a sugerir que já havia se instalado uma “trajetória da dependência” em favor da instituição. Na visão de North (1993, p. 121-131 *apud* FERNANDES, 2002, p. 85):

as instituições eficientes (sejam positivas ou negativas para o sistema de mercado), ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura preestabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas ou econômicas – que significaram alternativas que puderam reforçar ou não seu curso.

Para reforçar essa análise, pode-se dizer que as escolhas feitas pelo Ministério Público em “momentos críticos”¹⁰, colocando-se como instituição capaz de defender os direitos metaindividuais, formataram a trajetória da dependência, com custos de retorno difíceis de serem arcados pela política, nada obstante não se desconheçam as intenções parlamentares de fazer a instituição voltar aos tempos em que somente exercia funções burocráticas, sem repercussão na vida política nacional e, portanto, incapaz de exercer *accountability* sobre os procedimentos de políticos ou instituições que se afastam de princípios republicanos no trato com a coisa pública.

Por último, mas não menos importante, como visto anteriormente, a vertente do novo institucionalismo sociológico avalia que a “dimensão cognitiva” das

¹⁰ Como observa Fernandes (2002, p. 85-86), “De acordo com Lipset e Rokkan (1967:37), a idéia de escolhas cruciais e seus legados, que pode ser chamada de momentos críticos, tem como foco principal circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda a política por anos. (...) O momento crítico é uma situação de transição política e/ou econômica vivida por um ou vários países, Estados, regiões, distritos ou cidades, caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. O tempo de duração desse momento crítico pode ser de anos ou até décadas, durante os quais o processo de mudança que se inaugura deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado (ou *path dependency*)”.

instituições influencia não apenas “os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210).

Para o Ministério Público, portanto, a racionalidade de seus membros parece não ser suficiente para explicar a sua nova formatação a partir das lutas políticas. A internalização de procedimentos, símbolos e valores institucionais é importante para justificar a noção, ou o valor que a instituição adquiriu para a defesa dos direitos coletivos, valor este que pode ser conferido não só pela sua eficiência em dar conta da defesa dos direitos metaindividuais, mas porque “tem um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211). É de se notar que a “visão de mundo”¹¹ dos procuradores e promotores de justiça, estabelecida a partir de inúmeros encontros e discussões que antecederam às reformas processuais no Brasil, construiu a definição institucional moderna do Ministério Público. Assim, os membros que se agregaram à instituição posteriormente já trouxeram de certa forma esta “visão” internalizada, porque o direito brasileiro absorvera uma nova realidade na questão dos direitos difusos e coletivos, de modo que, socializando-se no interior da instituição, reafirmam essa visão, já contando com uma certa “legitimação social” conquistada pelo Ministério Público perante a comunidade nacional.

É possível entender, assim, que as três escolas do novo institucionalismo oferecem argumentos explicativos que podem ser apropriados para analisar o processo evolutivo do Ministério Público e mesmo a sua legitimação perante a sociedade brasileira.

É preciso, todavia, observar o desenho das instituições para estabelecer a

¹¹ Para Hall e Taylor “A questão fundamental (...) é evidentemente a de saber o que confere ‘legitimidade’ a certos arranjos institucionais antes do que a outros. Em última análise, essa questão conduz a uma reflexão sobre as fontes da autoridade cultural. Em Sociologia, certos institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações. Outros salientam que a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade engendra comunidades profissionais dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas normas ou certas práticas. Em outros casos, práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre os atores de uma dada rede (relativamente a problemas comuns, sua interpretação e sua solução), que se dá em diversos foros, desde a escola de gestão até o colóquio internacional. Intercâmbios desse tipo são vistos como oferecendo aos atores esquemas interpretativos comuns, que concretizam a intuição das práticas institucionais apropriadas, as quais são em seguida amplamente difundidas. Nesse caso, as dimensões interativa e criativa do processo pelo qual as instituições são socialmente construídas aparecem com nitidez” (2003, p. 212).

justificativa da sua existência e a sua legitimidade e aceitação social.

Usando a definição de Goodin (1996, *apud* ARAÚJO, 2003, p. 19), desenho institucional seria “a criação de um modelo, ou formato ativo, dentro de um contexto específico, que promova resultados com valor”. Araújo (2003, p. 19), citando Offe (1991), esclarece que existiriam:

duas dimensões básicas nos processo de desenho institucional. De uma margem, tem-se a funcionalidade, ou seja, as instituições devem ser funcionais e produzir os resultados que são esperados, de forma eficaz e eficiente, para justificar sua existência. Doutra margem, tem-se a dimensão cognitiva, que trata da legitimidade e da aceitação da instituição, de modo a gerar alguma auto-imposição. Uma instituição, para ser considerada como tal, deve despertar um senso de lealdade no indivíduo, pelo oferecimento de padrões validados para o estabelecimento de preferências e objetivos sem reprovação social.

Tais dimensões seriam necessárias para a validação das instituições, ao lado da socialização interna e da efetividade externa: “Goodin (1996) enfatiza a importância da consistência interna e da harmonia externa com o contexto social para as instituições” (ARAÚJO, 2003, p. 19), de tal modo que “o desenho institucional (...) precisa se adequar ao código moral da sociedade” (Ibid., p. 19).

Ainda na linha argumentativa de Goodin (1996), Araújo (2003) observa que ele salienta cinco princípios importantes que devem orientar o desenho institucional para adequá-lo aos fatores morais: a) o “princípio da revisão”, que tem como pressuposto as constantes mudanças, dos indivíduos e da sociedade, de tal modo que os desenhos institucionais “devem ser flexíveis o suficiente para permitir a evolução das instituições, sem afetar sua estabilidade” (Ibid., p. 19); b) o “princípio da robustez”, que diz respeito à sobrevivência das instituições diante de novos contextos, preservando seus aspectos centrais mesmo diante da necessidade de mudanças; c) o “princípio da sensibilidade à complexidade motivacional” mostra que é necessário considerar os motivos e preferências que orientam as ações individuais, sem que estes motivos ou preferências capturem as instituições, cujo risco pode ser dificultado por estruturas participativas; d) o “princípio da publicidade”, que coloca as ações das instituições “diante da aprovação pública, de modo que as

instituições ancoradas em elementos morais distintos dos aceitos na sociedade sejam reprovadas publicamente, preservando interesses públicos e os valores da sociedade” (Ibid., p. 19) e, e) o “princípio da variabilidade”, o qual “ressalta o papel da experimentação na busca de melhores arranjos institucionais, formando um ‘banco de soluções’ de problemas” (Ibid., p. 19), que todavia coloca o risco de incorporar respostas não adequadas em dadas situações.

Mas quais são os mecanismos e as estratégias que garantem a imposição das instituições, ou seu *enforcement*? Segundo Araújo (2003, p. 19), a “estabilidade de uma instituição, bem como sua sobrevivência são ameaçadas dentro de um contexto em que as recompensas (*payoffs*) não são suficientes para garantir o cumprimento dos papéis determinados para os atores”. Assim, os mecanismos de *enforcement* não existiriam se as recompensas fossem muito vantajosas para todos os atores. Dito de outro modo, se os atores cumprissem seus papéis com base nestas recompensas.

North (1990 *apud* ARAÚJO, 2003, p. 19) então propõe que “uma terceira parte além das instituições e dos atores envolvidos atue de modo a garantir sua imposição sem gerar grandes custos e a impor penalidades a infratores”. Esta terceira parte seria o Poder Judiciário, tido como mecanismo clássico de *enforcement*, além dos mecanismos de *accountability*, horizontal e vertical, e o grau de *responsiveness* (responsividade) dos agentes políticos.

Nessa ordem de idéias gravitam não somente os mecanismos de *enforcement*, que fazem as instituições cumprirem seus papéis, aplicados aos seus atores, internamente, mas também os mecanismos de *accountability* como possibilidades para que haja responsabilização das agências e agentes que não executam suas funções, que são mecanismos de responsabilização externos às instituições. Em qualquer hipótese, o que se busca é não somente o cumprimento das funções institucionais, mas, precipuamente, a legitimação social das instituições, o que será objeto de estudo na seção seguinte.

1.2 (DES)CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES E MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY: a legitimação social

As funções das instituições no regime democrático revelam a necessidade

de distribuição do poder decisório sobre a coletividade, proporcionando e assegurando efetiva participação dos cidadãos na tomada dessas decisões. Conforme afirma Lüchmann (2003, p. 171), trata-se de uma forma de controle do poder para a proteção da liberdade dos cidadãos e garantia da efetivação dos objetivos da vida pública sem, contudo, desvirtuar a intenção de maior participação dos cidadãos em promover seus interesses e preferências políticas.

Ainda na perspectiva de Lüchmann (2003, p. 171), a organização do poder deve se dar democraticamente através de instituições, as quais devem ser construídas coletivamente pelos debates e discussões públicas, implementando um aparato institucional cujas regras e critérios base sejam capazes de efetivar os processos participativos, eliminando os percalços existentes, tais como “as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional” (LÜCHMANN, 2003, p. 171).

A não implementação do poder dessa forma acaba gerando o que os cientistas políticos têm denominado como desconfiança nas instituições, ocasionando um paradoxo social pelo qual, ao mesmo tempo em que os cidadãos apóiam o regime democrático, revelam uma ampla e contínua desconfiança em suas instituições¹². Para Moisés (2005, p. 34), desconfiança configura descrédito, muito embora na democracia um pouco de desconfiança nas instituições possa ser sadio no sentido de que os cidadãos estão distanciados de uma esfera da vida social da qual possuem pouco controle.

Ademais, em se tratando de democracias que ainda não se encontram completamente consolidadas, como é o caso do Brasil, onde ainda é latente o “desafio de enraizar a sua justificação ético-política nos hábitos e nas condutas dos cidadãos”, a desconfiança pode indicar que o regime democrático não esteja

¹² Esta situação acaba fragilizando a própria democracia. Como anota o Informe Latinobarómetro 2004, “La satisfacción con la democracia es un indicador de eficacia del sistema mucho más ligado al desempeño de gobierno, mientras el apoyo a la democracia es un indicador de legitimidad del sistema democrático mucho más ligado a la aceptación de valores básicos como la libertad y la tolerancia” (p. 22). Segundo pesquisa realizada pelo referido instituto, em 2004, os índices de satisfação dos cidadãos latino-americanos com a democracia são preocupantes. Para o Brasil, por exemplo, 65% dos entrevistados considera que o país está sendo governado em benefícios de certos grupos de interesses poderosos, apenas 3.91% dos entrevistados disseram que no Brasil o Estado faz com que se cumpram as leis. 68% dos brasileiros entrevistados disseram que a democracia “é o único sistema com o qual o país pode chegar a ser desenvolvido”, enquanto que para 54% dos entrevistados não importaria um governo não democrático, desde que resolvesse os problemas econômicos. Noutro quesito, 53% dos brasileiros preferem “mais ordem” e “menos liberdade”.

funcionando adequadamente¹³, comprometendo, desta forma, ações de coordenação, de cooperação e de solidariedade social (GIDDENS, 1989; OFFE, 1999; NEWTON e NORRIS, 2000 *apud* MOISÉS, 2005, p. 35).

Para Moisés (2005), o direito de voto tão-somente não garante o que os cidadãos aspiram para si e para a coletividade, de modo que compete às instituições representativas, de justiça, de decisão e de implementação de políticas públicas “assegurar a distribuição de poder e, ao mesmo tempo, garantir que entre o julgamento dos cidadãos a respeito das prioridades públicas e o processo de tomada de decisões correspondente haja uma ligação” (Ibid., p. 35): e “isso é o que torna as instituições um aspecto fundamental do regime democrático, sem o qual o seu funcionamento é falho” (HADENIUS 2001 *apud* MOISÉS, 2005, p. 35).

Ademais, a importância e dimensão das instituições, especialmente em um regime democrático, é compreendida quando se tem em mente três idéias: a primeira é de que “as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas”, passam a organizar as diversas atividades sociais; a segunda, “que as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos” e, por fim, a terceira, de que, ao mesmo tempo que as instituições “constrangem comportamentos, elas também empoderam os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais” (LÜCHMANN, 2003, p. 171)¹⁴.

Conforme avalia Moisés (2005, p. 42-43), a confiança nas instituições encontraria fundamento no fato de que os cidadãos compartilham uma perspectiva

¹³ “O caso das novas democracias oferece um panorama distinto e merece um esforço analítico e explicativo próprio: enquanto em vários países do Leste Europeu a avaliação dos novos regimes democráticos mostrou-se, no início dos anos 1990, bastante modesta, raramente ultrapassando os índices favoráveis obtidos anteriormente pelos regimes que os antecederam (MISHLER e ROSE, 1999), em dezessete países latino-americanos pesquisados pelo Latinobarómetro, a partir de meados dos anos 1990, apenas 1/5 do público expressou ‘muita’ ou ‘alguma’ confiança em partidos políticos, e menos de 1/3 declarou confiar nos governos, parlamentos nacionais, nos funcionários públicos, na polícia e no judiciário (LAGOS, 1997). Estudos de casos individuais como do México confirmaram esses resultados (DURAND PONTE, 2004). O panorama geral das novas democracias mostra, dessa forma, que nesse caso não está em questão uma crise de confiança política que, em realidade, não logrou se enraizar em sua experiência recente, mas as dificuldades do novo regime para adensar a ligação orgânica entre os cidadãos e as estruturas de poder. Na maior parte dos casos, as pessoas revelam não confiar umas nas outras e apenas um pouco mais nas instituições. Se isso não impede a existência do regime democrático, aponta, contudo, para problemas que podem comprometer sua capacidade de coordenar ações coletivas” (MOISÉS, 2005, p. 47).

¹⁴ Essa concepção remete o leitor à discussão de Hall e Taylor (2003) acerca do neo-institucionalismo, tratada anteriormente neste capítulo.

comum “relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições”.

Portanto, sendo elas definidas por lei, ou seja, são legitimadas pela própria comunidade política, a confiança dos cidadãos fundar-se-ia, conforme registra Moisés (2005, p. 43), na concepção “normativa da lei que fundamenta as instituições e que, ao mesmo tempo, autoriza as expectativas sociais a respeito do seu funcionamento mediado pelo comportamento de seus gestores”¹⁵. Havendo previsão legal desse comportamento, “isso justificaria que a quebra de regras de funcionamento das instituições fosse vista como passível de sanções” (LEVI, 1998 *apud* MOISÉS, 2005, p. 44) decorrendo, portanto, “o direito de articulação e representação de interesses e do princípio de controle público da ação de governantes através de eleições regulares e freqüentes (*accountability*)” (MOISÉS, 2005, p. 44), bem como de mecanismos de mútuo controle entre os poderes públicos.

A desconfiança somente será gerada se os cidadãos sentirem-se desrespeitados por procedimentos institucionais ilícitos ou não autorizados, como por exemplo eleições irregulares ou fraudulentas, corrupção e comportamento anti-republicano de governos e políticos, ou ainda “quando os cidadãos não encontram motivos para acreditar que instituições como as agências de serviços públicos funcionam de acordo com o fim para o qual existem” (Ibid., p. 52), demonstrando a

¹⁵ Para que uma instituição possa legitimar-se socialmente, parece pressuposto lógico que seja conhecida, e bem, perante a comunidade a que serve. Assim, parece que o Ministério Público ainda tem a percorrer um longo caminho para tornar-se bem conhecido perante a sociedade brasileira. A pesquisa de opinião feita pelo IBOPE a pedido da Confederação Nacional do Ministério Público revela que a instituição não é bem conhecida pela comunidade. (43% dos entrevistados afirmou conhecer o MP “somente de ouvir falar”), embora, em comparação a outras instituições, inclusive do Sistema de Justiça, seja melhor avaliada, ficando em 4º lugar em termos de avaliação positiva (com 58%), atrás da Igreja Católica (74%), das Forças Armadas (73%) e da Imprensa (72%), mas à frente da advocacia (56%) e do Poder Judiciário (48%). Nesta pesquisa, Executivo e Legislativo tiveram as piores avaliações, com 40% e 35%, respectivamente, sendo que o Legislativo teve avaliação ruim de 43% dos entrevistados. A mesma pesquisa mostra que são áreas prioritárias de atuação do Ministério Público, para os respondentes, o combate ao crime em geral (39%), o combate à corrupção (35%), a defesa dos direitos da criança e do adolescente, dos idosos e dos deficientes (34%) e outras com indicações menores. Para 62% dos entrevistados o raio de atuação do Ministério Público deve ser ampliado, ao contrário do que sistematicamente tenta o parlamento brasileiro, ou boa parte dele, conforme mostra Sanches Filho (2005). 61% dos entrevistados aprova a atuação do Ministério Público, enquanto que 24% desaprova, índice considerável, enquanto que 68% disse que o Ministério Público deve investigar todos os crimes, e 78% avalia que a instituição deve divulgar informações à população sobre as investigações e processos em que esteja atuando, exceto os casos que estejam protegidos pelo sigilo. 37% dos entrevistados avalia como “muito importante” a atuação do MP para a sociedade, e 49% avalia como “importante”, avaliação esta que é “ótima” e “boa” para 44% dos entrevistados, “regular” para 41% e “ruim” ou “péssima” para 7% (PESQUISA 2004, p. 105-115).

ineficiência no cumprimento de sua missão; e, finalmente, “quando estão convencidos de que alguns entre eles têm mais acesso a direitos civis, políticos e sociais do que outros”, contrariando a estrutura constitucional do país (Ibid., p. 52).

A essência da democracia que vem se consolidando no contexto brasileiro, conforme explica Lüchmann (2003, p. 166), não configura tão-somente a democracia representativa, mas também a participativa¹⁶, em razão do conjunto de instrumentos legais que vêm possibilitando a implementação de mecanismos participativos na gestão de políticas públicas.

Nesse contexto as instituições democráticas necessitam curvar-se aos mecanismos de controle, conhecidos comumente pela palavra inglesa *accountability* que, na sua acepção pura, “significa obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição social que o indivíduo assume e do poder que detém” (FÊU, 2003, p. 4).

Robert Dahl (1989 *apud* ANASTASIA; MELO, 2002, p. 25), afirma que a *accountability* representa, no mínimo, “processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes”. Trata-se, pois, de um comportamento de responsabilidade dos atores sociais que se opõe não somente ao poder inerte mas principalmente ao “controle silencioso e unilateral do poder” (SACRAMENTO, 2004, p. 56).

O’Donnell (1998, p. 28) trata de agências de *accountability* como sendo ações realizadas “individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. E chama a atenção à existência de dois aspectos fundamentais da *accountability*: “a obrigação de que os atos do governante estejam sob o crivo da lei, bem como de que deverá ele prestar contas desses atos praticados, através das quais os cidadãos poderão avaliá-los, ratificando-os ou afastando-os” (Ibid., p. 30-32).

A *accountability* configura um atributo do sistema político imposto ao governante em regimes democráticos, sendo, portanto, um “subconjunto da democracia”, conforme explica Sacramento (2004, p. 56), motivo pelo qual não diz

¹⁶ Deve-se observar que Lüchmann trata como sinônimas a democracia deliberativa e a participativa, ao contrário de Vitullo (1999), que as diferencia e apresenta, inclusive, um novo ideal democrático a ser perseguido.

respeito tão-somente à responsabilidade dos governantes, mas também à “imposição, pelo sistema, em caráter continuado, de visibilidade e transparência nos atos do governo, assim como a responsabilização, inclusive com a possibilidade de sanções, dos governantes pelos governados” (Ibid., p. 57).

Loureiro e Abrúcio (2002, p. 59) afirmam que *accountability*:

É um processo institucionalizado de controle político estendido no tempo (eleição e mandato) e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os cidadãos organizados politicamente. Para isso, são necessárias regras e arenas nas quais a *accountability* é exercida, além de práticas de negociação ampliadas entre os atores, para tornar as decisões mais públicas e legítimas.

Estes processos, contudo, não parecem ser adequados à América Latina e, portanto, ao Brasil, uma vez que, conforme critica O'Donnell (1998, p. 29), a *accountability* neste continente é bastante frágil, em decorrência de que tendo as eleições como seu canal principal (mas não o único, ressalte-se), estas ocorrem tão-somente de tempos em tempos, sem contar com os sistemas partidários pouco estruturados, a inconstância dos partidos políticos e dos eleitores e as políticas públicas pouco definidas.

Pode-se enumerar duas formas genéricas de *accountability*: a horizontal, que é o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros, isto é, de um setor a outro da esfera pública, e a *accountability* vertical, que diz respeito à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeter ao veredicto da população, da sociedade em relação ao Estado (FÊU, 2003, p. 4).

Sanchez Filho (2005, p. 19) traz à lume uma segunda linha de investigação da *accountability* além da horizontal/vertical acima referida: a social, defendida por Grau, Smulovitz e Peruzzoti.

Para Smulovitz (2001 *apud* SANCHES FILHO, 2005, p. 19), a *accountability* social possui como objeto o monitoramento dos atos praticados pelos funcionários públicos, no exercício de suas funções, expondo e denunciando atos ilegais e ativando as “agências horizontais de controle”; é, pois, um “mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseada nas ações de amplo espectro de associações e movimentos sociais”.

Esse tipo de *accountability* pode se dar por intermédio ou não das instituições, bem como pode ser exercida entre as eleições, independente de calendários fixos, o que a difere da *accountability* vertical (SMULOVITZ, 2001 *apud* SANCHES FILHO, 2005, p. 19).

Sanches Filho (2005, p. 20) afirma que o “principal recurso disponível para o exercício da *accountability* social é a intensidade e visibilidade da voz dos atores”, pois, conforme O’Donnell (1998 *apud* SANCHES FILHO, 2005, p. 19), a centralidade da noção de “*voice*” se encontra na perspectiva da *accountability* social, razão pela qual isto a aproximaria da *accountability* horizontal, “na medida que representa uma voz que espera e demanda ser ouvida pelas agências estatais” (SANCHES FILHO, 2005, p. 19-20). Tal é sua importância e poder que sua capacidade de se tornar efetiva reside na “alta visibilidade pública dos casos”, além da “ameaça do uso massivo da disputa judicial como recurso para transações políticas ou na ameaça de uma larga margem de sucessivas e contínuas disputas judiciais” (Ibid., p. 20), estando diretamente relacionada com a imagem dos acusados, possuindo, assim, forte poder de destruição da reputação.

Na *accountability*, a importância das instituições é crucial, eis que se revelam resultado de forças e articulações sócio-políticas, mas, em contra partida, também constituem-se de caráter “(mais ou menos) impositivo no sentido de impactar relações sociais” (LÜCHMANN, 2003, p. 171).

Assim, conforme refere Peixe (2002, p. 149), o sistema de *accountability* objetiva, além de estabelecer e reforçar a confiança pública no desempenho governamental, o envolvimento dos cidadãos num melhor desempenho do Estado, ou seja, do governo que os representa.

Em relação ao Ministério Público, pode-se afirmar que se trata de agência capacitada por mecanismos constitucionais e infraconstitucionais, ao exercício da *accountability* horizontal. Para o que interessa a este trabalho, há destaque especial para a ação civil pública, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta como instrumentos que podem ser utilizados pelo Ministério Público para o exercício da *accountability* horizontal, ficando bastante evidente que se constitui, também, num valioso instrumento de que pode se servir a sociedade para o exercício do que Smulovitz, Graul e Peruzzoti (*apud* SANCHES FILHO, 2005) chamam de *accountability* social.

Por outro lado, não há dúvida de que os sistemas jurídico e político também criaram mecanismos de *accountability* em relação ao Ministério Público, não se podendo imaginar que seria instituição sem qualquer controle.

Ao tratar da autonomia do Ministério Público e sua relação com o controle político, Kerche (1999, p. 64b) revela que existem dois modelos básicos de instituição do Ministério Público: o controlado politicamente e o não controlado politicamente.

No primeiro modelo, a instituição sofre o *accountability* horizontal, “principalmente por parte do Governo e, indiretamente, o *accountability* vertical, por parte dos eleitores que escolhem o Governo” (Ibid., p. 64b). Nesse sentido, o autor afirma que “o Poder Político pode interferir em questões como a escolha de prioridades (crime organizado ou narcotráfico, por exemplo) ou mesmo eventualmente orientar as atuações sobre casos em particular” (Ibid., p. 64b-65a).

Trata-se do modelo mais comum de Ministério Público, pelo qual a instituição possui um elo com o poder político *strictu sensu* (Poder Executivo ou Legislativo, conforme o sistema de governo), configurando um “braço” da função executiva do Estado¹⁷. Há controle do Ministro da Justiça, que tem o dever de “dar respostas relativas à atuação do Ministério Público para a sociedade e para a classe política” (Ibid., p. 64b).

Em se tratando do Ministério Público não controlado politicamente, segundo a análise feita por Kerche (1999, p. 65b), houve um processo de “despolitização”, ou seja, “são Ministérios Públicos que, na sua construção institucional, foram retirados do controle do Governo. Ou passaram para as mãos do Judiciário (como é o caso do italiano)”, ou sua independência se deu com relação a todos os poderes do Estado (como é o caso brasileiro) (KERCHE, 1999, p. 65b), concluindo que da instituição é retirada a “influência da esfera política transferindo-a para uma esfera técnica ou burocrática” (Ibid., p. 65b).

¹⁷ Kerche (1999, p. 64b) refere como exemplos o Ministério Público inglês, o francês, o alemão, o canadense, o espanhol, o Federal norte-americano e os italianos e brasileiro antes de suas Constituições Democráticas. No Ministério Público distrital norte-americano, que não é ligado a nenhum Poder do Estado, o *accountability* é exercido por parte dos eleitores sem a intermediação do Governo; “na maioria das cidades norte-americanas, os promotores são eleitos diretamente pelos municípios. Neste sentido, o *accountability* horizontal é fraco (restrito ao Judiciário que é o Poder que julga a ação) mas, em contrapartida, o *accountability* vertical é forte e direto, não passando pela ‘intermediação’ do Ministro da Justiça e do Governo (...). O promotor lança seu nome no jogo político partidário e, respeitando a lógica eleitoral, deve atender aos interesses de seus eleitores para um eventual segundo mandato” (KERCHE, 1999, p. 65a-b).

Essa despolitização “retirou a instituição do controle do Governo, mas garantiu liberdade para uma eventual politização interna da instituição” (Ibid., p. 66a).

A independência de cada promotor ante o próprio Ministério Público culminou por tornar, segundo a crítica do autor, os mecanismos de controle excepcionais e frágeis:

O “princípio do promotor natural”, a efetividade no cargo após dois anos de serviços, a garantia de ampla defesa perante o colégio de Procuradores e ao Poder Judiciário, a inamovibilidade etc., garantem a liberdade de atuação mesmo em relação a orientações ditadas pelo Procurador Geral – que também não responde a qualquer poder hierárquico – e se transforma quase em uma opção pessoal do integrante do Ministério Público segui-las ou não (KERCHE, 1999, p. 66a).

Esses mecanismos criados pela Constituição de 1988 para proteger os integrantes do Ministério Público contra as pressões circunstanciais, conforme ocorria no passado da história brasileira, acabaram por podar, inclusive, o controle entre poderes e instituições, “necessários à democracia”, o que registra uma fragilidade dos mecanismos de *accountability* tanto horizontal quanto vertical (Ibid., 1999, p. 66a).

Diante dessa situação, apresenta Kerche (1999, p. 66b) três tentativas de criar mecanismos de *accountability* formuladas pelos constituintes de 1987/1988. A primeira é o Poder Judiciário, já que é o Ministério Público quem propõe a ação, mas quem julga são os juízes¹⁸: contudo, tal mecanismo é frágil, já que o promotor possui liberdade para dar informações à imprensa e os efeitos dessas informações, em dadas situações, podem ser devastadores se o processo instaurado perante o Judiciário ainda não foi devidamente julgado, como parece a Kerche (Ibid, p. 66b).

A segunda tentativa de implementação de mecanismos de *accountability* é a indicação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de Justiça

¹⁸ Vide questão nº 18 da pesquisa empírica realizada (apêndice A), onde fica demonstrada geral resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público para promoção de ações civis públicas em diversas áreas de defesa dos interesses difusos ou coletivos, mais ou menos intenso conforme o direito defendido.

dos Estados. Entretanto, tal mecanismo também se mostra frágil na interpretação de Kerche (1999, p. 66b), porque os Procuradores-Gerais são “mais chefes ‘administrativos’ do que propriamente controladores da instituição”, de modo que, pelas garantias institucionais, o Procurador-Geral possui “poucos mecanismos para impor uma política institucional unificada”.

A terceira possibilidade de mecanismo de *accountability* seria o desenvolvido pelo modelo francês, ou seja, “o controle das promoções” (Ibid., p. 67a), que resulta de dois critérios: merecimento e antiguidade. O primeiro permite “uma interferência do colégio de Procuradores¹⁹ e, conseqüentemente, um eventual estímulo para a criação de uma política institucional”, e o segundo “é praticamente independente da interferência política da instituição, garantindo a promoção de maneira quase automática depois de determinado tempo de serviço” (Ibid., p. 66a). Entretanto, esse mecanismo também é enfraquecido no que diz respeito ao caso do Ministério Público brasileiro: o controle das promoções por *merecimento*, muito embora estimule eventual criação de política institucional, não alcança sucesso diante da experiência da segunda tentativa de implementação de mecanismos de *accountability*, que pode ser frustrada justamente pela ausência de ferramentas para implementar essa política institucional de forma unificada; outrossim, a promoção por *antiguidade* possui requisitos que independem da atividade política do representante do *parquet*, de modo que pouco colaboraria com a intenção de promover a *accountability*.

Daí porque conclui Kerche (1999, p. 66a) que as expressões autonomia e independência não seriam correlatas, preferindo à primeira diante das ressalvas acima demonstradas. Entretanto, por uma ou por outra expressão, a realidade é que, para o autor, os mecanismos de *accountability* são frágeis: “por um lado, o horizontal quase não existe, por outro, o vertical, muitas vezes, mostra-se incapaz de limitar e controlar a atuação de promotores e procuradores” (Ibid., p. 67a).

A discussão sobre a maior participação política dos cidadãos no regime democrático e de confiança nas instituições deve orientar os cidadãos à

¹⁹ Na verdade, nos termos do que dispõe o art. 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.625/93, cabe ao Conselho Superior do Ministério Público “indicar ao Procurador-Geral de Justiça, em lista tríplice, os candidatos a remoção ou promoção por merecimento”, bem como “indicar o nome do mais antigo membro do Ministério Público para remoção ou promoção por antiguidade” (inciso IV do art. 15 da lei referida).

comunicação e ao diálogo intersubjetivo, permitindo que seja desencadeada uma possibilidade de discussão sobre a participação efetiva do processo de autodeterminação das pessoas na construção de uma sociedade mais justa, exigida pela gestão participativa, o que necessariamente implica que as próprias instituições sejam democráticas e abertas ao controle social.

Como será visto no próximo capítulo, o Ministério Público revela-se um verdadeiro e novo ator político no contexto social, que foi evoluindo ao longo dos anos de sua existência até alcançar seu perfil institucional atual com a Constituição de 1988. Isto explicará a necessidade de que a instituição seja mais ativa na defesa e promoção dos interesses sociais, abrindo-se uma possibilidade para que a sociedade volte a confiar nas suas instituições, fortalecendo os processos participativos e, com isso, consolidando os mecanismos da representação política e funcional.

Mais que isso, o Ministério Público tem papel fundamental no processo de retomada da confiança nas instituições da democracia brasileira, não somente quando defende a democracia como um valor a ser perseguido – e não apenas as formalidades dos mecanismos da democracia representativa –, mas quando chama a sociedade para que seja ouvida na formulação das suas políticas e prioridades institucionais.

CAPÍTULO II

A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM NOVO ATOR POLÍTICO

O presente capítulo tratará da evolução histórica do Ministério Público, tendo como parâmetros as Constituições Brasileiras e a legislação infraconstitucional, notadamente a partir da década de 1970. Ao lado dessa evolução normativa, será dada relevância aos aspectos políticos que direcionaram os agentes do Ministério Público a perseguir a nova formatação constitucional, presente na Carta Política de 1988, que a literatura tem chamado de “ativismo político”. Nos percalços travados para conseguir a atual conformação constitucional, fica evidente que o Ministério Público transitou entre os mundos da política partidária e do profissionalismo, lutando até hoje para afastar-se daquele e firmar-se neste.

Encarregado da defesa da sociedade e da lei, perante o Poder Judiciário ou fora do alcance dele, no atual arranjo institucional, o Ministério Público é um órgão do Estado, autônomo, com atribuições que vão desde acusar os responsáveis pela ofensa à lei penal até a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Basta se ter em vista a extensão das obrigações assumidas pelo Ministério Público para explicar o lugar de destaque no cenário nacional que a instituição vem ocupando, como verdadeiro ator político relevante.

A presença do Ministério Público no Sistema de Justiça é marcada desde tempos anteriores à promulgação da Constituição de 1988, mas, com o advento desta, sua atuação tem sido especialmente ativa, interferindo em políticas públicas e ativando o Judiciário em função de temas políticos, contribuindo sobremaneira para o fenômeno da judicialização da política.

A instituição conquistou, ao longo da história do país, cada vez maior independência com relação aos poderes do Estado, ampliando consideravelmente seu raio de atuação e adquirindo características que a aproximam do Judiciário (como as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, independência funcional, foro especial e irredutibilidade dos vencimentos).

Essa aproximação com o Poder Judiciário pode configurar o que DiMaggio e

Powell (1991 *apud* ROSA; COSER, 2006, p. 5) chamam de isomorfismo, ou seja, um processo que obriga dada unidade em uma população a “assemelhar-se com as outras unidades que estão expostas às mesmas condições ambientais”, conceito este que abrange outras questões que se relacionam diretamente com o poder político, a legitimidade institucional e a convivência social. O isomorfismo pode dar-se de três formas: o isomorfismo coercitivo, o normativo e o mimético.

O isomorfismo coercitivo “é resultado de pressões formais e informais exercidas por uma organização sobre outra que se encontra em condição de dependência, bem como autoridade”; já o isomorfismo normativo afirma que o fator preponderante como mecanismo normativo a ser levado em consideração e entendimento das pressões do ambiente é o grau de profissionalização, “podendo ser resultante da educação formal ou da formação e manutenção das redes de trabalho” (ROSA; COSER, 2006, p. 5). Contudo, em relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, interessa analisar o isomorfismo mimético, cujo processamento se dá “na adoção por parte de determinada organização, de procedimentos e arranjos estruturais implementados por outras organizações, com a finalidade de reduzir a incerteza ocasionada por problemas tecnológicos”, além de objetivos conflitantes e exigências institucionais (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA 1996 *apud* ROSA; COSER, 2006, p. 5). Em síntese, trata-se de uma adaptação institucional decorrente de imposições do meio circundante, através da “verificação da atuação próspera de outra organização” (ROSA; COSER, 2006, p. 5).

Assim, pode-se dizer que no plano prático é observado certo mimetismo do Ministério Público em relação à Magistratura, decorrente da configuração da individualidade institucional²⁰. A luta do Ministério Público, para atingir a sua atual configuração institucional, moveu-se no sentido de alcançar as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura, para alçar-se, como órgão independente, na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de deter o exercício exclusivo da ação penal perante o Estado-Juiz. Sem as garantias dadas aos integrantes do Poder Judiciário o Ministério Público não conseguiria cumprir suas

²⁰ O mimetismo não parece ser uma característica do Ministério Público brasileiro. Como anota Costa em relação ao Ministério Público de Portugal, “Ao longo do século XIX, o Ministério Público manteve basicamente a mesma estrutura, embora com sucessivos aperfeiçoamentos do seu estatuto, que foi definido como sendo uma magistratura, paralela à judicial, tendo os seus agentes as mesmas garantias e os mesmos impedimentos funcionais dos juízes” (COSTA, 1999, p. 45).

funções institucionais, notadamente a garantia da inamovibilidade e da independência funcional de seus membros, que os colocam a salvo das pressões políticas ocasionais.

Apesar desse mimetismo institucional, promotores de justiça e juízes não se confundem. Dentro do Sistema de Justiça, o promotor, relacionado com as figuras do delegado de polícia e do juiz é, do ponto de vista de suas atribuições, “o mais desconhecido, principalmente nas cidades de porte médio e grande”, o contrário do que ocorre nas cidades menores, onde o promotor é mais conhecido que o juiz, já que, “por dever de ofício, habitualmente reserva pelo menos dois dias da semana para um contato mais direto com o público” (SADEK, 1999, p. 13).

O Sistema de Justiça²¹ é o responsável por garantir à população o acesso à justiça como direito humano fundamental. Tal garantia é condição para a consolidação de um Estado democrático²², comprometido não só com a proclamação de direitos, mas com mecanismos que possibilitem a efetivação dessas conquistas legais. Aliás, Para Bobbio (2002, p. 1157), o Sistema de Justiça é:

²¹ Também faz parte do Sistema de Justiça a advocacia, considerada imprescindível, seja no caso de profissionais contratados por particulares, como no de defensores públicos. No Brasil, a Lei Federal nº 1.060, de 1950 garante gratuidade de custas judiciais e de assistência de advogado se a pessoa afirmar que não pode pagá-las sem prejuízo da própria subsistência e de sua família. Em 1988, a “Constituição Cidadã” amplia o conceito de assistência jurídica gratuita, que passa a integrar os direitos e garantias fundamentais do cidadão, devendo ser prestada pela Defensoria Pública. Por sua vez, a Defensoria Pública representa um instrumento concreto para a conquista da cidadania e de direitos. Em Santa Catarina a assistência judiciária é prestada por advogados cadastrados pela Ordem dos Advogados do Brasil que, através de convênio firmado com o Governo do Estado, remunera estes profissionais de acordo com tabela de valores pré-determinada. A defensoria pública em Santa Catarina não existe. (CAOVILLA, 2003, p. 136-137). Caovilla critica objetivamente o Ministério Público Catarinense por não ter adotado, até hoje, qualquer medida, judicial ou não, para sanar a omissão do Estado em não implementar a Defensoria Pública. Também integram o Sistema de Justiça a Polícia Federal, as Polícias Civil e Militar dos Estados.

²² “Na verdade, o fator que compatibiliza o Poder Judiciário com o espírito da democracia (no sentido que Montesquieu conferiu ao vocábulo) é um atributo eminente, o único capaz de suprir a ausência do sufrágio eleitoral: é aquele prestígio público, fundado no amplo respeito moral, que na civilização romana denominava-se *auctoritas*; é a legitimidade pelo respeito e a confiança que os juízes inspiram no povo. Ora, essa característica particular dos magistrados, numa democracia, funda-se essencialmente na independência e na responsabilidade com que o órgão estatal em seu conjunto, e os agentes públicos individualmente considerados, exercem as funções políticas que a Constituição, como manifestação original de vontade do povo soberano, lhes atribui” (COMPARATO, 2004, p. 2). Considerando que a instituição do Ministério Público alcançou com a promulgação da Constituição de 1988 características que a aproximam estreitamente do Judiciário, têm-se que a aplicabilidade da afirmação de Comparato ao Ministério Público é absolutamente pertinente, até porque vêm exercendo papel de ator político atribuído pela própria Constituição.

um complexo de estruturas de procedimentos e de funções mediante o qual o sistema político (do qual o Sistema Judiciário é na realidade um subsistema) satisfaz uma das necessidades essenciais para a sua sobrevivência: a adjudicação das controvérsias pela aplicação concreta das normas reconhecidas pela sociedade.

Não se pode confundir, entretanto, sistema jurídico e sistema judicial (Sistema de Justiça): o sistema jurídico configura o conjunto do direito propriamente dito, materializado nas normas escritas, usos e costumes, "inclusive decisões dos tribunais (*laws*), adotado por determinada comunidade que compartilha os mesmos princípios e regras de aplicação e interpretação do direito" (CASTRO JÚNIOR, 2002, p. 37), cujo objeto principal é a resolução de seus conflitos. O sistema judicial, por sua vez, "é o conjunto de entidades estatais e paraestatais bem como de pessoas físicas que têm como objetivo a resolução dos conflitos de uma determinada comunidade" (Ibid., p. 37)²³.

Por sua vez, a organização judiciária é "o sistema de órgãos através do qual se dá a atividade jurisdicional, que é atividade pública, constituindo-se no sistema jurídico brasileiro em monopólio do Poder Judiciário" (Ibid., p. 292-293)²⁴.

Há uma percepção generalizada de que o Sistema de Justiça no Brasil está

²³ Castro Júnior (2002, p. 41-42) refere como exemplos "os servidores públicos que compõem a administração da justiça, tais como Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria Pública, Procuradorias dos Estados, Polícias Federal, Civil e Militar, cartórios, a classe de advogados, árbitros, mediadores, peritos e contadores, bem como entidades do Poder Executivo e do Poder Legislativo que solucionam disputas".

²⁴ O critério territorial, numa organização que é espacial, é que define as comarcas, que são a menor unidade judicial. De acordo com o volume de feitos que abrigam, as comarcas são subdivididas em entrâncias: primeira ou inicial, segunda ou intermediária e terceira ou final, além quarta, ou especial, conforme a organização judiciária de cada Estado (art. 125 da Constituição Federal). Contudo, todas distinguem as entrâncias menores das maiores. Há também o critério processual de organização judiciária, o qual define, dentro de uma mesma comarca, a vara (que configura uma subunidade da Comarca) que terá competência para processar e julgar as demandas. Ordinariamente, as varas são divididas em varas cíveis e varas criminais, especializando-se a partir destas em várias outras, como varas de família, da fazenda pública, do júri popular, etc. Há também a instância de recurso, chamada de instância de recurso ou Tribunais estaduais (SADEK, 1999, p. 11-12).

em crise²⁵. Mas essa “crise da Justiça” não é caracterizada apenas pela enxurrada de processos judiciais pós Constituição de 1988, que afogou o Poder Judiciário até uma quase paralisação, mas também pelas próprias estruturas emboloradas de um Poder da República que não se abriu junto com a abertura política, afetado por um cipoal legislativo retrógrado e que ainda resiste a encarar a sua função como órgão indispensável à concretização dos direitos da cidadania. Seria equívoco grave atribuir ao Poder Judiciário apenas a responsabilidade pela decantada “crise da Justiça”, visto que se trata de analisar mais amplamente a conjuntura política e social na qual está inserido, de sorte a se tentar compreender que o sistema de justiça inclui outras instituições e órgãos, que igualmente se insulam e resistem a mudanças, entre eles o Ministério Público.

A utilização do sistema de justiça como um “novo” canal de solução de conflitos, individuais ou coletivos, a partir da transição democrática, dá visibilidade aos agentes do sistema e aos seus procedimentos e chama a atenção das ciências sociais, a ponto de se introduzir na discussão dos grandes temas nacionais as

²⁵ 32,38% dos integrantes do Ministério Público de Santa Catarina “concordam totalmente” com a afirmação de que existe uma “crise da Justiça” no Brasil, enquanto que 66,67% deles “concordam em termos” com essa afirmação. Para os integrantes do Ministério Público Catarinense, o Poder Legislativo Federal é o maior responsável por essa “crise da justiça”, com média de 7,60, seguindo-se o Executivo Federal (6,56), o próprio Poder Judiciário (6,04), o Poder Executivo Estadual (5,23), a Polícia Civil (4,82), o Poder Legislativo Estadual (4,65), os advogados (4,28), o Ministério Público (3,50) e a Polícia Militar (3,28), que tem, portanto, entre os integrantes do Sistema de Justiça, a melhor avaliação. Por outro lado, a mesma pesquisa revela que, em relação aos possíveis obstáculos para o bom funcionamento da Justiça no Brasil, a falta de recursos materiais da polícia é referido como “importante” ou “muito importante” para 94,28% dos Procuradores e Promotores de Justiça, o mau desempenho da polícia é referido como “importante” ou “muito importante” para 97,14% deles, a falta de recursos materiais do Ministério Público para 80,95%, a falta de recursos materiais do Poder Judiciário para 82,86%, a legislação “ultrapassada” é referida por 92,38%, a má formação dos advogados por 81,91%, o excesso de formalidades judiciais por 89,53%, o número insuficiente de juízes por 83,81%, o número insuficiente de Promotores de Justiça por 81,91%, o mau desempenho dos cartórios por 79,05%, o mau desempenho dos juízes por 82,86%, o mau desempenho dos Promotores por 78,09%, o grande número de recursos admitidos pela legislação por 87,62%, a instabilidade do quadro legal por 73,33%, a má formação profissional dos magistrados por 65,7%, a curta permanência dos Promotores de Justiça nas Comarcas por 47,62%, a curta permanência dos juízes por 47,62% e, finalmente, a má formação dos Promotores de Justiça é referida como “importante” ou “muito importante” por 60,96% dos respondentes. São problemas de ordem legal e de ordem estrutural que acabam favorecendo a chamada “crise da justiça” e dificultando, no quadro geral, as soluções adequadas (Os dados referidos foram obtidos no decorrer da pesquisa empírica realizada pelo mestrando, que se desenvolveu durante os meses de agosto e setembro de 2005, da seguinte forma: no primeiro mês foram enviados os questionários, via e-mail e na forma de anexo, aos entrevistados, cujas respostas foram encaminhadas no decorrer do mês subsequente ao envio. Registre-se que a pesquisa completa, que compreende os dados colhidos e devidamente comparados com pesquisas efetuadas pelo IDESP, além de analisados e referidos ao longo do texto da dissertação, será colacionada na forma de apêndice ao presente trabalho. Doravante, todos os dados obtidos através da referida pesquisa serão registrados como fonte a pesquisa empírica).

questões da “politização da justiça” e da “judicialização da política”²⁶.

Arantes (2002) afirma que em decorrência do processo da judicialização da política, as instituições políticas vêm sofrendo uma redefinição de identidade e aponta o Ministério Público como um valioso exemplo das potencialidades, limites e contradições que marcam o fenômeno, eis que a instituição passou de “mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente”, abandonando a advocacia em defesa dos interesses do Estado para verdadeiro defensor público da sociedade (ARANTES, 2002, p. 19).

Para Macedo Júnior (1999a, p. 104), o:

(...) processo de construção institucional teve um forte caráter endógeno, isto é, foi mais o fruto da articulação e vontade política de suas lideranças internas do que um processo conduzido externamente por outros atores políticos, como poderiam, em tese, ter sido os partidos políticos, movimentos sociais, Igreja, etc.

Arantes (2002, p. 22) afirma que “o movimento interno que tomou conta do Ministério Público nas últimas décadas é o principal responsável por tantas mudanças em um prazo tão curto de tempo”, de modo que “as opções vitoriosas

²⁶ A maioria dos cientistas políticos afirma que toda a atividade desenvolvida pelo Ministério Público no sentido de solucionar conflitos configura judicialização da política, considerando que a instituição faz parte do Sistema de Justiça e, como tal, sua atividade está diretamente relacionada com esse Sistema, de modo que não fazem distinção entre as expressões “judicialização da política” e “politização da justiça”, a exemplo de Maciel e Koerner (2002, p. 113) para os quais, na ciência política, a judicialização possui sentido de “estudos sobre as relações das instituições judiciais com as instituições políticas”. Cittadino (2002, p. 17) esclarece que “a jurisdição constitucional, nas sociedades contemporâneas, tem atuado intensamente como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização das suas normas asseguradoras de direitos. E já são muitos os autores que designam esse ‘ativismo judicial’ como um processo de ‘judicialização da política’”. Já Eisenberg escreve que a judicialização da política significa a ampliação “do alcance da ação executiva e legislativa do Judiciário”, enquanto que a tribunalização da política seria um “movimento inverso”, adotado pelos poderes executivo e legislativo que buscam “através de instrumentos tipicamente jurídicos realizar essas consequências” (novas consequências desejáveis) (2002, p. 57) No mesmo sentido Tate e Vallinder (1995 *apud* OLIVEIRA, 2005, p. 559-560), tratam a judicialização como sendo “processo de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais”. Oliveira (2005, p. 560) registra que a judicialização deve ser tratada como um processo de três fases, cujas implicações são, primeiramente, o acionamento do Judiciário através do ajuizamento de processos, que se configura a politização da justiça; “em segundo lugar, no julgamento do pedido de liminar (quando houver); e, por fim, no julgamento do mérito da ação, que enseja a ‘judicialização da política’ propriamente dita”. Em termos operacionais, poder-se-ia dizer que o Ministério Público “politiza a justiça” quando resolve conflitos sem ingressar com a ação judicial respectiva, buscando soluções pela via do consenso, e “judicializa a política” quando ingressa com a ação judicial para solucionar conflitos políticos, levando a questão para a manifestação do Poder Judiciário.

foram imprimindo um novo perfil institucional ao Ministério Público”(Ibid., p. 22).

A reconstrução institucional do Ministério Público é anterior à redemocratização do país, rumando como defensor da cidadania em pleno regime autoritário, à sombra do Executivo: “o ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público, concedida pelo Código de Processo Civil em 1973” e que constitui, para Arantes (2002, p. 24), o marco inicial dos relatos históricos acerca desse novo perfil institucional do Ministério Público.

Retornando à questão institucional, a força política do Ministério Público está estreitamente ligada à normatização dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos (questões relacionadas ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, aos direitos do consumidor, à defesa do patrimônio público, ao controle da administração pública e aos serviços de relevância pública que envolvem direitos fundamentais como educação, moradia, trabalho, saúde, segurança, entre outros).

Considerado o guardião da cidadania, o Ministério Público adquiriu crescente importância na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis a partir da Constituição de 1988, que o consolidou como instituição independente de todos os Poderes da República e essencial ao funcionamento da justiça. A missão do Ministério Público é defender o regime democrático, a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, buscando a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

Os caminhos que marcaram a evolução institucional do Ministério Público podem ser sintetizados em duas frentes: uma primeira luta para dar à instituição uma visibilidade maior no Sistema de Justiça, realçando sua importância dentro do processo civil liberal e, a partir daí, um crescimento exponencial da sua legitimação ativa para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que vieram com a legislação infraconstitucional nos anos de 1980 e 1990, tendo no profissionalismo a sua racionalidade instrumental e, numa segunda frente de lutas, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987/1988 para consolidar, em termos constitucionais, o atual desenho institucional. Em ambas as frentes, todavia, o envolvimento institucional com a política convencional parece ser uma das chaves para demonstrar como conseguiu construir o novo formato da instituição.

Entende-se que a análise separada destes dois importantes momentos

históricos do Ministério Público permite uma melhor visualização da questão, levando o leitor a perceber a trajetória evolutiva da instituição e sua imbricação com a política convencional.

2.1 A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO NÍVEL INFRACONSTITUCIONAL

É instigante olhar ao passado e perceber como o Ministério Público gravitou, ora ligado a este ora àquele Poder do Estado. Por isso que Paes (2003, p. 202) reflete que a origem formal do Ministério Público e a “pretensão dos distintos Poderes do Estado de instrumentalizar a seu favor a instituição, em sua luta hegemônica pelo predomínio dentro do equilíbrio instável desses Poderes, têm produzido uma variedade de sistemas” que afetam “a inserção do Ministério Público na estrutura do Estado”.

Descrever o desenho institucional atual do Ministério Público requer o conhecimento histórico da instituição para avaliar o seu processo evolutivo dentro das sociedades, notadamente a brasileira. No Brasil, existem fortes evidências de que o Ministério Público foi construído segundo o modelo vigente em Portugal, que trouxe ao Brasil-Colônia as suas especificidades, que acabaram incorporadas ao sistema jurídico e político nacional. Inegável, por outro lado, que mesmo o modelo português importou o Ministério Público francês, através dos *gens du roi*, ou seja, aqueles que eram encarregados de exercer a defesa do rei, cuja figura se confundia com a do Estado (SALLES, 1999, p. 19).

Tradicionalmente, no Brasil, às instituições do Sistema de Justiça tem sido dada pouca importância, tendo a história apenas recentemente registrado um interesse contínuo e sistemático acerca do efetivo papel por elas desempenhado, qual seja, o da pacificação social e de promover a cidadania e o acesso efetivo à justiça, principalmente no que diz respeito ao Ministério Público²⁷.

Talvez tão importante quanto, senão mais que as características formais

²⁷ Aliás, Macedo Júnior (1999a, p. 104) registra que “ainda hoje são quase inexistentes estudos sobre a formação, papel e relevância desta instituição no cenário político brasileiro”.

desse processo de (re)construção institucional, parecem ser a ideologia e a política que formam a intenção da ação dos promotores e procuradores, no sentido de reconstruir o Ministério Público como agente político da lei. Isso se traduz no “voluntarismo político” experimentado pela instituição que, nos dizeres de Arantes (2002, p. 119), constitui um tripé no qual a “idéia básica que orienta o Ministério Público” é a de “ocupar e reduzir o espaço vazio entre sociedade e Estado, decorrente da fragilidade do nosso tecido social e do desempenho pífio de nosso sistema político representativo”.

Ainda na análise de Arantes, embora audaciosa, essa visão está ancorada nas impressões sobre a “hipossuficiência da sociedade civil, na indisponibilidade dos direitos sociais a serem tutelados e na presunção de legitimidade do *agente político da lei* (decorrente da sua condição de órgão judicial independente de controles políticos” (2002, p. 119). Acrescenta, ainda, que essa “construção ideológica não é original”, antes está associada a “uma vertente política importante do pensamento social brasileiro, que sempre denunciou o artificialismo de nossas instituições políticas e incentivou a busca de soluções alternativas para diminuir o fosso existente entre a sociedade e o Estado” (Ibid., p. 119).

A evolução do Ministério Público brasileiro, visualizada em termos de legislação infraconstitucional, compreende, do ponto de vista histórico, um espaço de tempo que se inicia na década de 1920, em São Paulo e, posteriormente, ganha contornos nacionais, principalmente nos anos de 1970 a 1990 do século passado.

De fato, ressalta Oscar Xavier de Freitas, Procurador-Geral de Justiça no Estado de São Paulo entre os anos de 1971 e 1975, em depoimento a Bonelli (2002, p. 145-146) que já em “1922 começou a nascer um sentimento de que o Ministério Público não deveria estar tão próximo da política e dos interesses do governo”, advertindo que uma primeira tentativa neste sentido foi feita em 1922, por Costa Manso, então desembargador, a qual previa que a escolha do Procurador-Geral de Justiça deveria recair na pessoa de um desembargador, e não mais em um advogado da livre nomeação pelo governo. Esta situação perdurou até 1934, quando a Constituição estabeleceu “nítida diferença nentre a Magistratura e o

Ministério Público” (Ibid., p. 146). Em 1954²⁸ uma lei paulista determinava que a nomeação do Procurador-Geral de Justiça deveria ser feita dentre os próprios procuradores de justiça, integrantes da instituição.

Xavier de Freitas (*apud* BONELLI, 2002, p. 147) esclarece, ainda, que “Com o tempo a influência do governador dentro do Ministério Público foi sendo cada vez mais afastada, até os dias de hoje, em que as promoções e remoções não dependem mais do chefe do Executivo”. Todavia, se a influência política do executivo sobre o Ministério Público passou a ser cada vez menor em termos de poder de nomeação ou remoção de promotores de justiça por atos discricionários, não menos certo, porém, que a instituição passou a buscar espaços dentro da política convencional para conseguir não somente aumentar a sua visibilidade e importância no processo civil tradicional, mas também, posteriormente, legitimar-se à defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa aproximação com o Poder Executivo teria iniciado já nos anos de 1950, segundo entrevista feita com Plínio de Arruda Sampaio²⁹, no governo de Carvalho Pinto (ARANTES, 2002, p. 49), e foi sendo mantida até pelo menos o governo de Luiz Antônio Fleury Filho.

Assim, “apesar da estrutura da carreira ter construído algumas barreiras à interferência política, o grau de insulamento da corporação ainda era limitado e estava sujeito à instabilidade política e democrática do país” (BONELLI, 2002, p.

²⁸ Ritt refere que “Neste período (1954) democrático, ocorreu o ‘I Congresso Interamericano do Ministério Público’ em São Paulo, de 21 a 27 de novembro de 1954 e, dentre as conclusões aprovadas, a mais importante é a que recomendava a inserção do Ministério Público em títulos constitucionais como ‘órgão do Estado’, rejeitando-se os velhos conceitos do promotor subordinado ao Executivo e ao Judiciário, eis que com função primordial de defensor da Constituição e baluarte das garantias dos indivíduos” (RITT, 2002, p. 123).

²⁹ “Quando nos anos 50 o Carvalho Pinto levou para o governo um monte de procuradores e promotores de justiça, e o secretário de segurança dele era promotor, eu era promotor, o Hélio Bicudo era promotor, o Nereu era promotor, a geração que sucedeu os *founding fathers* foi toda para a política. Ela foi convocada para os executivos (...) em 58. Quer ver quem estava? O José Rubens, o Hélio Bicudo, o Limongi, o Nereu Ramos, eu, o Nova, o Virgílio, assim de cabeça que eu lembro tinha seis no primeiro escalão do governo Carvalho Pinto, e eu garanto que tem mais, eu não estou lembrado, mas tem mais, e aí ficou um certo hábito de que os governos, quando queriam um secretário de justiça, secretário de segurança, quando eles queriam um diretor de penitenciária, ou seja, quando eles queriam pôr ordem num pedaço, eles chamavam um promotor. E isso foi politizando muito a classe, a classe foi adquirindo uma visão política enorme (Plínio Arruda Sampaio, entrevista concedida em 7/7/1995)” (ARANTES, 2002, p. 49). Aliás, parece que em São Paulo essa política da utilização de membro do Ministério Público para “colocar ordem no pedaço” continua ocorrendo. A Revista Veja publicou nota noticiando a posse do procurador de justiça Antônio Ferreira Pinto no cargo de Secretário de Administração Penitenciária do Governo Paulista, em substituição a Nagashi Furukawa, que renunciou “depois dos ataques do Primeiro Comando da Capital, que paralisaram o Estado” (REVISTA VEJA, 2006, p. 108).

147), que era sentido na falta de uma regulamentação sobre a natureza e as funções do Ministério Público. “Esta vulnerabilidade institucional ficou ainda maior sob o regime militar” (Ibid., p. 147). Neste aspecto, é relevante transcrever partes da entrevista dada a Bonelli (2002, p. 145-147) por Paulo Salvador Frontini, que foi Procurador-Geral de Justiça em São Paulo nos anos de 1983 a 1987 e que teve vivência institucional no período autoritário:

(...) Evidente que era um regime de autoritarismo. Se podiam com uma penada mexer na Constituição, com outra penada podiam mexer nas nossas atribuições, podiam mexer nos valores caros ao Ministério Público, o concurso de ingresso, a organização paritária à magistratura, os salários. Isto era uma coisa muito delicada, que precisava ser levada com muito cuidado. (...) Há aí interfaces políticas e o contexto político era este, um contexto autoritário. (...) O Pacote de Abril de 1977, o presidente Geisel a pretexto de que iria reformar a Justiça, fechou o Congresso, por um Ato Institucional, um Ato Complementar em abril de 77, baixou uma reforma política, criando o senador biônico e o colégio eleitoral para garantir a vitória à presidência do candidato Figueiredo e nos estados um candidato indicado pela convenção da ARENA, (...) e nisto aí, na emenda constitucional da reforma da Justiça, o governo Geisel não falou do Ministério Público. Foi preciso correr lá, nós, desta geração, correr atrás de um político que está aí até hoje, Nelson Marquazan. Fomos atrás dele, ele era líder do governo, da ARENA, na Câmara Federal. (...) O Ministério Público não tinha força, tinha o processo penal, por norma de lei, basta ver que alguns processos criminais o Ministério Público não era autor; acidente de trânsito e contravenção começava na delegacia, quem decidia se instaurava o processo ou não era o delegado de polícia. (...) Se tirassem a ação penal do Ministério Público, acaba o MP, ponha-se no período daquela época. (...) O fato é que o Ministério Público veio vindo assim, todas estas gerações a partir de 1947, tinham concepção de que era preciso melhorar, melhorar institucionalmente. Eu sempre tive esta convicção de que nós precisamos ganhar as atribuições, exercita-las bem, e com isso a profissão se valoriza, a carreira se valoriza, a instituição se consolida e o mais virá por acréscimo (BONELLI, 2002, p. 147-149).

Nessa época e sob o manto do autoritarismo, as lideranças do Ministério Público de todos os estados “vinham procurando construir uma legislação que valorizasse as atribuições e a carreira do MP, e buscavam influenciar a reforma do

Poder Judiciário que estava em curso no governo Geisel”, apresentando uma “emenda que incluía o MP na reforma” (BONELLI, 2002, p. 150). Assim, o chamado “Pacote de Abril”³⁰, que trouxe consequências nefastas à independência da Magistratura e ao Poder Legislativo, acabou favorecendo o Ministério Público ao prever a necessidade de uma lei complementar para dar-lhe “estatuto legal”³¹. No *front* político, houve intensa mobilização das associações profissionais estaduais na discussão do anteprojeto de lei, que acabou refletida na Lei Complementar nº 40, de 1981, que “atendeu parte das deficiências quanto à organização e às atribuições do Ministério Público” (Ibid., p. 150).

Acerca do momento político, interessante destacar partes da entrevista concedida a Bonelli (2002) por Cláudio Ferraz de Alvarenga, que foi presidente da Associação Paulista do Ministério Público durante os anos de 1980-1982 e também Procurador-Geral de Justiça de São Paulo na gestão de 1988-1989:

Quando eu era presidente da Associação em 1980, surgiu a ocasião para fazer essa lei complementar de regras gerais, que veio a ser a Lei Complementar de nº 40 da Constituinte. Para fazer essa lei houve um fato inacreditável em matéria de mobilização do Ministério Público no Brasil inteiro, nós conseguimos mobilizar todas as associações de promotores, conseguimos, inclusive, caminhar para alguns pontos de consenso em relação a temas nos quais havia profunda diferença entre os Ministérios Públicos dos estados. Por exemplo, em São Paulo há muitos e muitos anos o promotor já era proibido de advogar, porque a gente sempre achou que era incompatível servir a uma causa privada e ao mesmo tempo a uma

³⁰ O “pacote de abril” consistiu em uma série de medidas decretadas pelo presidente Geisel, em 1977, inclusive o fechamento do Congresso Nacional. Entre elas, “a criação da figura do senador ‘biônico’, a alteração da proporcionalidade da representação dos estados na Câmara – em favor da região Nordeste, para beneficiar a Arena – bem como a extensão do mandato do presidente de cinco para seis anos. A Emenda Constitucional nº 7, de 14/4/1977 estendeu o papel fiscalizador de normas do procurador geral da República ao criar a representação para *interpretação* de lei ou ato normativo federal ou estadual por meio da qual o STF poderia ser provocado a estabelecer entendimento definitivo sobre os respectivos diplomas normativos. Mas a medida mais importante introduzida por esta emenda foi a *avocatória*. Por esse instrumento, o procurador geral, e somente ele, poderia solicitar ao STF que chamasse para si o julgamento de causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais do país, quando decorresse imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. A *avocatória* veio arrematar a concentração do sistema de controle judicial das leis e atos normativos no Brasil durante o regime militar” (ARANTES, 2002, p. 42).

³¹ Arantes refere que, “mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público” (2002, p. 44).

causa pública, como serve o Ministério Público. (...) Outra questão que foi muito polêmica nessa ocasião era o seguinte: O Ministério Público deve promover a cobrança de tributo? Havia quem entendesse que sim, mas acabou prevalecendo a posição que não, dizendo-se em suma o seguinte: que o Ministério Público tinha que defender interesses da sociedade e não interesses do Estado, enquanto ente administrador. Com isso se delimitou bem, por exemplo, uma coisa que nunca tinha sido muito definida até então, ou seja, qual é o âmbito de atuação do Ministério Público. A lei saiu em função desse trabalho. Nessa ocasião eu fui a Brasília duas vezes por semana. (...) Houve um momento em que a gente achou que as circunstâncias indicavam que um paulista virasse presidente da Associação Nacional dos Ministérios Públicos, acabou se tornando o Fleury, o presidente (...) (BONELLI, 2002, p. 150-151).

Todavia, é preciso registrar que antes dessa importante conquista para o Ministério Público de modo geral, que foi a Lei Complementar nº 40/1981, a instituição já vinha se mobilizando para assumir o papel de defensor da sociedade, dentro do processo civil clássico.

Na visão de Arantes (2002, p. 24), “muito antes da redemocratização do país, o Ministério Público iniciou sua transformação rumo à condição de ‘defensor da cidadania’, numa fase em que ainda crescia corporativamente à sombra do Poder Executivo”. Assim, para o autor, “o ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público, concedida pelo Código de Processo Civil de 1973” (Ibid., p. 24) e, num segundo momento, já no final do período militar, “coincidindo com a ascensão dos chamados ‘novos movimentos sociais’, de forte conotação anti-Estado, o Ministério Público conseguiu uma segunda grande vitória” (Ibid., p. 24) quando canalizou “para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro – a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional” (Ibid., p. 24), exatamente quando o “debate jurídico e político que alimentava essa mudança preconizava o fortalecimento da sociedade civil e nutria profunda desconfiança em relação a instituições estatais como o Ministério Público” (Ibid., p. 24).

Para permitir um melhor entendimento sobre as atribuições institucionais do Ministério Público no processo judicial, convêm algumas notas.

A determinação das competências do Ministério Público no processo judicial

está ligada, historicamente, a algumas finalidades básicas. Na esfera penal, por exemplo, tendo o Estado absorvido o monopólio do exercício da força em oposição à justiça privada, necessitou de um órgão especializado que exercesse a acusação formal diante de outra instituição, encarregada por sua vez de dizer o direito, isto é, aplicar a legislação vigente, o Poder Judiciário. Somente de modo subsidiário é que ainda hoje se permite que o particular exerça a titularidade da ação penal.

Já no campo do direito civil, tem-se que a atuação do Ministério Público sempre esteve limitada a duas hipóteses: a existência, na discussão da causa, de interesses individuais indisponíveis ou envolvendo indivíduos considerados incapazes. Em ambos os casos a intervenção do Ministério Público assume o nome de *custos legis*, isto é, atua como fiscal da lei e da sua correta aplicação, sem contudo legitimar-se à propositura propriamente dita da causa em juízo.

O art. 82 do Código de Processo Civil Brasileiro estabelece, em seus incisos I e II, que compete ao Ministério Público intervir nas causas em que há interesses de incapazes e nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade.

Segundo Arantes (2002, p. 26), estas duas possibilidades de intervenção estão marcadas:

pela idéia de uma dupla fragilidade a requerer a proteção estatal, respectivamente: a fragilidade do indivíduo incapaz e a fragilidade da sociedade em preservar certos valores e direitos que ela mesma definiu um dia como permanentes e que, exatamente por isso, são fixados como indisponíveis no ordenamento jurídico.

Estas duas possibilidades de atuação ministerial representam exceções no modelo judicial do direito liberal clássico, que está alicerçado sobre os pilares da autonomia da vontade e da disponibilidade dos direitos individuais.

Para Norberto Bobbio (1997, p. 162) há aí um remonte à noção paternalista da sociedade, “a qual pode ser demonstrada também por meio da clássica oposição entre governo dos homens versus governo das leis”, em que os súditos seriam sempre incapazes, temporária ou permanentemente, de fazer valer seus legítimos interesses, notadamente no governo dos homens.

Anota Arantes (2002, p. 27) que:

A diferença importante entre o paternalismo de tipo tradicional e a concepção jurídica da incapacidade individual remanescente no direito contemporâneo é que o primeiro se caracterizava pelo exercício desregrado e irresistível do poder, ao passo que a previsão legal de atuação tutelar do Estado hoje se submete ao princípio mais amplo do Estado de Direito e da limitação do poder político.

Por isso, a intervenção tutelar do Estado na esfera cível, em termos processuais, somente é justificada na medida em que direitos individuais ganham a dimensão de ordem pública, e, assim, a presença do Ministério Público no processo civil “está condicionada originalmente a situações de incapacidade da parte e/ou indisponibilidade de direitos” e “a ampliação das hipóteses de atuação do Ministério Público na área cível teria necessariamente de obedecer a pelo menos um desses dois critérios, sob pena de ser inaceitável juridicamente” (Ibid., p. 29).

Aí reside, segundo Arantes (2002, p. 29), a explicação para a extraordinária expansão do Ministério Público nos últimos vinte anos, posto que “o mesmo movimento que levou ao reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, postulou sua natureza frágil e a incapacidade da sociedade civil em defendê-los por contra própria”, o que representa um grande paradoxo, já que este mesmo processo, que nos idos de 1970/1980 oportunizou a maior de todas as rupturas no princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, “como o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos” (Ibid., p. 29).

Dessa “fragilidade social” aparentemente se apropriou o Ministério Público, estendendo ao máximo a interpretação do art. 82 do CPC para poder abranger o maior número possível de hipóteses em que sua presença na ação civil é exigida e, por consequência, firmar sua posição na arena jurídica como instituição indispensável à própria função jurisdicional do Estado.

Mas é no conteúdo do inciso III do art. 82 do CPC que se encontra a maior novidade em termos de permissão da sua atuação na seara cível. Aludido inciso dispõe que ao Ministério Público compete intervir “em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

Uma vez aprovado o novo Código de Processo Civil em 1973, o Ministério Público tratou de dar a mais larga interpretação possível ao comando do inciso III do art. 82 do CPC.

Como anota Arantes (2002, p. 34), o Ministério Público, argumentando que “a *mens legis* (intenção da lei) prepondera sobre a *mens legislatoris* (intenção do legislador)”, passou a advogar a “tese de que o inciso III não só exigia a sua presença em todas as causas envolvendo interesse público como caberia ao próprio órgão do Ministério Público interpretar a existência ou não desse interesse nos casos concretos” (Ibid., p. 34).

Assim, se a intenção do legislador era buscar no Ministério Público um advogado dos interesses do Estado, a formulação final da lei permitiu que a instituição fosse muito além, “dando início à construção de uma noção de interesse público mais ampla e muitas vezes contraposta ao interesse do próprio Estado” (ARANTES, 2002, p. 34). De outra forma:

A partir de 1973, a intervenção do Ministério Público no processo civil será ampliada com base no poderoso argumento e que o Código de Processo Civil o transformou em guardião do interesse público e que este, a despeito da intenção do legislador, era mais amplo do que os interesses dos órgãos da administração pública” (ARANTES, 2002, p. 34).

Dada a formulação aberta do inciso III do art. 82 do CPC, estavam facilitadas as condições para que o Ministério Público tomasse para si a função institucional da defesa do “interesse público”, mas já neste momento histórico fazendo clara distinção entre o que seria “interesse público do Estado”, enquanto aparato administrativo-burocrático, e “interesse público” direcionado para a proteção dos interesses gerais da sociedade, colocando-se francamente a favor destes últimos³².

³² Segundo Mazzilli, “Ao tomar decisões na suposta defesa do interesse público, nem sempre os governantes fazem o melhor para a coletividade: políticas econômicas e sociais ruinosas, guerras, desastres fiscais, decisões equivocadas, malbaratamento dos recursos públicos e outras tantas ações daninhas não raro contrapõem governantes e governados, Estado e indivíduos. Como o interesse do Estado ou dos governantes não coincide necessariamente com o bem geral da coletividade, Renato Alessi entendeu oportuno distinguir o *interesse público primário* (o bem geral) do *interesse público secundário* (o modo pelo qual os órgãos da administração vêem o interesse público); com efeito, em suas decisões, nem sempre os governantes atendem ao real interesse da comunidade” (MAZZILLI, 2005, p. 47).

Sobre o que é “interesse público” e o significado da expressão “natureza da lide ou qualidade da parte”, Arantes (2002, p. 37) cita ensinamento de Antônio Cláudio da Costa Machado, para quem:

quanto à natureza da lide, a intervenção do Ministério Público será sempre necessária quando estiver em questão um direito material considerado indisponível por lei de ordem pública e, quanto à qualidade da parte, sempre que estiver em questão o interesse processual indisponível, dado pela presença do hipossuficiente ou incapaz como parte no processo. (MACHADO, 1998 *apud* ARANTES, 2002, p. 37).

Também nos anos de 1970 ganha corpo o discurso segundo o qual a defesa dos direitos da sociedade exigia a independência do Ministério Público dos demais poderes do Estado, de tal sorte que “uma engenhosa construção doutrinária, a partir de 1973, tratou de abrir caminho para a transformação institucional do Ministério Público” (ARANTES, 2002, p. 36), com a reivindicação da sua presença no processo judicial civil “para a proteção de um tipo de direito que ia além dos direitos individuais e dos interesses ‘particulares’ dos entes estatais” (Ibid., p. 36).

Se o interesse a ser defendido é mais que o individual, haveria de ser sacrificado o princípio liberal da “disponibilidade” em prol de algum tipo de tutela pública, e então o Ministério Público se apresentou como a instituição melhor credenciada ao exercício dessa função. Por outro lado, considerando que o interesse público não se confunde com o interesse particular da administração, o Ministério Público necessariamente teria que se afastar dela, ou seja, ser independente do Estado, sob pena de não ter suficiente autonomia para litigar contra o próprio Estado.

É de se lembrar que, à época, o Ministério Público era órgão vinculado ao Poder Executivo e dele dependente, e graças à ampliação significativa de suas atribuições o regime de exceção fez de seu órgão máximo, a Procuradoria-Geral da República, “um agente importante da tentativa ambígua de ‘institucionalizar a revolução’, isto é, de governar não só pela força, mas também por meio da lei” (ARANTES, 2002, p. 39), buscando a normalização institucional do regime e a sua legitimação.

Neste sentido, lembra-se o Ato Institucional nº 2, de 1965, que estabeleceu a eleição indireta para a presidência da República e extinguiu os partidos políticos

então existentes, mas também recriou a Justiça Federal de 1º Grau para subtrair das justiças estaduais a possibilidade de julgar causas envolvendo a União.

Ainda em 1965 o governo centralizou ainda mais o Sistema de Justiça, através da Emenda Constitucional nº 16, pela qual introduziu a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual”, que seria patrocinada exclusivamente pelo Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, que na verdade ampliava o alcance da antiga representação para fins de intervenção nos estados e inaugurando, ainda, a forma direta ou abstrata do controle da constitucionalidade das leis no Brasil, de tal forma que, “como representante judicial do Poder Executivo Federal, o Procurador-Geral da República acabou se transformando em um fiscal dos estados, em nome dos interesses da União”, com a incumbência de zelar “pela obediência aos princípios constitucionais ditados pelo próprio regime” (Ibid., p. 41). Nada obstante o cabedal jurídico ter permitido inúmeras hipóteses de intervenção do Ministério Público no processo civil, a instituição não contava com um regramento próprio, que lhe dedicasse organização e lhe inspirasse segurança institucional.

A atuação do Ministério Público no período pré-democrático foi conduzida de modo corporativo. Baseado na aproximação pragmática com o Poder Executivo, a instituição acabou politizada e muitos promotores e procuradores de justiça ocuparam cargos importantes nos governos estaduais, notadamente em São Paulo, que sempre foi o “motor” das inovações conquistadas pela instituição, muito em função exatamente dessa aproximação, como já foi visto. Essa situação de excessiva proximidade com o poder político “gerou tensão no grupo e (...) alterou o padrão de sociabilidade e de confraternização” no Ministério Público Paulista, segundo conclui Bonelli (2002, p. 140), não somente no governo de Luiz Antônio Fleury Filho³³ (1990-1994), integrante do Ministério Público e que ficou conhecido

³³ “Apesar das restrições aos novos colegas (impostas pela CF/88), a participação da elite profissional do MPP no topo da hierarquia política paulista estava em evidência. O governo Quéricia passa a contar com Luiz Antônio Fleury Fº na Secretaria de Segurança Pública. Em 1990, o governador nomeia Cláudio Ferraz de Alvarenga, para a Secretaria de Governo, que é substituído por Antônio Araldo Dall Pozzo no cargo de procurador-geral de justiça de São Paulo. Os três membros do MPP, além de amigos, tiveram intenso envolvimento na defesa das propostas do Ministério Público junto aos constituintes, em Brasília. Eles haviam construído uma carreira no Ministério Público que passara pela liderança das associações profissionais na década de 80, quando esteve em negociação o redesenho institucional. Na sucessão de Quéricia, Fleury foi eleito governador, Alvarenga seguiu por dois anos no cargo de secretário de governo e Dall Pozzo manteve-se à frente da Procuradoria-Geral até 1993. Sob a gestão de Quéricia e Fleury a instituição viscejou (sic), expandiu o tamanho do seu corpo profissional, ganhou prédio para sede, quadro de 2.500 funcionários, computadores e outros recursos, além da aprovação da Lei Orgânica do Ministério Público Paulista, após as mudanças da Constituição” (BONELLI, 2002, p. 157).

como “República dos Promotores” “devido à presença de colegas provenientes da carreira no governo” (Ibid., p. 141), mas também em 1996, com a nomeação de Luiz Antônio Guimarães Marrey para o cargo de Procurador-Geral de Justiça de São Paulo pelo governador Mário Covas, que preteriu os dois primeiros candidatos mais votados pela classe dos procuradores e promotores de justiça paulistas, quebrando uma tradição que se mantinha até então, exatamente porque Marrey era mais “afinado” politicamente com o grupo então no poder no governo paulista (BONELLI, 2002, p. 162).

Arantes (2002, p. 49) cita as falas de Macedo Jr., Promotor de Justiça de São Paulo, por ele entrevistado, para confirmar essa tese. Segundo o referido promotor:

O contato direto com o Poder Executivo e a utilização extensiva da estratégia dos afastamentos de vários membros da instituição para o exercício de cargos junto aos poderes Executivo e Legislativo constituiu um capítulo de uma estratégia bem sucedida de fortalecimento institucional. Os promotores afastados da carreira sempre significavam um importante instrumento de política institucional visando a efetivação do projeto institucional dominante e o asseguramento das garantias e vantagens dentro da instituição, inclusive as de ordem econômico-financeira relacionadas ao sistema remuneratório e orçamentário. Esse sistema de vinculação ao Poder Executivo e apoio em estratégias de “lobbies” e provavelmente “concessões” teve eficácia funcional durante o período de vigência do regime autoritário no Brasil, caracterizado pela hipertrofia política do Executivo e baixo grau de importância política de outros agentes políticos da sociedade civil, como imprensa, movimentos sociais e partidos políticos (grifos do autor).

As fronteiras entre profissionalismo e política são também descritas por Bonelli (2002, p. 157) como um campo de constante contenda entre os integrantes do Ministério Público. Embora sua obra esteja centrada na avaliação da instituição no Estado de São Paulo, existem evidências que podem indicar que a análise seja adequada para todos os estados da federação. Em Santa Catarina, por exemplo, a pesquisa empírica que fundamenta esta dissertação indica que apenas 4,76% dos respondentes concordam com a possibilidade de integrantes do Ministério Público afastarem-se do exercício de suas funções para ocupar cargos em comissão nos

três poderes ou instituições públicas. Por outro lado, 82,86% concordam que o exercício da atividade político-partidária seja vedado a todos os integrantes do Ministério Público, percentual bem maior do que aquele revelado pela pesquisa feita pelo IDESP com o Ministério Público dos Estados (54%) e com o Ministério Público Federal (64,0%)³⁴.

Este desejado distanciamento da política partidária ou convencional³⁵ demonstra que, apesar de o Ministério Público ter conseguido, de certa forma, todo o seu rearranjo institucional com base na sua “aproximação” com a política tradicional, os membros da instituição parecem perceber essa intimidade como um embaraço à independência da instituição e à própria autonomia individual dos seus integrantes, ou receio de sofrerem pressões externas indevidas³⁶.

Como anota Bonelli (2002, p. 140), “análises sociológicas têm estabelecido relações entre a incorporação da defesa dos direitos difusos, coletivos e metaindividuais (...) e a construção da identidade profissional e institucional” dentro do Ministério Público. Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ter deixado claro o impedimento ao exercício da atividade político-partidária a todos os membros do Ministério Público que tenham ingressado na carreira após a

³⁴ Vide questão n. 9 da pesquisa empírica (no apêndice A e comentada no subtítulo 3.4).

³⁵ Diferencia-se o envolvimento do Ministério Público com o mundo da política partidária ou convencional, do sistema político, com o qual evidentemente a instituição se relaciona cotidianamente.

³⁶ A pesquisa empírica realizada pelo mestrando parece confirmar esta preocupação sobre interferências externas indevidas sobre o Ministério Público, inclusive de outras instituições que integram o Sistema de Justiça. Com efeito, para 76,19% dos que responderam ao questionário o Ministério Público sofre “muita influência” ou “alguma influência” indevida por parte do Poder Executivo Federal; para 66,66% há “muita” ou “alguma” influência indevida por parte do Poder Legislativo Federal; 82,86% avaliam haver “muita” ou “alguma” influência indevida por parte do Poder Executivo Estadual; 66,66% entendem haver “muita” ou “alguma” influência indevida por parte do Poder Legislativo Estadual, sendo em menor grau a “influência indevida” por parte do Poder Judiciário, tanto no nível estadual quanto federal, com 40,96% e 52,38%, respectivamente. A pesquisa empírica, por outro lado, não permite concluir em que se traduziria essa “influência externa negativa” e quais os seus efeitos perante a instituição mas, para a primeira questão, pode-se especular que giraria em torno de temas caros ao Ministério Público, como a forma de escolha ou nomeação do Procurador-Geral de Justiça, feita por lista tríplice a partir dos nomes mais votados em eleição pelos integrantes da instituição e, ademais, quanto às renitentes tentativas parlamentares no sentido de limitar os poderes de atuação do MP.

sua entrada em vigência³⁷, os reflexos da permissão legal anterior ao exercício dessa atividade ainda causa embaraços institucionais. Com efeito, entre os membros da instituição ainda há um grande desafio “no que diz respeito às definições do que é profissional e do que é político, e às disputas internas sobre onde passar a linha que separa esses dois campos” (Ibid, p. 141).

Bonelli (2002) arremata que mesmo após as mudanças constitucionais no que se refere às atribuições institucionais do Ministério Público, que garantiram sua autonomia e independência “e reforçaram o *ethos* profissional, o conteúdo desta ideologia segue sendo objeto de disputas internas, particularmente quanto às relações da instituição com o Estado e a sociedade e com o papel do promotor de agente político” (Ibid., 167), atuando na defesa da cidadania e do Estado Democrático de Direito.

Ainda assim, a estratégia institucional somente alcançou sucesso porque é alicerçada também no princípio da defesa dos direitos indisponíveis da sociedade. Como aponta Arantes (2002, p. 50):

Paradoxalmente, foi preciso chegar a democracia, e com ela o dilema brasileiro crônico da fragilidade de nossas instituições político-representativas, para que o discurso da necessidade de um poder independente e guardião dos interesses de uma sociedade raquítica ganhasse força.

Com a abertura democrática que se iniciava,

sobreveio, finalmente, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, com a Lei Complementar Federal nº 40/81, que definiu um estatuto

³⁷ Kerche refere que a proposta levada pela CONAMP à Assembléia Nacional Constituinte previa ampla liberdade para o exercício de “cargo público eletivo e administrativo de excepcional relevância” mas “desde o princípio este ponto foi vetado pelos constituintes, revelando o temor que promotores e procuradores pudessem utilizar-se do cargo para lançar-se politicamente ou privilegiar aliados” (KERCHE, 1999, p. 73b). Os debates havidos durante os trabalhos, relatados por Kerche, demonstram as várias possibilidades analisadas pelos constituintes mas, a partir do “anteprojeto de julho de 1988, este ponto ganhou sua redação definitiva, tendo sido vedada a atividade político-partidária, ‘salvo exceções previstas na lei’” (Ibid., p. 73b), exceção esta que acabou sendo definida “no ‘Ato das Disposições Constitucionais Transitórias’, prevendo-se que teriam direitos a atividades político-partidárias aqueles ingressos no Ministério Público antes de 1998. Esta seção é bastante representativa do que se passou no período constituinte em relação ao MP: por um lado, uma sinalização por parte dos constituintes de que não aceitariam simplesmente as propostas da Confederação Nacional do Ministério Público e que estes exerceram sua atividade de maneira crítica” (Ibid., p. 73b).

para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações (...), como uma autêntica carta de alforria (RITT, 2002, p. 123).

Brünning (2002, p. 206) assenta que o fortalecimento institucional do Ministério Público aconteceu ainda no regime militar, em dois momentos diferentes:

(a) o primeiro, quando Geisel promulgou a Emenda Constitucional n^o 7/77, inserindo na Constituição a necessidade de uma “lei nacional” que buscasse a maior uniformidade para os Ministérios Públicos dos Estados; (b) o segundo momento, quando o Presidente Figueiredo editou a primeira destas leis, a Lei Complementar n^o 40/81³⁸ (destaque no original).

Muito provavelmente o avanço do Ministério Público “teria tido um ritmo mais lento ou mesmo estancado em algumas hipóteses” (ARANTES, 2002, p. 51), não fosse uma geração de novos processualistas que, nos anos 70/80, intensamente debateram as questões relativas aos direitos difusos e coletivos, e que acabaram ganhando “status jurídico mediante alterações legislativas e constitucionais extraordinárias” (Ibid., p. 51). Nesse debate, outra vez o Ministério Público chamou para si a responsabilidade de defender esses novos direitos.

Ainda em 1981, outra importante lei alterou a ordem jurídica, dando mais poderes ao Ministério Público: a lei n^o 6.938, de 2 de setembro, que instituiu a Polícia Nacional do Meio Ambiente. Esta lei é considerada por muitos como um marco jurídico, posto que foi a primeira a divisar a existência de um direito difuso – o meio ambiente – e que poderia ser defendido em juízo através de um também novo mecanismo jurídico por ela criado, isto é, a ação de responsabilidade civil e criminal, prevista no seu art. 14, § 1^o, e que conferiu ao Ministério Público, com exclusividade, a legitimidade ativa para propô-la perante o Poder Judiciário.

A Lei n^o 6.938 trouxe outras inovações importantes, como a

³⁸ A Lei Orgânica do Ministério Público, referida por Macedo Júnior (1999, p. 105) como datada de 1982 e não de 1981, foi precursora dos objetivos institucionais defendidos pela importante declaração de intenções institucionais conhecida por “Carta de Curitiba”, de 1986, “que definia os objetivos da categoria durante os trabalhos preliminares para a Assembléia Nacional Constituinte”, que consagrou, em 1988, com a Carta Magna que entrou em vigor em 5 de outubro, as amplas garantias ao Ministério Público, para que pudesse “desempenhar uma função essencialmente agente na tutela dos interesses sociais e coletivos”.

responsabilidade objetiva, segundo a qual se torna desnecessária a demonstração de culpa ou dolo do agente causador do dano para determinar a obrigação de reparar a lesão, e a irrelevância da licitude da atividade causadora do dano, de modo que mesmo licenciada por órgãos competentes, toda atividade danosa está sujeita à responsabilidade civil e criminal.

Apenas três meses depois da lei que instituiu a polícia nacional do meio ambiente, a Lei Complementar nº 40, a já referida Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP) definiu como uma de suas funções institucionais “promover a ação civil pública, nos termos da lei” (art. 3º, inciso III). A reboque da LONMP, o Ministério Público de São Paulo, já em 1982 ganhou a sua própria Lei Orgânica Estadual, ampliando consideravelmente o leque dos direitos difusos que eram passíveis de proteção através da ação civil pública então incipiente: direitos do consumidor, do meio ambiente e do patrimônio cultural e natural.

Em 1981, a Lei Complementar nº 40³⁹ conferiu legitimação ao Ministério Público para defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, estabelecendo bases para o processo de desenvolvimento da independência da instituição e o seu fortalecimento (ARANTES, 2002, p. 48).

Em 1985 a Lei nº 7.347 tratou da ação civil pública, que trouxe dupla vitória ao Ministério Público: primeiro porque o termo invocava equivalente no direito penal (ação penal pública), estabelecendo um papel de predominância do Ministério Público como titular na sua promoção; segundo porque veio consolidar o monopólio do Ministério Público construído ao longo das legislações editadas no início da década, muito embora a lei de 1985 abrisse o leque de legitimação também aos agentes privados⁴⁰, o que não impediu de demonstrar e sinalizar o Ministério Público como ator principal nesse contexto (Ibid., p. 66).

As novidades introduzidas no Código de Processo Civil de 1973 (art. 82, incisos I, II e III) foram o mote que direcionaram o Ministério Público a consolidar sua posição como parte indispensável na relação processual e, ampliando cada vez

³⁹ Registra-se que a Lei Complementar nº 40 teve tamanha importância que a Constituição de 1988 apenas repetiu a definição de Ministério Público constante daquele diploma legal, com a única exceção da menção ao regime democrático da Constituição de 1988, que não cabia, por óbvio, quando da edição da LC 40 em 1981 (eis que no regime autoritário).

⁴⁰ A legitimação ativa para a propositura da Ação Civil Pública não é exclusiva do Ministério Público, mas “concorrente”, como se verá adiante, o que significa dizer que outras entidades ou associações são igualmente legitimadas.

mais o conceito de “interesse público”, forjou uma luta permanente para consolidação dos espaços ocupados, até que, em 1985, depois de uma intensa intervenção junto ao parlamento nacional, viu aprovada a Lei da Ação Civil Pública, que lhe conferiu, definitivamente, a legitimidade para a defesa em juízo dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Depois disso vieram outras leis que consolidaram a posição institucional para a defesa de uma sociedade tida como incapaz de defender seus próprios direitos e, por isso, necessitada de um órgão tutelar, que é o Ministério Público.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, constitucionalizou o Ministério Público como instituição essencial à Justiça, de natureza permanente, conferindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF/88).

Como se vê, a ação civil pública para a proteção de direitos difusos e coletivos existia antes mesmo de 1985, quando entrou em vigor a Lei nº 7.347, e que representa outro ponto importante na escala evolutiva do Ministério Público, como será visto em item próprio. Na discussão da ação civil pública serão feitas breves considerações, ainda, sobre as outras leis posteriores que conferiram legitimidade ativa ao Ministério Público para defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

De fato, após 1973 o ordenamento jurídico pátrio foi cada vez mais acumulando hipóteses de intervenção processual ao Ministério Público, sempre com base no “reconhecimento da indisponibilidade de certos direitos e da hipossuficiência de seus titulares” (ARANTES, 2002, p. 37), de tal sorte que, em 1974, segundo Mazzilli (1994), podiam ser relacionadas 120 possibilidades de intervenção ministerial no processo civil.

Entretanto, interessante registrar o que aponta Arantes (2002, p. 108), acerca da ocorrência de uma espécie de regressão da estratégia expansionista do Ministério Público, partindo da própria instituição, inclusive “no sentido de rever o conjunto de suas atribuições e de descartar aquelas consideradas menos relevantes, diminuindo a ‘quantidade’ e melhorando a ‘qualidade’”. E exemplifica como um sinal de que o Ministério Público vem buscando uma “diminuição” de atribuições, ou melhor, vem “selecionando” quais interesses efetivamente são de importância a merecer sua intervenção que sua atuação à frente dos debates que

sugeriram a “revisão do conceito de ‘interesse público’, aquele que em 1973 credenciou o Ministério Público a iniciar sua longa e vitoriosa trajetória de reconstrução institucional” (Ibid., p. 108).

E, nesse sentido, João Lopes de Guimarães Junior (1997 *apud* ARANTES, 2002, p. 108) afirma que essa ampla intervenção do Ministério Público como *custos legis* não possui mais razão de ser diante do novo papel institucional delineado pela Constituição de 1988, pelo que entende que “é preciso avançar na discussão sobre atribuições que não têm contribuído para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que poderiam ser abandonadas”, permitindo uma seleção das causas cuja intervenção do Ministério Público é justificada por sua relevância, “seja no que tange à indisponibilidade de seu objeto, seja no que tange ao alcance social da decisão a ser proferida” (GUIMARÃES JR., 1997 *apud* ARANTES, 2002, p. 109-110).

Outrossim, Arantes (2002, p. 110), referindo-se a Ferraz e Guimarães Jr, aponta a necessidade de a instituição abandonar o perfil decorrente de sua primeira etapa de transformação institucional, quando a tática de atuação foi a de “ocupar quaisquer espaços”, o que não se justifica mais diante das inúmeras atribuições conquistadas nos anos de 1980 e 1990, “cabendo agora, ao contrário, desvencilhar-se daquelas mais tradicionais e que já não guardam mais relação com o novo perfil da instituição” (FERRAZ E GUIMARÃES JR., 1997 *apud* ARANTES, 2002, p. 110)⁴¹.

Outra situação a ser pensada é a questão da discricionariedade. No âmbito criminal, o Ministério Público não possui autorização para agir discricionariamente⁴², situação esta que não se encontra bem definida no âmbito cível e que, segundo Arantes (2002, p. 111), deve ser alcançada para que seja possível a aplicação dos princípios da oportunidade e da conveniência, “selecionando os casos que julgar

⁴¹ A Procuradoria-Geral de Justiça de Santa Catarina, visando racionalizar a intervenção do Ministério Público no processo civil, editou o Ato nº 103/2004.

⁴² O princípio da obrigatoriedade da ação penal, quando presentes indícios da autoria e da materialidade do fato criminoso, significa que o promotor de justiça não pode optar por qualquer outra providência que não o oferecimento da denúncia. A Lei nº 9.099/95 não modificou, na realidade, esta situação. Embora tenha trazido os institutos da transação penal (para as infrações consideradas de pequeno potencial ofensivo, com penas até dois anos de privação da liberdade) ou da suspensão condicional antecipada do processo (para os crimes cuja pena mínima não seja superior a um ano de privação da liberdade), não há discricionariedade do órgão do Ministério Público. Presentes os requisitos objetivos e subjetivos previstos na referida lei, tanto para a transação penal quanto para a suspensão condicional antecipada do processo, deve ser beneficiado o agente com tais institutos, ainda que não queira o promotor. Para as infrações penais de menor potencial ofensivo, a obrigatoriedade foi mitigada pela possibilidade da solução consensual.

mais relevantes para sua atuação”⁴³ (Ibid., p. 111).

Em resumo, é possível afirmar que, nada obstante toda a construção desse novo perfil institucional, cujas atribuições dadas ao Ministério Público foram significativamente ampliadas, o sistema político continua a ser um canal de comunicação com o Ministério Público, e a instituição necessita comunicar-se com a política e com a sociedade através dele. O que os integrantes da instituição parecem recusar, notadamente após a Constituição de 1988, é que se faça da política partidária esse canal comunicativo, inclusive com seus integrantes sendo candidatos a cargos eletivos ou nomeados para funções políticas em instituições ou instâncias governamentais. Essa aproximação entre inúmeras situações é exigida porque o Ministério Público é uma instituição jurídica mas também política e, além disso, necessita do sistema político para impedir a concretização das tentativas em trâmite no Congresso para “cortar”⁴⁴ poderes do Ministério Público.

Uma das maneiras de neutralizar essas tentativas é buscar cada vez mais a

⁴³ Arantes (2002, p. 111) justifica a aplicação desses princípios sob o argumento dos promotores de que “o acúmulo indiscriminado de trabalho, provocado pela obrigação de agir em todos os casos, tem prejudicado a qualidade das ações do Ministério Público”.

⁴⁴ A propósito, Sanches Filho (2005, p. 49) traz a discussão acerca do foro privilegiado para agentes políticos, inserido com a edição da Lei Federal nº 10.628/02, que alterou a redação do artigo 84 do Código de Processo Penal, numa clara busca de limitação dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, através do foro especial por prerrogativa de função, que alcançou não somente a área criminal, mas quaisquer infrações cíveis previstas na Lei de Improbidade Administrativa, “indo além ao garantir que o foro especial ficasse assegurado também aos exercentes de funções públicas, mesmo depois de cessada a investidura, retomando, neste aspecto, dispositivo já revogado pelo STF (Refiro-me ao enunciado da Súmula 396/94 (revogada em 1999): ‘Cometido o crime durante o exercício funcional prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciadas após a cessação daquele exercício’” (SANCHES FILHO, 2005, p. 50). E isso significa, conforme ressalta o autor, que “promotores de justiça, no âmbito estadual, e procuradores da república, no nível federal, perdem poder de investigação e, conseqüentemente, de abrir processo contra agentes políticos” (Ibid., p. 50). Contudo, em que pese oportuno o registro, há que se salientar que a ação de inconstitucionalidade referida já foi julgada, e acolheu a tese de inconstitucionalidade da Lei nº 10.629/02, conforme pesquisa feita no sítio do Supremo Tribunal Federal, na ADIn 2797-2, julgada procedente, conforme segue: “O Tribunal, por unanimidade, rejeitou as preliminares. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Em seguida, após o voto do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, Relator, que julgava procedente a ação, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pela Associação Nacional dos Membros Ministério Público (CONAMP), o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga; pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República. - Plenário, 22.09.2004. Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Eros Grau, justificadamente, nos termos do § 001º do artigo 001º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. - Plenário, 10.11.2004. O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, nos termos do voto do relator, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10628, de 24 de dezembro de 2002, que acresceu os §§ 001º e 002º ao artigo 84 do Código de Processo Penal, vencidos os Senhores Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e a Presidente. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente). Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente) - Plenário, 15.09.2005”. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2006. Outrossim, conforme registra Sanches Filho (2005, p. 51), caso fosse reconhecida a constitucionalidade da Lei nº 10.629/02, “segundo levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público (CONAMP)”, a referida lei afetaria diretamente “4.753 ações contra autoridades acusadas de improbidade ou investigações preparatórias de processos deste tipo”.

“legitimação social” da instituição, colocando-se com mais efetividade na defesa dos direitos metaindividuais. Isso, todavia, só será conseguido mediante uma racionalização das atribuições dos promotores e procuradores, visto que a acumulação dos modos tradicionais de atuação (*custos legis*) com as novas possibilidades (ações civis públicas, inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta) pode levar também ao engessamento da instituição, que acabará ou refém da atuação burocrática ou da realização ineficiente do seu papel de defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O Ministério Público, assim, continua em busca de reavivar seu papel político diante da Sociedade e do próprio Estado brasileiro, objetivando “superar alguns poucos inconvenientes resultantes da primeira estratégia expansionista e investindo em novas formas de atuação que ampliem ainda mais a sua condição de *agente político da lei*” (ARANTES, 2002, p. 112).

Essas novas formas de atuação serão melhor visualizadas no capítulo 3 desta dissertação.

2.2. A EVOLUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO NÍVEL CONSTITUCIONAL E O DESENHO INSTITUCIONAL DE 1988

A evolução do Ministério Público brasileiro aponta para o fato de que a instituição nunca teve uma posição destacada nas Constituições passadas. Para Bonelli (2002, p. 144), “A relação do Ministério Público com o Estado e com a política pode ser ilustrada pelas mudanças que diversas constituições introduziram na sua vinculação aos poderes instituídos”.

De fato, no Brasil-Colônia e no Brasil-Império a institucionalização do Ministério Público não existiu. Havia menções esparsas aos promotores públicos, sem se definir mais detalhadamente suas atribuições ou garantias para o exercício das suas funções, que restavam previstas nas leis importadas de Portugal. Somente em 1609 é que uma lei brasileira vai tratar da figura dos promotores de justiça, com a lei que criou o Tribunal da Relação da Bahia, e em 1847 a expressão “Ministério Público”, oriunda dos países europeus, foi usada pela primeira vez no Brasil, no art. 18 do Regimento das Relações do Império (SALLES, 1999, p. 23).

A Constituição de 1934, de natureza democrática e inspirada no modelo de Weimar, foi a primeira a constitucionalizar o Ministério Público, colocando-o como órgão de cooperação nas atividades de governo.

Na Constituição de 1937, de Getúlio Vargas e interpretada como de inspiração fascista, o Ministério Público sofreu forte revés, pois a instituição era nela prevista em artigos esparsos e apenas para identificar a figura do Procurador-Geral da República, que exercia atribuições dentro do Supremo Tribunal Federal (RITT, 2002, p. 122).

A Constituição de 1946 voltou a dar o devido destaque ao Ministério Público, com título próprio e fora da órbita dos demais poderes do Estado (MACEDO JÚNIOR, 1999b).

O regime militar iniciado em 1964 acabou por enfraquecer os Poderes da República, atingindo, também, a instituição do Ministério Público, embora paradoxalmente tenha sido nele que a instituição conseguiu sua primeira lei orgânica. Esta fase se estende até meados de 1981, com a transição democrática praticamente consumada, quando o Ministério Público então já “iniciava o seu vertiginoso crescimento, destacando-se na atualidade como eficiente órgão de defesa dos cidadãos e da sociedade” (BRÜNING, 2002, p. 179).

O golpe militar de 1964 representou nova ruptura no ordenamento jurídico. Em 24 de janeiro de 1964 “promulgou-se nova Constituição, que colocou o Ministério Público dentro do capítulo do Poder Judiciário, embora fossem mantidas, em linhas gerais, as regras anteriormente vigentes” (RITT, 2002, p. 123).

Apesar de colocado como um “apêndice” do Poder Judiciário, a Constituição da ditadura (1964) abriu importante passo para a conquista da autonomia e independência do Ministério Público, ao garantir a equiparação com os magistrados.

Novo golpe militar em 1969, quando a junta militar, através da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro, decretou a Constituição de 1969, desta feita colocando a instituição do Ministério Público dentro do capítulo do Poder Executivo, retirando da instituição as garantias da independência e imparcialidade, dando amplas atribuições ao chefe do Ministério Público da União, de livre nomeação e exoneração do Presidente da República, já agora sem a necessidade da consulta prévia do Senado. A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, determinou a elaboração de lei complementar específica para o Ministério Público (art. 96,

parágrafo único).

A “Constituição Federal Outorgada”, de 1969, retirou do Ministério Público as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos magistrados, ao suprimir o parágrafo único do art. 169 da Constituição anterior, tornando a ser mero funcionário administrativo do Estado.

Em 1979 João Batista Figueiredo assumiu a presidência da República, reformando a lei orgânica dos partidos políticos, permitindo a criação de novas agremiações partidárias, regulamentando a lei da anistia, restabelecendo as prerrogativas do Congresso e as eleições diretas para governadores, extinguindo as figuras dos “Senadores Biônicos”, dentre outras medidas democratizantes.

Segundo Kerche (1999, p. 61b) o Ministério Público “pode ser considerado, do ponto de vista institucional, a maior novidade trazida pela Constituição de 1988, mesmo quando comparado aos Poderes de Estado ou outras instituições como o Exército ou o Banco Central”.

Sadek (2000, p. 11) salienta que “Promotores e Procuradores da República passaram a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional, transformando o Ministério Público em um ator político relevante”, saindo “da obscuridade e alçando-se para o centro dos refletores”.

Para Kerche (1999), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constitui inegável “ponto de inflexão” para a instituição do Ministério Público, e não o Código de Processo Civil de 1973, como é para Arantes. Avalia o autor que “Antes de 1988, tratava-se de uma instituição ligada ao Executivo, responsável principalmente pela ação penal pública junto aos tribunais” (Ibid., p. 62a). Todavia,

Após a Constituição de 1988, o Ministério Público passa a ser independente de todos os poderes de Estado e detentor de atribuições extremamente reforçadas de representante da sociedade, inclusive para questões coletivas de fundo civil, através da ação civil pública (KERCHE, 1999, p. 62a).

No artigo O Ministério Público e a Constituinte de 1987/1988 Fábio Kerche aprofunda estudos sobre a atuação da Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), junto aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que foi responsável pela elaboração do texto da Carta Política de 1988, apostando ser um

equívoco a afirmação de alguns – inclusive de dentro da instituição -, no sentido de que os constituintes teriam “cochilado” ao dar ao Ministério Público o desenho institucional de que dispõe hoje. Para o autor, a CONAMP obteve sucesso “apenas parcial” nas várias propostas levadas aos congressistas, que serviram como uma espécie de “filtro” e “criando inclusive mecanismos de limitação e controle por parte dos outros Poderes de Estado, não previstos na proposta da Confederação Nacional do Ministério Público” (Ibid., p. 61a). A hipótese do “cochilo” não explica todo o processo e não reflete a complexidade dos trabalhos da Constituinte (65.000 emendas, 243 advogados entre os 559 parlamentares das mais diversas posições políticas, quase dois anos de atividades etc.)” (Ibid., p. 61a). A principal contribuição de Kerche, pois, na discussão que se estabelece, é a de lançar luzes sobre o ambiente da Assembléia Nacional Constituinte que desenhou o Ministério Público como hoje se apresenta, refutando muitos dos argumentos centrados ora na força do *lobby* da CONAMP, ora num alegado estado de dormência dos parlamentares.

Convém, portanto, um olhar mais atento à análise de Kerche.

Em dado momento, Kerche avalia que “O Ministério Público brasileiro, quando observado seu aspecto de independência institucional e o instrumento da ação civil pública, tornou-se não somente o caso mais extremo de *parquet* distante dos Poderes políticos”, na comparação com outros países, mas também “um caso único” (Ibid., 67b). A independência institucional, principalmente frente ao Poder Executivo, a legitimidade para a defesa dos interesses coletivos e o mandato assegurado ao Procurador-Geral foram garantias conquistadas com a Constituição de 1988. A questão relevante que levanta o autor é por que os constituintes teriam optado por este modelo “um tanto distinto do observado na maioria dos países democráticos?” (Ibid., p. 67b).

Para Kerche (1999), uma característica distintiva da própria Assembléia Nacional Constituinte foi a sua permeabilidade a “vários grupos de pressão representando interesses diversos” (Ibid., p. 67b) e, nesse sentido, observa que a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público recebeu “oficialmente, além da própria Confederação Nacional do Ministério Público, representantes dos Defensores Públicos e dos Delegados de Polícia” (Ibid., 67), o que permite questionar por que razão o Ministério Público recebeu as maiores modificações. Em outros termos, “se todos fizeram lobby, por que foi justamente esta instituição que

mais viu ampliadas suas atribuições?” (Ibid., p. 67).

Na avaliação do autor, duas seriam as explicações: o pressuposto de que efetivamente a Confederação Nacional do Ministério Público ofereceu aos constituintes uma proposta em forma de texto constitucional, a chamada Carta de Curitiba sobre a inclusão do *parquet* na Constituição e, além disso, desenvolveu um intenso trabalho de acompanhamento junto às discussões que foram travadas no parlamento. Em segundo lugar, “houve relativa facilidade para esse *lobby* operar ‘vendendo’ aos constituintes a idéia da importância da criação de um agente não-político partidário – responsável pela defesa dos interesses da sociedade” (Ibid., p. 67b). Esta facilidade seria devida “a um aspecto conjuntural e a características de cultura política” (Ibid., p. 67b).

O aspecto conjuntural ressaltaria do próprio momento histórico dos trabalhos constituintes, ao fim do período autoritário. “A questão central para os constituintes, observando a Constituição de 1988, não era minimizar o Estado segundo os parâmetros liberais clássicos, mas, sim, democratizá-lo” (Ibid., p. 67b-68a), o que pode ser observado em várias disposições constitucionais que permitem os mecanismos de participação direta da sociedade e da ampliação dos direitos coletivos.

Por outro lado, no aspecto da cultura política, “segundo Amaury de Souza e Bolívar Lamounier, pode-se identificar no processo constituinte de 1987/1988 ‘três diferentes ‘estratos’ de experiência histórica, três ‘idades geológicas’ (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 83 *apud* KERCHE, 1999, p. 68a-68b) da cultura política brasileira que estariam presentes nos debates e nas leis elaboradas. O primeiro seria uma “negação indiscriminada do passado”, a identificação de que, “dado que os direitos individuais da tradição liberal não foram suficientes para acabar com as desigualdades existentes em nossa sociedade, somado à figura fraca ou mesmo inexistente de indivíduo”, seria indispensável a “revisão das premissas individualistas do Direito brasileiro” (SOUZA; LAMOUNIER, 1990, p. 83 *apud* KERCHE, 1999, p. 68b), o que possibilitou a ampliação dos direitos, inclusive para entidades coletivas.

O segundo aspecto da cultura política estaria representado pelo “legado getulista” nos trabalhos da constituinte, manifestando-se basicamente pela tradição nacionalista, refletida afinal em vários pontos da Constituição da República de 1988,

como o monopólio do petróleo, a definição do que seja empresa nacional, etc.. Ademais, “uma ampliação dos direitos de cidadania, principalmente nos seus aspectos trabalhistas que, pela lógica liberal, reflete uma noção paternalista de Estado” (KERCHE, 1999, p. 69a), concebido, ainda, como “agente privilegiado, não somente do ponto de vista da iniciativa econômica, como também da construção da cidadania. Esta concepção condiz perfeitamente com a tradição segundo a qual a sociedade civil é vista como fraca e incapaz”, sozinha, de reivindicar ou postular a ampliação de seus direitos (Ibid., p. 69a).

Por terceiro havia, ainda, segundo Souza e Lamounier (1990 *apud* Kerche, 1999, p. 69a), um grupo dentro da assembléia constituinte que advogava alternativas à participação política exclusivamente através da representação parlamentar. Neste contexto foram incluídos na Constituição da República de 1988 o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa e, no que se refere ao Poder Judiciário, “houve a legitimação de agentes coletivos contrariamente à tradição individualista-liberal. Cria-se instrumentos que prescindem de uma intermediação entre a sociedade civil e o Estado” (KERCHE, 1999, p. 69a).

Para Kerche (1999, p. 69b), é “na articulação desses pontos que a segunda parte da hipótese ganha consistência, demonstrando a relativa facilidade encontrada pela Confederação Nacional do Ministério Público em ‘vender’ seu projeto”, porque a instituição representa, a um só tempo, a) um agente privilegiado para a defesa dos direitos coletivos (negação do passado), b) um reforço do papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais, inclusive no aspecto paternalista (“legado getulista”) e, c) um “instrumento de reforço da cidadania, rompendo o modelo liberal-clássico de representação política via partidos” (Ibid., p. 69b). O projeto apresentado à constituinte, assim, se adaptava às “diferentes concepções presentes na ‘democrática’ Assembléia Nacional Constituinte” (Ibid., p. 69b). Arremata o autor que:

Ele se diferencia enquanto projeto não porque se apresentava enquanto concepção de um único grupo, mas por representar um modelo novo, diferenciado, perfeitamente justificado como necessário tanto por aqueles que queriam romper com o passado autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado como agente (ainda) fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aqueles que buscavam formas

alternativas de participação e interferência no debate político e na defesa de interesses. (KERCHE, 1999, p. 69b).

Assim, é necessário ainda seguir o raciocínio de Kerche, na avaliação das propostas que foram feitas pela CONAMP perante a Assembléia Nacional Constituinte e aquelas que foram efetivamente aprovadas, depois dos debates havidos e da interferência de outras associações de classe⁴⁵.

Não houve grande dissenso em relação ao “local” em que o Ministério Público figuraria dentro da formatação do Estado brasileiro, nem em relação à definição da instituição, destacando-se, neste ponto, que a proposta da CONAMP não foi inteiramente aceita, na medida em que não incluía “a função jurisdicional e os interesses sociais e individuais indisponíveis, mas a defesa da Constituição e do interesse público” (Ibid., p. 70b).

Kerche (1999, p. 71a-71b) aduz que “Se o princípio geral de um Ministério Público independente e com atribuições amplas foi aceito em todos os anteprojetos, corroborando parte de minha hipótese”, faltaria demonstrar que “os constituintes criaram mecanismos” até mais rigorosos de controle sobre a instituição do que aqueles que foram propostos pela CONAMP através da Carta de Curitiba. Assim, a primeira observação a ser feita diz respeito à “indicação do Procurador-Geral da República e dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados” (Ibid., p. 71b).

Em resumo, o argumento de Kerche ganha reforço, nesse quesito, porque “por um lado, a maior derrota da CONAMP foi justamente no que se refere às formas de indicação e destituição dos Procuradores-Gerais” e, de outro lado, é “sobre esse item que os Constituintes buscaram criar mecanismos de controle sobre a instituição” (Ibid., p. 73a).

No que se refere à relação do Ministério Público com a polícia civil os constituintes “cederam à pressão, mas desta vez da Associação dos Delegados”, porquanto a proposta que acabou incorporada à Constituição de 1988 limita a ação

⁴⁵ “Neste item, o objetivo é comparar os diferentes projetos apresentados sobre o Ministério Público na Constituinte – oito anteprojetos da Relatoria Geral da Assembléia Nacional Constituinte, o anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, a proposta do ‘Centrão’ e a proposta apresentada pela Confederação Nacional do Ministério Público – e o texto final promulgado na Constituição. A idéia é demonstrar que os parlamentares reviram pontos importantes, reforçando a interpretação de que houve reflexão e maturação, até a apresentação do texto final, no qual o MP aparece como um agente independente dos Poderes de Estado e com a atribuição da defesa de interesses da sociedade” (KERCHE, 1999, p. 69b). As fontes utilizadas por Kerche para suas comparações foram extraídas do Senado Federal.

do MP “contrariamente àquilo que foi reivindicado” pela Confederação Nacional do Ministério Público, que postulava, além do exercício privativo da ação penal pública, a “supervisão dos ‘procedimentos investigatórios, podendo requisitá-los e advocá-los” (Ibid., p. 74a). Dito de outra forma, “os constituintes limitaram em muito o papel do Ministério Público nas investigações criminais se comparado ao que foi proposto pela Confederação Nacional da própria entidade” (Ibid., p. 74a), mantendo desta forma uma divisão de trabalho no que concerne à questão da investigação penal, “recusando-se a aumentar os poderes do Ministério Público” (Ibid., p. 74a).

O contrário, porém, ocorreu com a Ação Civil Pública, para a qual se garantiu “amplos poderes ao MP; indicando seu desejo de construir uma instituição responsável pelo reforço da cidadania no que se refere à fiscalização dos agentes públicos e na garantia dos direitos coletivos” (Ibid., p. 74a-74b), tanto que a diferença quase que completamente, em termos comparativos, a de outros países.

Arantes (2002, p. 91) faz uma pertinente observação acerca do que considera “a única derrota significativa do Ministério Público na Constituinte de 1987-1988”, ou seja, a “recusa dos parlamentares em aceitar a proposta da Carta de Curitiba em manter o monopólio da instituição sobre a Representação de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal” (Ibid., p. 91-92), o que transformaria o Procurador-Geral de Justiça “em uma espécie de intermediário do controle da constitucionalidade das leis” (Ibid., p. 92), já que os órgãos e instituições legitimados teriam que representar ao Procurador-Geral sobre eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, cabendo a ele, então, ajuizar, se assim entendesse, a ação de inconstitucionalidade.

O texto constitucional aprovado quebrou o “monopólio do Ministério Público nessa área e entregou a uma lista de nove agentes a titularidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF, sem intermediário” (Ibid., p. 92), aumentando a comunidade de intérpretes da constituição.

Embora possa ser cansativo, entende-se importante registrar o testemunho de Ibsen Pinheiro, que coordenou a elaboração dos artigos 127 a 129 da Constituição de 1988, o qual reflete que:

Não foi fácil chegar ao novo perfil da instituição. Eu sei porque estava na Constituinte e, designado pelo líder Mário Covas, coordenei a elaboração do texto dos artigos 127, 128 e 129 que compõem a base

do Ministério Público na Constituição Federal, conduzindo, também, a pesada negociação que a precedeu, não apenas entre as lideranças políticas, mas muito mais com as corporações interessadas, especialmente as polícias civil e militar, a magistratura e a advocacia. Entre dois amores balançou o coração da Constituinte. Os da direita, conservadores, queriam conservar, naturalmente. Defendiam o mesmo Ministério Público esboçado na França do século 14 e que se subia ao Parquet para representar, pelos procureurs du Roi, os interesses do monarca; até que Luiz XIV escancarou e, sendo ele o Estado, por assim dizer publicizou os promotores. Mas nada que fosse além da defesa do Estado, embora já embrionasse o conteúdo democrático do monopólio da ação penal pública. Particularmente dura (e surpreendente) foi a negociação com o Ministério Público! Seu segmento federal, hoje de longe o mais visível, opôs-se tenazmente às mudanças, engajando na luta sua associação representativa e todos os seus líderes, inclusive um prestigiado Procurador-Geral da República, tudo porque defendia encarniçadamente o poderzinho de representar judicialmente a União, o que às vezes o empurrava esquizofrenicamente para os dois lados do balcão, na ponta autora e na parte ré de um mesmo feito. Na esquerda havia também adversários da mudança, porque suas lideranças preferiam a solução ascética (e poética) do ombudsman escandinavo que, como se sabe, funciona muito bem...na Escandinávia. Por fim preponderou a proposta que vinha do Ministério Público dos Estados avalizada por uma experiência que há muito valorizava a independência funcional e principalmente a distinção entre o fiscal da lei e o procurador do Estado. São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro conduziram essa luta, com apoio de todas as estruturas estaduais. Logo, o perfil do Ministério Público que aí está não é casual, nem accidental, mas produto de muita reflexão, muito entendimento, algumas concessões de partes a partes (dada a diferença no mecanismo de provimento do cargo de Procurador-Geral da União e nos estados, assim como a expressão “controle externo da atividade policial”), e sobretudo muita clareza na idéia-força que moveu a proposta vitoriosa: desenhar uma instituição estatal que não fosse do governo, mas da sociedade, não mais apenas para a histórica função institucional de acusar, mas também a de defender “a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127). Ou ainda, como reza o art. 129, “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as

medidas necessárias a sua garantia (PINHEIRO, 2000 *apud* RODRIGUES, 2002, p. 67).

Como anota Sadek (2000, p. 23):

(...) a repercussão pública (das) atuações do Ministério Público tem sido considerável, provocando tanto aplausos como severas críticas. Apesar da diversidade nas avaliações, não haveria como negar suas consequências no jogo político. Isto é, do ponto de vista do desempenho administrativo, legisladores e administradores passaram a ter de levar em conta a presença de mais um ator, que tem interferido no que se faz, no que se deixa de fazer, no como se faz e com que recursos.

Da arena política da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988 saiu o Ministério Público definido como “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”, conforme estabelece o art. 127 da Constituição da República.

A Carta Política define como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (§ 1º do art. 127), assegurando à instituição autonomia funcional e administrativa, tendo liberdade para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, os quais são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos, com liberdade, também, para a definição da sua política remuneratória e dos planos de carreira, dispondo, por lei, sobre sua organização e funcionamento (§ 2º).

O Ministério Público abrange o Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e dos Territórios, e o Ministério Público dos Estados-membros (art. 128 da CF/88).

Por outro lado, são funções institucionais do Ministério Público, a saber, nos termos do art. 129 da Magna Carta de 1988:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III – promover o

inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V – defender judicialmente os interesses das populações indígenas; VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Para a garantia do pleno exercício das suas atribuições constitucionais, os membros do Ministério Público gozam das garantias da vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado, da inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros e assegurada a ampla defesa e, por último, a garantia da irredutibilidade de subsídio, fixado na forma disciplinada pela Constituição da República Federativa do Brasil, através da EC nº 19/98 (alíneas a, b e c do § 5º do art. 128 da CF/88).

A vitaliciedade, para Alves (2001), tem como objetivos impedir que a perda do cargo por motivo disciplinar se dê por decisão administrativa, com exceção da aposentadoria compulsória, bem como condicionada que a expulsão seja somente por má-conduta, promovendo uma interdição à exoneração.

Alves (2001, p. 45) afirma que a irredutibilidade dos vencimentos registra um “limite negativo ao legislador, a quem proíbe de fixar vencimentos nominalmente inferiores aos que uma lei estipula para os Membros do Ministério Público”. Já a inamovibilidade significa um obstáculo à remoção (ou à promoção) compulsória, de alcance simplesmente relativo. Trata-se de uma proteção especial ao cargo e à sede, posto que de nada adiantaria proteger o cargo sem proteger, simultaneamente, a função, configurando garantia que, segundo Alves (2001),

supera todas as outras em grau de importância.

Os princípios consagrados pelo legislador constituinte também foram importantes para o desempenho funcional dos promotores e procuradores⁴⁶, com repercussões políticas acerca da autonomia da instituição, entre os quais se destacam o da independência funcional e o do promotor natural (SANCHES FILHO, 2005, p. 86). A independência funcional configura no direito de o promotor ou procurador de justiça “oficiar livremente e fundamentadamente de acordo com a sua consciência e a lei, não estando adstrito, em qualquer hipótese, à orientação de quem quer que seja” (CARNEIRO, 2001, p. 42).

O princípio do promotor natural pode ser configurado como garantia que impede legalmente a substituição do promotor de justiça sempre que sua atuação contrarie interesses do chefe político local. Para Carneiro (2001), o princípio do promotor natural decorre do princípio da independência funcional, pressupondo que cada órgão da instituição tenha, de um lado, as suas atribuições fixadas em lei e, de outro, “que o agente, que ocupa legalmente o cargo correspondente ao seu órgão de atuação, seja aquele que irá officiar no processo correspondente” (Ibid., p. 47).

Para Sanches Filho (2005, p. 87), a importância desses dois princípios “impede (dificulta) pressões sobre as atividades dos promotores e, dessa forma, funciona como ponto de veto ao possível controle exercido pelos governadores sobre a instituição”, possibilitando aos agentes do Ministério Público o pleno exercício das atividades que lhe foram constitucionalmente conferidas.

Ao acumular as características de fiscal, ouvidor e advogado do povo, a Constituição de 1988 destina ao Ministério Público a posição de defensor da sociedade contra possíveis abusos do Estado e do mercado, ao mesmo tempo em que defende o Estado Democrático de Direito contra possíveis ataques de particulares de má-fé, implicando, necessariamente, numa maior proteção da própria legislação para que a instituição possa agir de acordo com a defesa dos interesses sociais. Segundo Mazzili (1999, p. 88), em razão de o Ministério Público estar investido de parcela da soberania estatal, e também comungar da estrutura do

⁴⁶ Necessário esclarecer que o Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, os quais recebem a designação de procuradores da república. No Ministério Público dos Estados os seus integrantes são chamados de promotores de justiça, na primeira instância, e de procuradores de justiça, na segunda, e são chefiados administrativamente pelo Procurador-Geral de Justiça.

próprio Estado, pode-se afirmar que é órgão do Estado. Diante do modelo estritamente democrático sobre o qual se instalou a Constituição de 1988, face a ruptura havida com o regime ditatorial antecedente, o legislador conferiu a guarda do seu bem mais elevado ao Ministério Público. Mazzilli aponta que:

O Ministério Público pode existir seja num regime autoritário, seja num regime democrático; poderá ser forte tanto num quanto noutro caso; porém, só será verdadeiramente independente num regime essencialmente democrático, porque não convém a governo totalitário algum que haja uma instituição, ainda que do próprio Estado, que possa tomar, com liberdade, a decisão de acusar até mesmo os próprios governantes ou de não processar os inimigos destes últimos (1999, p. 89).

As vedações constitucionais impostas aos membros do Ministério Público são as de receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais, de exercer a advocacia, de participar de sociedade comercial, na forma da lei e de exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério, bem como o impedimento ao exercício da atividade político-partidária (art. 128, inciso II da CF/88), sendo que esta última vedação foi inscrita no texto da Constituição por força da EC nº 45, de 8.12.2004.

Arantes (2002) relativiza o entendimento de que a Constituição de 1988 deu ao Brasil um novo Ministério Público. Para ele:

(...) essa afirmação não é verdadeira, uma vez que parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da Ação Civil Pública de 1985. (Ibid., p. 76).

De qualquer modo, pode-se dizer que o Ministério Público foi à constituinte

cumprir um duplo desafio: o de manter as conquistas já obtidas durante o regime autoritário e, de outro lado, buscar a “única vantagem institucional que lhe faltava: a independência frente aos demais poderes” do Estado⁴⁷ (Ibid., p. 76), o que acabou conseguindo. Essa independência foi “construída 1) positivamente por meio de mecanismos de autogoverno da instituição e de garantias contra a intervenção de outros poderes”, e “construída; 2) negativamente por meio da ‘limpeza’ de funções ‘estranhas’ à missão mais nobre da instituição e da proibição a seus integrantes de exercerem funções desvinculadas da carreira” (Ibid., p. 76), independência esta que seria uma exigência da própria democracia constitucional e uma garantia para a sociedade, antes que para a própria instituição.

Além disso, é preciso considerar que o Ministério Público teve o que mostrar aos constituintes. Com base na lei do meio ambiente, que abria a possibilidade para a ação civil pública e, depois, com a própria Lei da Ação Civil Pública, o Ministério Público levou à Assembléia Nacional Constituinte suas experiências - ainda que àquele tempo não tão vastas-, em vários estados, principalmente São Paulo, no trato com a defesa dos direitos metaindividuais, mostrando que não havia necessidade no Brasil de ser instituído o *ombudsman* no estilo sueco, que já existia uma instituição com o perfil adequado à defesa dos direitos difusos e coletivos, enfim, uma instituição que se mostrava coerente com a proposta de democratização do Estado brasileiro, na linha argumentativa de Kerche (1999).

Logo, embora a avaliação de Arantes seja bem sustentada, não dá maior relevância ao mundo circundante do Ministério Público, centrando toda a explicação

⁴⁷ “Foi exatamente essa definição de independência funcional que emergiu da Constituição de 1988, graças a um conjunto espetacular de garantias ao exercício da função e que tem permitido, desde então, a cada membro do Ministério Público transformar-se numa espécie de agente político da lei rigorosamente independente, livre de constrangimentos significativos, exceto os colocados por sua própria consciência. Evidentemente, a expressão ‘agente político da lei’ é um jogo de palavras, mas que tem a intenção de mostrar o paradoxo criado em 1988: um agente com a independência típica dos órgãos judiciais *inertes* e *neutros*, porém destinado à ação política de defesa de interesses da sociedade, num quadro em que a lei, como o céu, é o limite. De fato, a garantia de independência no exercício de suas funções tem permitido a promotores e procuradores atuarem com extrema desenvoltura e autonomia – particularmente nos conflitos de dimensão social e política -, contra as pressões externas e até mesmo internas, advindas dos estratos superiores da instituição. As garantias específicas impedem que o membro do Ministério Público seja demitido, a não ser por sentença judicial (vitaliciedade), que seja removido compulsoriamente de um lugar para outro (inamovibilidade) ou que seu salário seja reduzido (irredutibilidade de vencimentos). Resultante de uma longa batalha pela equiparação com a magistratura, a extensão dessas garantias ao Ministério Público completou a autonomia da instituição, possibilitando àqueles que reivindicavam um papel político excepcional para a instituição levarem às últimas consequências sua tarefa de defender os interesses gerais da sociedade” (ARANTES, 2002, p. 79-80).

para a sua atual conformação institucional no “ativismo político” dos procuradores e promotores de justiça que, intimamente ligados ao mundo da política partidária, dela tiraram proveito para “construir” essa nova formatação com uma visão exclusivamente “endógena” de como deveria ser e quantos poderes poderia ter.

A partir da análise de Kerche, portanto, é razoável supor que também em relação às leis infraconstitucionais houve discussão no parlamento, onde as forças políticas se debateram até chegar ao resultado que garantiu ao Ministério Público a defesa (não exclusiva) dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A Constituição de 1988 ampliou sensivelmente o número de questões que podem ser submetidas ao crivo judicial através da ação civil pública, de modo que o Ministério Público seria o detentor da tarefa de viabilizar a sua promoção objetivando a proteção da sociedade no que tange aos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos (KERCHE, 1999, p. 62a).

Contudo, o autor avalia como problemática a questão acerca da ausência de definição desses interesses, tornando o leque muito amplo e pouco regulamentado do ponto de vista jurídico, o que permite ao Ministério Público atuar em campos “tradicionalmente reservados aos agentes políticos” (Ibid., p. 62b), o que legitimaria o que ele chama de “substituição” dos representantes eleitos por aqueles ligados ao Ministério Público e legitimados por mecanismos que não os eleitorais. Essa discussão culmina por registrar que “a instituição se utiliza (identificando que há espaço para atuar), e contribui (selecionando as mais diversas questões) para a ‘politização da justiça’ ou ‘judicialização da política’” (Ibid., p. 62b).

Assim, a politização do judiciário é um fenômeno que acaba sendo potencializado pelo Ministério Público quando da abertura de inquéritos e propositura de ações, inclusive de fundo civil, uma vez que o Judiciário é um Poder cuja ação depende de provocação de terceiro, muito embora tal fenômeno exista independentemente do Ministério Público (Ibid., p. 63a).

Esse espaço coloca o Ministério Público, segundo Arantes (2002, p. 138), numa posição institucional estratégica, “em meio ao contrastante retrato de um Estado ineficiente e uma sociedade hipossuficiente”. E, assim, na favorabilidade do contexto apresentado, com a incompetência do regime político democrático para preenchê-lo, surge o agente político da lei.

Para Cavalcanti (1999, p. 53-54), a Constituição Federal de 1988 é o marco

do vínculo entre o Ministério Público e a efetivação dos direitos de cidadania no Brasil, “colocando-o como uma espécie de ‘defensor’ dos direitos constitucionais do cidadão e da sociedade”.

Contudo, em que pese a definição constitucional dada ao Ministério Público, Grinover (1997) tece três críticas à instituição: entende que o Ministério Público deveria atuar mais no campo penal, que não possui um controle externo⁴⁸ e, outrossim, não lhe compete a tarefa de defensor do povo. Mais precisamente quanto a esta última, diametralmente ligada à defesa do efetivo exercício da cidadania, aduz que:

(...) a função de defensor do povo não é função para o Ministério Público, assim como não é função ligada ao Poder Executivo. A função de defensor do povo, a meu ver, é uma extensão do poder político do Congresso e das Assembléias Legislativas, e eu me bati, quando da proposta de Constituição de 1988, por um verdadeiro *ombudsman* parlamentar. (...) A meu ver ele é representante dos interesses do povo, mas não é representante do povo, porque no meu entender representante do povo é só quem é escolhido pelo povo, e o Ministério Público não se legitima pelo voto popular no Brasil (GRINOVER, 1997, p. 15).

Para Alves (2001) o Ministério Público tem sido reconhecido pela comunidade em geral, e os procuradores e promotores de justiça dedicam-se à carreira jurídica com franco “idealismo”, como um “conceito de ‘missão social’ com

⁴⁸ A questão do controle externo do Ministério Público hoje deixa de ter relevância em termos de discussão, visto que a Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, já o estabeleceu ao criar o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A da CF), o qual é formado pelo Procurador-Geral da República, que também o preside, por quatro membros do Ministério Público da União, por três membros do Ministério Público dos Estados, por dois juízes, um deles indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. Ao Conselho Nacional do Ministério Público compete, entre outras atribuições, exercer “o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (art. 130-A, § 2º da CF). A pesquisa empírica que sustenta parte das observações desta dissertação, realizada com membros do Ministério Público de Santa Catarina, apontou que 68,58% dos que responderam ao questionário posicionaram-se “totalmente a favor” ou “a favor em termos” da instituição de um órgão de controle externo para o Ministério Público, e a maioria deles também aceitaria que tal órgão fosse composto de forma a contar com representantes da magistratura, da OAB e de juristas, mas recusariam a composição do órgão de controle externo por membros dos Poderes Legislativo e Executivo (61,90% e 67,62%, respectivamente). (Para análise do resultado completo da pesquisa, consultar apêndice A).

que se entregam os vocacionados” (Ibid., p. 74), e, além disso, “promove a existência ‘cívica’ do cidadão”, sem abandonar a razão primeira da sua existência, ou seja, “continua um diuturno combate à criminalidade” (Ibid., p. 74).

Diferentemente de Grinover (1997), entende Sadek (2000, p. 30) que a integração do Ministério Público passa a desenvolver um elo que legitima sua atuação como uma instituição cuja natureza tem se destacado representativa, “em sentido absolutamente inédito”.

Entretanto, tantas atribuições à instituição têm sido vistas com certa dificuldade não só pela população brasileira, bastante marginalizada no que diz respeito à efetivação de sua cidadania, mas pelos próprios integrantes da instituição. Sadek (2000) identifica que, tanto nos debates internos quanto nos externos acerca da instituição, é possível distinguir, no mínimo, duas correntes acerca desse avanço institucional:

uma defende o avanço das conquistas institucionais manifestas na Constituição de 1988 e outra que vê com muito temor a politização da instituição, sua excessiva exposição à mídia e um abandono das atividades relacionadas à ação penal, considerada como vocação genuína da instituição. (Ibid., p. 33).

Como uma instituição que viu seu desenho consideravelmente modificado em poucos anos, o Ministério Público naturalmente atraiu críticas, às vezes severas. Contudo, Sadek (2000, p. 37) finaliza afirmando que:

o MP encontra-se em processo de transformação; afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania.

Registra-se, ainda, que o promotor de justiça sempre teve atuação como verdadeiro advogado, “como órgão agente a quem cabia propor a ação, produzir provas, arrolar testemunhas, enfim, cumprir todas as tarefas necessárias a pleitear a aplicação da lei por parte do Poder Judiciário” (MACEDO JÚNIOR, 1999b, p. 38).

O legislador constituinte vislumbrou no Ministério Público uma instituição capacitada para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em decorrência das suas atribuições executivas e sua independência, passando a

defini-lo como órgão agente em favor dos interesses sociais, tornando-o uma espécie de *ombudsman* não eleito.

Para Ferraz (1993, p. 70):

(...) no quadro jurídico-político da Constituição Federal (em que poderá cumprir, inclusive, relevante papel no sistema de controle do exercício do poder estatal, isto é, no sistema de divisão do poder), é ele o instrumento institucional pelo qual poderão ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário as mais altas questões de interesse social e coletivo.

Diferente do Judiciário, o Ministério Público pode agir por iniciativa própria sempre que considerar que os interesses sociais estejam ameaçados, bem como ser acionado por qualquer cidadão que considerar que algum direito ou princípio jurídico esteja sob ameaça. São, pois, os integrantes do Ministério Público, agentes políticos, e como tais devem atuar com ampla liberdade funcional. Para Pazzaglini Filho (1997), a atividade do Ministério Público, conforme outrora afirmado, não se finaliza na mera aplicação da lei, eis que:

No Estado democrático, os direitos fundamentais não se limitam ao subjetivismo pessoal dos chamados direitos de liberdade. Extrapolam essa órbita para alcançar direitos econômicos, direitos sociais e direitos culturais inerentes a uma cidadania plena. Hoje o Ministério Público tem que se preocupar com a cidadania plena. (PAZZAGLINI FILHO, 1997, p. 20a).

Contudo, a realidade é que, no Brasil, pouco ou quase nada se fala das suas instituições, quiçá da verdadeira ordem constitucional existente; nas palavras de Lamounier (1992, p. 43), “um país que não fala de suas instituições não constrói instituições”. E conclui que “pouco a pouco, vai-se constituindo uma nova agenda intelectual, tendo o funcionamento das instituições como foco analítico e a consolidação do regime democrático como parâmetro normativo”⁴⁹ (Ibid., p. 43).

⁴⁹ A propósito, conforme se extrai de Lamounier (1992, p. 50), referindo-se à ordem constitucional de 1988, o autor afirma: “Neste limiar dos anos 90, cresce a convicção de que a Constituinte mais tangenciou que articulou de fato a grande reforma institucional do País. Mas a mesma dificuldade existe na área acadêmica. Embora a ciência política pareça ter agora um foco melhor ajustado na questão institucional (Abranches, 1988; Lamounier, 1991a; Mainwaring, 1991), as pesquisas ainda são notoriamente insuficientes. Qual é exatamente o enigma que nos propõe a esfinge institucional brasileira, não sabemos; mas há fortes indícios de que tem a ver com fragmentação e ingovernabilidade”.

Segundo Castilho e Sadek (1998, p. 7b):

não há como negar que o Ministério Público é, hoje, um ator político de primeira grandeza, cabendo-lhe, segundo vontade expressa do constituinte a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade.

Goulart (1997) afirma que o compromisso institucional do Ministério Público é com um projeto democrático fundado no princípio da igualdade, que passou de uma opção pessoal para um dever funcional a partir de 1988. O modelo constituinte da democracia brasileira deve ser entendido nos liames propostos pelo legislador, ou seja:

A democracia entendida como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento econômico deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a diminuição das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem comum. (...) Portanto, o promotor de justiça precisa estar imbuído desse projeto de democracia (...) (GOULART, 1997, p. 24).

O gerenciamento das políticas públicas, seja na formulação, implementação ou na avaliação dos resultados, exige responsabilidade e respeito indissociável aos primados da Constituição sobre as ações do poder público: os princípios da publicidade, da impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência, e tudo deve ser dirigido à consecução dos objetivos traçados pelo Estado Brasileiro, previstos no art. 3º da Constituição, alcançando-se a promessa da realização dos direitos individuais e coletivos (art. 5º), dos direitos sociais (art. 6º) e dos direitos políticos (art. 14). Há uma inegável “erosão da consciência constitucional” (LOWENSTEIN, 1970 *apud* APPIO, 2005, p. 22) diante das imensas dificuldades de se fazer cumprir as promessas sociais e econômicas estabelecidas pela Constituição de 1988.

Apesar da gama de atribuições que a legislação e a Constituição lhe atribuem, o Ministério Público não deve postar-se como a salvação da sociedade brasileira, porquanto os graves problemas que nela são encontrados não podem ser resolvidos apenas com base na aplicação do Direito. Mas pode, em larga medida, fazer cumprir os comandos constitucionais mediante o uso dos instrumentos que lhe

são conferidos pela própria Constituição e por leis ordinárias, remediando algumas das chagas que a sociedade apresenta, principalmente aquelas decorrentes das ações – e inações – do próprio Estado e também do mercado.

É possível supor que, se pretende ainda se apresentar como o “defensor da sociedade”, deve elevar a democracia a um valor a ser perseguido em suas próprias estruturas e ações, consultando a sociedade para que ela sim defina quais as suas prioridades, não se podendo esquecer, todavia, da advertência de Furtado, no sentido de que instituições democráticas não podem surgir enquanto prevalecerem sobre a sociedade qualquer tipo de tutela (FURTADO, 1979 *apud* REZENDE, 2004).

A fiscalização constante dos procedimentos do Estado e do mercado, através do que se chama *accountability*, e a adoção de práticas democráticas na questão da definição de suas políticas e prioridades institucionais é que pode contribuir para a legitimação social do Ministério Público. A autonomia de seus representantes (ou independência funcional) constitui-se na ausência de subordinação intelectual de cada agente; havendo substituição, o novo titular poderá agir e opinar diferentemente do antecessor, no mesmo grau ou em sede recursal. Tal situação é prevista pela Constituição de 1988, e visa proteger a instituição do controle hierárquico da administração pública, relativizando o controle externo e interno, que esbarra, assim, nos limites dos princípios da instituição, em especial sua autonomia.

Para Alves (2001, p. 41), “o membro do Ministério Público é inviolável pelo teor de seus pronunciamentos e pelas opiniões que externa no cumprimento de suas funções”: a opinião pessoal de cada um tem que ser respeitada, sem ser nenhum obrigado a contrariar sua convicção quando da sua atuação, o que pode eventualmente constituir forte obstáculo à definição e execução da própria política institucional do Ministério Público.

Como anota José Jesus Cazetta Júnior (2001, p. 38), as limitações “internas à hierarquia (...) são de tal ordem que se pode sustentar a virtual imunidade dos membros do Ministério Público à sua incidência – notadamente quanto aos atos funcionais, isto é, os que se realizam como órgãos de execução”. A independência funcional põe-se, ainda na avaliação de Cazetta Júnior, como um “sério limite à Administração, porque, em princípio, esta não pode ditar aos membros da Instituição o modo, o momento, o conteúdo do ou a qualidade do ato funcional – o que

praticamente elimina a idéia de hierarquia” (Ibid., p. 39).

O perfil institucional do Ministério Público redefinido pela Constituição de 1988, bem como o redimensionamento de suas atribuições têm provocado importantes avanços na reconstrução de sua própria identidade. A legislação infraconstitucional, em consonância com a norma maior, indica os parâmetros de importância da instituição, descrevendo claramente sua potencialidade (CASTILHO; SADEK, 1998, p. 8a).

Entretanto, essa reconstrução evolui segundo a ação de seus membros, ou seja, a velocidade com que os atos amoldam os comportamentos depende, em grande parte, da vontade dos membros do Ministério Público. Sendo uma instituição monocrática, seus integrantes possuem liberdade de agir independentemente de hierarquia de mando e obediência, estando adstritos, entretanto, à legalidade dos atos praticados (Ibid., p. 8a).

Essas mudanças institucionais e o novo papel desempenhado pelos membros do Ministério Público vêm provocando inúmeras alterações na base da própria instituição, mais precisamente nas atividades dos seus integrantes.

A independência do Ministério Público significa que a instituição não está vinculada a nenhum dos poderes do Estado, com autonomia administrativa e financeira; e além dessa autonomia com relação a outros órgãos e instituições, possui também assegurada aos seus agentes a autonomia funcional em relação a outros agentes da própria instituição (SANCHES FILHO, 2005), o que, como já referido, certamente impõe restrições à execução da *accountability*, interna ou externamente.

Aliás, a importância atribuída à autonomia do Ministério Público pela Constituição de 1988 fica bastante clara quando observado o artigo 85, inciso II da Carta Política, que descreve como crime de responsabilidade qualquer ato do Presidente da República que atente contra o livre exercício da instituição (ALVES, 2001). Idêntica disposição vem reproduzida na Constituição Estadual de Santa Catarina, que prevê, em seu artigo 72, inciso II, crimes de responsabilidade os atos do Governador do Estado que atentem contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Uma questão, portanto, merece análise: como instituir e fazer cumprir um plano de atuação, ou uma definição de prioridades institucionais, quando os

membros do Ministério Público, por gozarem de quase absoluta independência funcional, não são controlados administrativamente e, assim, podem, em tese, agir livremente, acatando ou não as políticas e prioridades institucionais?

Em Santa Catarina, desde a vigência da Lei Complementar Estadual nº 197/2000, a atuação dos órgãos de administração e executivos do Ministério Público devem pautar-se pela política de prioridades institucionais. Estabelece o art. 80 da referida Lei Complementar que “A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e diretrizes estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais”.

O Plano Geral de Atuação (PGA) é estabelecido por ato do Procurador-Geral de Justiça, mas a sua elaboração e a própria definição das prioridades deve ser feita de maneira democrática, com a participação efetiva dos Centros de Apoio Operacional, da Coordenadoria de Recursos, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvindo-se o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (art. 81), estabelecendo a lei complementar que para a execução do PGA são estabelecidos programas de atuação das Promotorias de Justiça, programas de atuação integrada para as Promotorias de Justiça e projetos especiais (incisos I, II e III do § 1º do art. 81 da LC nº 197/2000).

O Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (CCPPI) foi criado pelo Ato nº 056/2003, do Procurador-Geral de Justiça de Santa Catarina, o qual é formado por um Procurador de Justiça, por sete Promotores de Justiça e pelos ex-procuradores-gerais de justiça que tenham exercido o cargo na condição de titular e que se encontrarem em atividade, desde que queiram integrá-lo, sendo que o procurador de justiça é eleito pelos membros do Ministério Público de 2º grau, enquanto que os Promotores de Justiça integrantes do CCPPI são eleitos pelos membros do Ministério Público de 1º Grau, dividindo-se o Estado de Santa Catarina em inicialmente sete regiões, escolhido um representante por região. Posteriormente, através do Ato nº 090/2005, do Procurador-Geral de Justiça, o CCPPI teve aumentada a participação de membros do 1º Grau, para doze participantes, dividindo-se o Estado de Santa Catarina em doze regiões, representando a região no CCPPI o candidato mais votado.

Cabe ao CCPPI “apresentar sugestões para elaboração e manifestar-se

sobre o projeto do Plano Geral de Atuação antes da sua aprovação pelo Procurador-Geral de Justiça”, bem como “manifestar-se, por solicitação do Procurador-Geral de Justiça, sobre matéria de interesse institucional”⁵⁰.

Com base nas disposições legais mencionadas, e nas portarias do Procurador-Geral de Justiça que convocaram as eleições para o CCPPI, o Ministério Público de Santa Catarina elaborou o seu Plano Geral de Atuação nos anos de 2003, 2004 e 2005, o último com vigência até dezembro do ano corrente.

Os Planos Gerais de Atuação apresentam, logicamente, as prioridades de atuação do Ministério Público nas diversas áreas em que tem obrigação constitucional de atuar⁵¹.

Originalmente, o Ministério Público possuía como papel defender os interesses da Coroa e da Administração e foi, passo a passo, se desvinculando desse objeto para “acompanhar o desenvolvimento do processo social de aberturas de espaços democráticos de participação, foi ganhando autonomia, para, afinal, cumprir exclusivamente o papel de defensor do povo” (GOULART, 2005a, p. 2), passando seus membros, os promotores de justiça, a agir “como trabalhadores sociais comprometidos com as lutas pelo resgate da cidadania e pelo aprofundamento da democracia” (Ibid., p. 2). Essa atitude gerou

uma mudança de mentalidade e de postura dos membros do Ministério Público. A defesa da sociedade, a globalidade de seus interesses, faz emergir um promotor de justiça cuja atuação extrapola os limites do processo judicial e das atividades ligadas à persecução penal; estas, até então, preponderantes. Com perfil atualizado, o *promotor-ombudsman* substitui a figura anacrônica do implacável acusador criminal (GOULART, 2005a, p. 2).

Muito além do que apenas defender, o Ministério Público assume verdadeira

⁵⁰ Incisos I e II do art. 10 do Ato PGJ nº 056/2003.

⁵¹ Para Maciel (2002, p. 114-115), “sob a ótica da legitimação social, ao novo sistema de atuação foi conferido o papel de aproximar a instituição da sociedade e transformar o promotor de Justiça no ‘grande intermediário de um entendimento regional’”. E é justamente isto que se encontra descrito no Ato PGJ 88/MP/03, que instituiu o PGA para o período de setembro de 2003 a agosto de 2004: “Em síntese, o que se pretende com este Plano é apresentar aos membros e servidores do Ministério Público catarinense e à Sociedade em geral as políticas e prioridades institucionais que, sob a ótica da Procuradoria-Geral de Justiça, devem orientar as ações ministeriais ao longo do próximo ano” (Aspectos introdutórios do Ato referido).

posição de “parceiro privilegiado de todos os setores da sociedade civil comprometidos com a ‘construção’ da democracia de massas, difundindo e representando os valores democráticos”, promovendo a efetivação dos direitos sociais, coletivos e difusos (Ibid., p. 4). Entretanto, ressalta Goulart (2005a, p. 4) que “não podemos defender o que ainda não temos. Aqui, a democracia de massas, substancial, ainda está em fase incipiente de construção”.

Observando-se a instituição do ponto de vista atual, não é possível afirmar que o Ministério Público esteja consolidado no seu papel constitucionalmente desenhado: tanto que Goulart (2005a, p. 9) afirma que o Ministério Público encontra-se ainda em fase de transição, “visto que, do ponto de vista intra-constitucional, ainda não incorporou plenamente sua nova função política”, o que significa dizer que “não formou uma ‘vontade coletiva-interna democrática’ capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social”: em suma: “ainda não se promoveu plenamente a ‘catarse interna’ que poderá habilitá-lo como órgão mediador da ‘catarse social’”⁵² (Ibid., p. 9).

Para o autor, na prática, os projetos apresentados como programas de atuação e de planos de definição de prioridades objetivam, “tão-somente, o cumprimento formal de determinação legal, sem o envolvimento de seus membros na definição de prioridades institucionais” (Ibid., p. 10). A conclusão desses Planos de Atuação, na realidade, deveria ser formulada através de consulta do Ministério Público, previamente, aos “setores da sociedade civil comprometidos com esse projeto democrático, através de audiências públicas” (Ibid., p. 12).

A unidade institucional, segundo Goulart (2005b, p. 3) deve ser baseada na democracia, pois essa construção democrática “supõe a participação da sociedade no processo de definição das prioridades institucionais, através dos novos instrumentos e espaços de democracia participativa”, a exemplo das audiências

⁵² Goulart (2005a, p. 8) explica que o Ministério Público vêm atuando como um dos mais importantes agentes da “vontade política democrática”, cuja tarefa que lhe é incumbida é a de “definir e participar de ações político-jurídicas transformadoras, modificadoras da realidade, objetivando a construção da hegemonia democrática”. Desta forma, “essa práxis transformadora” acaba cumprindo uma “função política maior (realizar a ‘grande política’), que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. Ou seja, é o ‘movimento catártico’ de transição do ‘momento corporativo’ e particularista para o ‘momento ético-político’ de modificação do real” (GOULART, 2005a, p. 8). No nível interno e, portanto, institucional, o movimento catártico ocorre quando “os seus membros superam os ranços intracorporativistas e contribuem para a formação de uma ‘vontade interna democrática’, a orientar a práxis transformadora do grupo ou da instituição” (GOULART, 2005a, p. 8).

públicas.

Assim, ao passo que incumbe à Corregedoria-Geral do Ministério Público promover a fiscalização do cumprimento, “pelos órgãos de execução, das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação” (Ibid., p. 3), é atribuição do “Conselho Superior, exercer o poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis, a impedir desvios que frustrem a unidade institucional nos casos concretos” (Ibid., p. 3).

Aliás, os membros do Ministério Público, ainda que gozem de autonomia funcional que lhes permite uma atuação discricionária, não podem atuar arbitrariamente com a justificativa do princípio da autonomia funcional: deve haver “uma consciência autêntica, emancipativa e universal” (Ibid., p. 4), cuja observância e obediência ao direito não significa dizer que o Ministério Público deverá observar e obedecer cegamente a literalidade dos textos da lei, mas deverá utilizar-se do direito como

instrumento de transformação social, o que implica interpretação recontextualizadora da norma, à luz dos valores que informam o projeto democrático constitucionalmente delineado (estratégia institucional do Ministério Público), bem como o reconhecimento de que o direito possui diferentes dimensões (política, econômica, cultural e normativa), portanto a dimensão normativa é apenas uma delas (GOULART, 2005b, p. 4).

Em resumo, é possível registrar que os membros do Ministério Público que se esquivam de observar as metas, prioridades e as ações definidas nos Planos Gerais e programas de Atuação não podem invocar, em seu favor, sua independência funcional, “pois este princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos” (Ibid., p. 4).

O que se tem de mais necessário, principalmente no que diz respeito às prioridades institucionais a serem observadas, registra Goulart (2005b, p. 5), é

estabelecer novas escalas espaciais de atuação, que leve em conta o território como instância de disputa de poder entre os diferentes atores sociais e, conseqüentemente, instância de luta pela efetivação

dos direitos fundamentais. O estabelecimento de uma escala única (a comarca) é hoje inadmissível.

Considerando as demandas sociais de cada região, entende Goulart (2005b) que é preciso redimensionar a atuação de acordo com a natureza dessas demandas: “mostra-se conveniente, em muitos casos, a macrorregionalização (ampliação da base territorial) e, em outros, a microrregionalização (redução da base territorial)” (Ibid., p. 5)⁵³.

Para Maciel (2002, p. 113), com vistas à necessidade de adequação da atuação ministerial “à nova identidade institucional, o sistema de promotoria foi idealizado para ser o canal de implementação da política institucional e, simultaneamente, o elo entre a instituição e a sociedade”. Desta forma, “cada Promotoria estabelece os seus objetivos específicos (em conformidade com o Plano Geral e Regional)” (MACIEL, 2002, p. 113).

O PGA detalha atenção prioritária nas áreas dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; entretanto, segundo se infere de Maciel (2002, p. 119), os Planos Gerais de Atuação :

são sempre o que cabe num papel, são genéricos, é impossível estar contra o que está lá escrito. Ou seja, ele tem tudo, não define prioridade alguma, ou seja, como que você vincula? Se você coloca tudo, você não está definindo prioridade.

Em Santa Catarina, o Ministério Público tem se utilizado dos PGAs na tentativa de criação das políticas institucionais, quando busca a definição das prioridades da instituição e afirma sua missão como sendo “promover a defesa dos direitos da população, visando à redução dos conflitos e à construção da paz social” (MINISTÉRIO..., 2006, p. 8). Outrossim, traz como desafios:

⁵³ Em Santa Catarina, através do Ato nº 145/2000, de 29.11.2000, da Procuradoria-Geral de Justiça, foi instituída a Promotoria Temática da Serra do Tabuleiro, que tem “sede” na 4ª Promotoria de Justiça de Palhoça e competência para “atuar na proteção do patrimônio natural, turístico e paisagístico em todo o território do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, sem prejuízo das atribuições próprias das Promotorias de Justiça das Comarcas de Santo Amaro da Imperatriz, Imaruí, Imbituba, Tubarão e Florianópolis”. Tal Promotoria Temática foi oficialmente instalada em 18.12.2000. (MINISTÉRIO..., 2005).

a) atender plenamente as demandas da sociedade; b) implementar as políticas e prioridades institucionais; c) contribuir para a redução da criminalidade; d) melhorar a qualidade da prestação dos serviços; e) consolidar e aperfeiçoar o perfil constitucional da Instituição; e f) fortalecer a credibilidade da Instituição (MINISTÉRIO..., 2006, p. 9).

De qualquer modo, o estabelecimento de políticas institucionais e a sua efetiva execução por parte de cada membro do Ministério Público ainda é um importante campo para discussões, frente ao princípio da autonomia funcional.

Ademais, ainda que se considere, na linha argumentativa de Goulart, que a administração superior do Ministério Público (Conselho Superior e Procuradoria-Geral) deve exercer um controle mais efetivo sobre o cumprimento das metas estabelecidas, é de se notar que os mecanismos disponíveis ou são frágeis ou não são utilizados, o que pode contribuir para que as prioridades eleitas não sejam seguidas, tornando-se, como diz Goulart (2005a), peças destinadas ao cumprimento formal da legislação, sem vincular os membros do ministério Público.

Além disso, um projeto ou programa de prioridades institucionais que não sejam feitos com consulta prévia à sociedade pode padecer do vício das tecnoburocracias, sem legitimação social e de impactos ou resultados insuficientes ou afastados das expectativas da sociedade⁵⁴.

Na próxima seção serão destacadas algumas experiências institucionais realizadas pelo Ministério Público de alguns estados da federação, que podem demonstrar que o compromisso institucional é efetivamente de aproximação do Ministério Público com a comunidade a que serve, principalmente para a proteção e defesa dos direitos e interesses daqueles que normalmente encontram-se excluídos do Sistema de Justiça, sequer conhecem seus direitos fundamentais e, muitas vezes, não dispõem de meios para fazer valer esses direitos e interesses perante a administração do Estado ou mesmo diante da força do mercado, alijados, enfim, da

⁵⁴ Faz bastante sentido, portanto, acerca de processos e procedimentos democráticos, a advertência que faz Boaventura de Sousa Santos no sentido de que “A contribuição maior da sociologia para a democratização da administração da justiça consiste em mostrar empiricamente que as reformas do processo ou mesmo do direito substantivo não terão muito significado se não forem complementadas com outros dois tipos de reformas. Por um lado, a reforma da organização judiciária, a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for inteiramente democrática. (...) As novas gerações de juízes e magistrados deverão ser equipadas com conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral e sobre a administração da justiça em particular.” (2003, p. 180).

distribuição da riqueza nacional.

Tais experiências podem ser consideradas modelos de atuação institucional, cada uma a seu modo, mas todas elas demonstram que o Ministério Público, ainda que vagarosamente, vêm assumindo outras formas de atuação, diversas da burocrático-processual, que configuram o que se denomina de ação de “promotores de gabinete”, pouco afetos a olhar a realidade social que os rodeia, e que se portariam muitas vezes como “novos aristocratas”⁵⁵. Tais profissionais tendem à extinção na medida em que se renovam os quadros dos agentes institucionais e se compartilham os novos valores constitucionais que foram concedidos ao Ministério Público.

2.3 APROXIMAÇÃO INSTITUCIONAL COM A COMUNIDADE: algumas experiências

Já se observou anteriormente que o Ministério Público consolidou inúmeras atribuições com a Constituição de 1988, que o definiram como verdadeira instituição democrática e seus membros como agentes políticos “vocacionados” à defesa dos interesses metaindividuais.

Essa evolução institucional foi marcada por diversas tentativas de efetivação dessas atribuições e implementação das políticas públicas na promoção desses interesses (algumas frustradas, outras que servem de exemplo pelo rigor e pelo sucesso que obtiveram em suas comunidades).

Algumas experiências que já foram realizadas Brasil afora, como opções políticas da administração superior do Ministério Público de alguns estados, são elucidativas das novas atribuições institucionais que cabem ser cumpridas pelo

⁵⁵ O termo “novos aristocratas da sociedade moderna” foi cunhado por Toqueville para referir-se às garantias e privilégios da magistratura norte-americana, como lembra Arantes (2004, p. 106). Como em função do “isomorfismo mimético” ao Ministério Público foram dados os mesmos privilégios e garantias, a ele pode ser estendida essa denominação toquevilleana. A propósito, Arantes usa essa denominação quando analisa o impacto da proposta de criação dos órgãos externos de controle, da magistratura e do Ministério Público. Refere que “A proposta da criação de órgãos externos de controle tem levado juízes e promotores à agonia: os que se dedicam aristocraticamente à causa da liberdade, temem a ingerência política e o fim do Judiciário como poder político capaz de contrastar a maioria governante; os que simplesmente se beneficiam corporativamente dessas garantias e privilégios, temem que a igualdade republicana nivele as coisas por baixo” (ARANTES, 2004, p. 106).

“defensor” dos direitos do cidadão. Em Santa Catarina mesmo, como se procura mostrar abaixo, muito antes de a Constituição de 1988 definir os novos papéis do Ministério Público, a instituição já adiantava para onde iria, com a experiência do Departamento de Defesa do Consumidor (DECON).

Essas experiências, além disso, servem para mostrar que existe um Ministério Público diferente, com posturas diferentes frente aos problemas sociais e que buscam as soluções possíveis, principalmente com base na atuação extrajudicial. Antes de narrar estas experiências, convém destacar um importante estudo feito por Silva, com promotores de justiça do Ministério Público de São Paulo.

Silva (2001, p. 127) realizou seu estudo com dois grupos de membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, os da capital e os do interior do Estado, que define como “tipos ideais”⁵⁶, numa referência weberiana, concluindo que estes dois grupos, embora em tese disponham de um mesmo cabedal jurídico para o exercício de suas atividades, portam-se de modos distintos, já que têm “um significativo espaço para definir suas prioridades e criar métodos de trabalho”.

O estudo de Silva (2001) é bastante representativo das mudanças pelas quais passou a instituição nos últimos anos. Para efeito analítico, Silva define os grupos como sendo dos “promotores de fatos” e dos “promotores de gabinete”. Para a autora,

o *promotor de gabinete* (é) aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Muito

⁵⁶ Silva refere que “Para que a distinção entre estas duas formas de atuação ficassem suficientemente clara, utilizei as características mais marcantes de ambas na definição de dois tipos ideais: *promotor de gabinete* e *promotor de fatos*. Eles são propostos aqui como tipos ideais, pois que construídos por meio da ênfase em certas características e elementos encontrados na atuação concreta dos promotores selecionados. Acentuando e realçando algumas características observadas, os tipos *promotor de fatos* e *promotor de gabinete* pretendem demarcar diferenças significativas em relação a duas formas distintas de atuação. Assim, considerando cada um dos promotores do grupo estudado, eu poderia classifica-los, talvez, numa escala onde os extremos fossem os tipos definidos acima. Certamente, a maioria ocuparia pontos intermediários nessa escala, nenhum deles encarando exatamente os tipos ideais, uma vez que procedimentos e atitudes que definem ambos os tipos encontram-se entrelaçados na realidade. O tipo ideal é usado como recurso analítico e, como tal, constitui uma ‘racionalização utópica, que não se encontra jamais ou raramente, na sua pureza, na realidade empírica ou concreta’. O tipo ideal é ‘obtido por racionalização utópica e acentuação unilateral de traços característicos e originais, em vista de dar um significado coerente e rigoroso ao que aparece como confuso e caótico na nossa experiência puramente existencial’ (Freund, 1996, pp. 54-55)”. (SILVA, 2001, p.134 a e b).

importante, o *promotor de gabinete* não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o *promotor de fatos*, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político (SILVA, 2001, p. 134a).

Na verdade, os dois “tipos ideais” analisados por Silva estão longe do comportamento daqueles promotores de antanho, que se limitavam aos trabalhos burocráticos do gabinete, de forma especial na elaboração de pareceres. Ambos dedicam-se à defesa judicial e extra-judicial dos direitos metaindividuais. O que os diferencia, todavia, é a visão *política* acerca do modo e do alcance da atuação. Para o *promotor de gabinete*, é sua função institucional a defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, mas “trabalha com o que tem na mão” (Ibid., p. 135b), entendendo que deve fazer o poder público cumprir a lei “em questões pontuais e ‘dentro do possível’”, mas “não se pode acioná-lo para a implantação de todas as políticas públicas inexistentes ou correção de todos os programas em descompasso com a legislação” (Ibid., p. 135b). Segundo a pesquisa da autora, essa “percepção está vinculada à insatisfação com as respostas do Poder Judiciário a certas medidas judiciais de autoria do MP” (2001, p. 135b).

Na outra ponta, os *promotores de fatos* atuam como verdadeiros atores políticos. Silva (2001, p. 138a) destaca que:

Na defesa de interesses metaindividuais, dependendo do problema ou irregularidade, o *promotor de fatos* estabelece verdadeiros processos de negociação com prefeitos, secretários municipais e dirigentes de organizações não-governamentais, utilizando os procedimentos extrajudiciais de que dispõe. Quando não tem sucesso acaba recorrendo a medidas judiciais e propondo ações civis públicas, que podem resultar em acordos judiciais.

Por meio destes acordos e negociações, o *promotor de fatos* acaba influenciando até mesmo “o conteúdo de legislações, políticas e programas municipais de atendimento” (SILVA, 2001, p. 138a), exercendo uma “espécie de

‘pressão formalizada’ sobre os administradores públicos”, sendo que as medidas judiciais, neste caso, são o último recurso a ser utilizado, não só em função da “lentidão e incerteza das respostas do Poder Judiciário, mas porque o *promotor de fatos* interpreta o seu papel como atividade que *transcende* o sistema de justiça e requer *legitimação* na comunidade” (Ibid., 138 a e b). O *promotor de fatos* utiliza, assim, uma nova visão ministerial, na medida em que, portando-se como ator político, age com absoluta independência frente aos poderes do Estado na busca da resolução dos conflitos coletivos.

Com base nesta nova postura de agentes ou *promotores de fatos*, no contexto social brasileiro, diversas foram as experiências registradas por cientistas políticos e sociólogos acerca da atuação ministerial em prol da efetivação dos direitos de cidadania e da proteção dos interesses coletivos, cujas análises permitem concluir ser o Ministério Público, mais do que um agente legitimado a levar ao Poder Judiciário questões políticas, um importante canal de comunicação entre a sociedade e o governo, possibilitando a resolução de muitos dos conflitos, coletivos ou individuais, de forma extrajudicial.

O estudo feito por Cavalcanti (2000, p. 158) acerca do Ministério Público no Estado da Paraíba⁵⁷ é bastante incisivo, considerando que aquele Estado apresenta, segundo os dados socioeconômicos, um acentuado grau de pobreza e desigualdade social, pontos chave que inviabilizam, muitas vezes, o acesso à ordem jurídica justa.

Na Paraíba, o Ministério Público é dividido em curadorias, de acordo com as áreas de atuação da instituição: consumidor, patrimônio público, meio-ambiente, infância e juventude e defesa dos direitos do cidadão (Ibid., p. 161).

Afirma Cavalcanti (2000, p. 161) que a forma de atuação do Ministério Público daquele Estado é mais eficaz para a implementação dos direitos que

⁵⁷ “Em uma área de 56.584,6 km², a Paraíba possui uma população de 3.353.624 habitantes, sendo que 68% desses habitantes localizam-se na área urbana e 32 % na zona rural”. Possui uma população de predominância do sexo feminino, com 52,25% da população, e a expectativa de vida encontra-se na casa média dos 60 anos, enquanto que no território brasileiro a média é de 68 anos, sem contar na média salarial que, na realidade brasileira, alcança o patamar de 5,75 salários mínimos, enquanto que na Paraíba a média cai para 3,8 salários mínimos. Naturalmente, os dados referentes ao nível de escolaridade dispara discrepância com a média nacional: “no Brasil, a porcentagem das pessoas acima de 10 anos de idade que possuem 8 anos de estudo é de 8,25%, e na Paraíba é de apenas 4,63% (IBGE, dados de 1998)” (CAVALCANTI, 2000, p. 158). Cavalcanti (2000, p. 159) justifica sua escolha, além dos índices apresentados, na pouca importância dada aos órgãos atuantes em estados pequenos da federação, bem como na especulação de que o Ministério Público desse Estado sofreria certa pressão política, o que impediria sua atuação de forma mais efetiva.

compõem a cidadania, já que viabilizam “parcerias” e “convênios”, articulando-se com organismos governamentais e não-governamentais, de forma a possibilitar as políticas públicas em defesa dos direitos do cidadão.

Um exemplo de “convênio”, dentre os vários registrados pela autora, é aquele estabelecido entre o Ministério Público da Paraíba e o Movimento de Ação Negra (MOVANE), de modo que todas as denúncias referentes à discriminação recebidas pelo movimento são encaminhadas à Curadoria de Defesa dos Cidadãos, já que existe uma deficiência no MOVANE quanto à ausência de profissionais na área jurídica para implementar a defesa e a consecução dos direitos dos cidadãos.

Nas Curadorias do Ministério Público da Paraíba, grande parte das controvérsias apresentadas são solucionadas sem necessidade de recurso à via judicial, através de um consenso prévio entre os promotores no sentido de que a promoção das resoluções mediante acordos e negociações viabilizam mais rapidamente a efetivação dos direitos da cidadania (Ibid., p. 166).

Cavalcanti (1999, p. 77), em outra obra, traz um estudo acerca das chamadas Promotorias de Justiça da Comunidade, numa clara opção de acesso à justiça através da prática dos modelos de políticas públicas dispostos pelo legislador constitucional. Criadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná, através da Resolução n. 701, de 24 de maio de 1995, estas promotorias possuem a finalidade de ampliar o “acesso de indivíduos e grupos de baixa renda às instituições do sistema de justiça” (Ibid., p. 77), propiciando atendimento jurídico de forma gratuita à população carente da capital paranaense⁵⁸, configurando um atendimento ao público “extragabinete” (Ibid, p. 78).

Estas experiências justificam dizer que, no Brasil, o direito ao acesso à Justiça inerente ao cidadão, muitas vezes, em termos de direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos, passa a ser exercido por intermédio do Ministério Público; “dessa posição advém a adjetivação de ‘novo ator político’ que tem sido imputada ao Ministério Público” (FRISCHEISEN, 2000, p. 113).

A implantação das Promotorias de Justiça da Comunidade, localizadas nos bairros mais carentes de Curitiba, ficaram conhecidas pelas chamadas “A justiça vai ao povo”, “Promotorias das comunidades aproximam justiça da população carente”,

⁵⁸ O estudo deflagrado por Cavalcanti (1999) se deu exclusivamente na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná.

“Ministério Público mais perto do povo”, registradas pelos principais jornais de Curitiba, e que, conforme registra Cavalcanti (1999, p. 81), tiveram ampla aceitação, com exceção do Jornal Gazeta do Povo, que divulgou a chamada “Instalados em sete bairros de Curitiba ‘representantes do povo’ sem voto”⁵⁹, numa crítica à atuação do Ministério Público após o novo papel institucional que lhe foi conferido pela Constituição de 1988.

Nesta prática, as promotorias da comunidade contam com o apoio de membros e associações de moradores locais ou centros comunitários, os quais, além de contribuírem no atendimento dos cidadãos que buscam as promotorias, trazem à lume as questões coletivas das comunidades das quais provêm, de modo que consideram as promotorias de justiça da comunidade os principais canais para a resolução dos problemas da sociedade (Ibid., p. 90-91).

E mais: registra Cavalcanti (1999) que essas promotorias observaram um grau bastante elevado de desconhecimento, pela população, dos direitos que lhes são constitucionalmente assegurados, o que demonstra a fragilidade da cidadania no Brasil. Em abril de 1997 foram registrados, desde a criação das Promotorias de Justiça da Comunidade, cerca de 1500 conflitos individuais solucionados (em um universo de cerca de cinco mil atendimentos realizados), na maioria sem necessidade de recorrer à via judicial, dado que as soluções são realizadas através de acordos entre as partes, os quais não importam em despesas para a máquina do Judiciário, sem contar a maior rapidez com que são resolvidos. Registra Cavalcanti (1999, p. 98-99) que “a resolução de controvérsias através desse tipo de acordo é produto de uma série de mudanças estabelecidas a partir da década de 1980, com vistas a ampliar e facilitar o acesso à justiça”.

A atuação do MP, assim, configura-se através dos instrumentos legitimados pela própria Constituição Federal para defesa dos direitos sociais, indicados como primordiais por Frischeisen (2000, p. 116), quais sejam, o inquérito civil público e a ação civil pública, além da atuação que lhe é possível na esfera extrajudicial, através da composição dos interesses pelos compromissos de ajuste de conduta, cuja realização se dá nos inquéritos civis públicos e procedimentos administrativos correlatos, mecanismos estes que serão tratados no capítulo final.

⁵⁹ Conforme registra Cavalcanti (1999, p. 82), as manchetes foram veiculadas nos jornais de Curitiba no período referente junho a agosto de 1995.

Conclui Cavalcanti (1999, p. 108) que esse ideal proposto pelas Promotorias de Justiça da Comunidade, embora questionável já que constitui uma “construção” da cidadania, é bastante significativa, principalmente no que tange à “materialização da garantia constitucional de que o Estado assegurará justiça ampla e eficaz à população”. Porém:

a freqüente mediação de um agente do Estado na resolução de questões coletivas variadas constitui uma moeda de duas faces: tanto pode facilitar o encaminhamento do problema como, também, pode criar uma dependência pouco benéfica para a construção da cidadania. Entretanto, no caso brasileiro, em que a afirmação da cidadania pela via judicial jamais se consolidou, o efetivo acesso à justiça é algo a ser perseguido (CAVALCANTI, 1999, p. 108).

Fuks (2001, p. 80) registra também os litígios ambientais e os atores envolvidos no Rio de Janeiro, com a criação da Curadoria do Meio Ambiente da Procuradoria da Justiça do Rio de Janeiro, em 1985, destacando o Ministério Público e o novo encaminhamento das ações civis públicas por dano ambiental.

A extinção dessas Curadorias se deu em setembro de 1988, quando a Equipe de Proteção ao Meio Ambiente passou a exercer o papel de destaque no desempenho das funções atribuídas ao Ministério Público no âmbito da proteção judicial do meio ambiente (Ibid., p. 80).

Da análise dos casos práticos, Fuks (2001) afirma que não seria exagero dizer que o Ministério Público é o principal responsável pelo contínuo recurso aos meios judiciais de proteção ao meio ambiente no Rio de Janeiro⁶⁰, dada sua função de defensor do meio ambiente junto ao sistema judiciário.

No Estado do Rio de Janeiro, um quarto dos inquéritos civis instaurados apontam a responsabilidade do próprio Estado sobre os danos causados ao meio ambiente, culminando, na grande maioria das vezes, num conflito entre dois setores

⁶⁰ “O Ministério Público é autor de 84 das 101 ações judiciais entre 1985 e 1991. Incluindo as ações movidas pelos órgãos governamentais e pelo Executivo, a intervenção direta do Estado é responsável, praticamente, por 90% das ações judiciais visando à proteção do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro. Essa tendência é ainda mais acentuada no caso do município da capital (Rio de Janeiro), onde apenas o Ministério Público é autor de 21 (87,5%) das 24 ações” (FUKS, 2001, p. 81). Registra Fuks (2001, p. 111) que tentou atualizar esses dados ao longo do ano de 1994, tendo insucesso, contudo, no seu intento, já que não conseguiu permissão para realizar pesquisa no arquivo da Equipe de Proteção do Meio Ambiente.

do próprio Estado, onde o Ministério Público possui a função de proteção judicial do meio ambiente nas agressões sofridas pela ação ou omissão da máquina administrativa ou pelas atividades exercidas pelo próprio Estado (Ibidem).

Nesse sentido, o papel da instituição, no Estado do Rio de Janeiro, ultrapassa, no contexto das ações ambientais, o de mera parte litigante, já que se configura, além de autora da maior parte das ações civis públicas perpetradas, “pólo catalizador do encaminhamento de denúncias de danos ambientais” (Ibid, p. 82).

Por outro lado, os grupos da sociedade civil sequer conseguem identificar que os problemas que enfrentam podem ser definidos como “ambientais”, de modo que o processo de interação com o Ministério Público e com as práticas judiciais acaba por ensinar as possibilidades de “definir os incômodos gerados por atividades de grupos antagônicos em termos ambientais” (Ibid., p. 82).

Outrossim, muito embora a legislação pátria diminua consideravelmente as despesas advindas do processo para as associações da sociedade civil, a ação judicial em defesa do meio ambiente implica não apenas a participação de um “profissional do campo jurídico (advogado), mas também, freqüentemente, de profissionais com conhecimento técnico-científico na área ambiental”, situação esta que parece estar muito além das possibilidades “organizacionais dos grupos que tendem a se mobilizar em torno da proteção ambiental” (Ibid., p. 85).

Isso sem contar o fato de que a “arena judicial apresenta-se como um lugar distante e estranho” (Ibid., p. 84), razão pela qual o exercício do interesse público primário nos litígios ambientais acaba restringindo-se ao papel de encaminhar denúncias ao Ministério Público.

Para Fuks (2001, p. 88), “fora da esfera do Estado, dois principais tipos de atores têm estimulado propostas de ações ambientais: indivíduos e grupos de moradores e grupos organizados, especialmente as associações de moradores”, cujos principais assuntos encaminhados por esses setores são aqueles associados a problemas urbanos clássicos⁶¹. Contudo, “a participação opaca, intermitente e desorganizada destes setores da população não assegura condições que as suas demandas e a sua visão acerca do meio ambiente adquiram acesso às arenas

⁶¹ “A freqüência bastante acentuada desses assuntos nos processos judiciais em defesa do meio ambiente, no Rio de Janeiro, pode ser constatada ao se considerar que apenas a poluição sonora e a do ar respondem, conjuntamente, por 37% dos processos do município, sendo que praticamente 25% das denúncias por danos ambientais visam à eliminação de poluição sonora” (FUKS, 2001, p. 88).

públicas” (Ibid., p. 90), o que acaba por caracterizar uma participação marginalizada no contexto das demandas promovidas.

E aqui reside novamente o problema da desigualdade social: onde a cidade é organizada por pessoas de classe média/alta, os conflitos ambientais são ativos e promovem efetivas implementações de recursos ambientais e públicos, já que a mobilização social em torno das questões ambientais são mais efetivas; por outro lado, onde a sociedade é servida apenas de grupos isolados de indivíduos que se limitam a encaminhar denúncias ao Ministério Público, não havendo controle efetivo nem mobilização social em torno da defesa do meio ambiente, os conflitos ambientais não existem (Ibid., p. 91).

Maciel (2002), por sua vez, investe na pesquisa da gestão de conflitos ambientais em São Paulo, e também refere que a *accountability* social exerce forte pressão sobre a atuação institucional. Salienta ela que “fontes diversas de pressão, de opinião pública e de informação têm exercido considerável constrangimento externo na orientação da ação dos promotores de Justiça” (Ibid., p. 84).

Outra questão bastante importante registrada por Maciel (2002, p. 91) é a utilização do poder institucional dos promotores de Justiça de que têm se valido as agências ambientais no sentido de “impor o controle social sobre as atividades de parcelamento do solo e de loteamentos clandestinos, principalmente na área dos mananciais”:

Isso reforça os diagnósticos correntes acerca da precariedade dos recursos humanos e materiais dos órgãos ambientais necessários para a fiscalização das condutas lesivas ao meio ambiente; e, ainda, as demandas de parceria na efetivação dos parâmetros legais que orientam a implementação das políticas públicas do setor (MACIEL, 2002, p. 91).

Na pesquisa deflagrada pela autora, que foi feita com fundamento nos documentos do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente naquele Estado, a maioria absoluta das ações civis públicas interpostas foram iniciadas por membros do Ministério Público, o que “caracterizaria a substituição da sociedade na defesa de

seus interesses na ordem jurídico-política pelo Ministério Público"⁶² (Ibid., p. 101).

Outrossim, registra Maciel (2002) que os dados coletados indicam uma maior utilização dos inquéritos civis na resolução das disputas, iniciados e concluídos no âmbito institucional, com a produção de acordos, como o ajustamento de condutas, em detrimento do acionamento do Judiciário⁶³. A propósito:

O procedimento inquisitorial propicia ao promotor dar curso ao processo de judicialização de conflitos, reunindo informações, indícios ou provas para a apresentação da denúncia ao Judiciário. Contudo, ele tem sido utilizado como instrumento de desjudicialização, conforme o relato de um membro: "(...) na prática, tem ocorrido com muita frequência que a simples instauração do inquérito civil acaba por ensejar a reparação dos interesses violados, normalmente por ato espontâneo do causador da lesão" (MACIEL, 2002, p. 102).

Assim, conclui a autora que existe a legitimação social do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos, principalmente pelo número significativo de denúncias e representações oferecidas pelos agentes externos (MACIEL, 2002). Aliás, conforme registrado anteriormente, concordando com Sanches Filho, Maciel (2002, p. 78) mostra um Ministério Público mais "receptivo" do que "ativo" nessa questão, ou seja, age mais por denúncia de órgãos ou entidades externas (*accountability* social) do que *ex officio* (por força de ato próprio), já que o banco de dados pesquisado pela autora registra que o número de participação de atores externos no oferecimento de denúncias e representações, com a oferta por parte

⁶² Segundo Arantes (2002, p. 127), isso caracteriza o que chama o autor de "voluntarismo político", segundo o qual somente o Ministério Público, através de uma ação combativa e consciente, "diante do menor potencial de contribuição da sociedade civil e dos órgãos especializados, somado ao profundo desgaste dos poderes políticos representativos", seria capaz de "consolidar e fazer avançar a área dos direitos difusos e coletivos no Brasil", considerando, inclusive, a hipossuficiência latente da sociedade brasileira, fundamento este, inclusive, do binômio "incapacidade dos titulares/indisponibilidade de direitos" que pautou as evoluções legislativas que consolidaram os direitos difusos e coletivos (ARANTES, 2002, p. 127). Conforme já registrado anteriormente, Grinover (1997, p. 15-22) critica essa função de defensor do povo atribuída ao Ministério Público, quando afirma que a instituição é "representante dos interesses do povo" e não "do povo", já que para isso seria necessário que sua legitimação decorresse do voto popular.

⁶³ Esse fenômeno é registrado como sendo "desjudicialização", utilizada no sentido da não submissão dos conflitos ao crivo decisório do Poder Judiciário. Os procedimentos extrajudiciais ampliam a margem de ação e decisão dos membros do Ministério Público quanto ao modo de processar os conflitos" (FERRAZ 1992 *apud* MACIEL, 2002, p. 102).

desses agentes de subsídios para a instrução do inquérito civil ou peças de informação, de modo que “fontes diversas de pressão, de opinião pública e de informação têm exercido considerável constrangimento externo na orientação da ação dos promotores de justiça” (Ibid., p. 84).

Por último, convém registrar a atuação inovadora do Ministério Público de Santa Catarina na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, quando ainda eram inexistentes ou incipientes as ações e iniciativas institucionais neste sentido, noutros estados da Federação.

Como registra Brünning (2002, p. 222), “O Ministério Público do Estado de Santa Catarina foi, por certo, o primeiro a despertar para a sua função social na intensidade que os tempos modernos estão a reclamar”.

Alberton (1983, p. 1), em discurso proferido na solenidade de abertura do XXIV Encontro Estadual do Ministério Público de Santa Catarina, que contou com a presença do então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, realizada em Itajaí (SC), em 8 de dezembro de 1983, referia-se já a uma nova postura que deveria orientar a ação do Ministério Público. Lembrando o tema do XXII Encontro Estadual, “O Ministério Público e a Comunidade”, identificou:

a necessidade de um novo modelo operacional, para cuja construção o Promotor de Justiça deveria romper a clausura de seu gabinete para, sem prejuízo das formalidades inerentes ao processo, buscar um entendimento maior e mais profundo das condutas humanas, avaliando-as não apenas em face da lei, mas dos interesses da comunidade a que estava servindo (ALBERTON, 1983, p. 1).

Lembra Brünning (2002, p. 223) que, por provocação do Ministério Público de Santa Catarina, o Governador do Estado editou o Decreto nº 20.731, de 06.12.83, criando “no âmbito da Instituição, o Serviço Especial de Defesa Comunitária (DECOM), com a finalidade precípua de coibir os abusos contra o consumidor e o meio ambiente”.

A oficialização desse serviço especializado, pioneiro, dentro da estrutura do Ministério Público, “seria implementado e gerido pela Procuradoria-Geral de Justiça e agiria nos limites da competência, garantias e prerrogativas que a lei confere ao Ministério Público” (ALBERTON, 1985, p. 2), bem como “deveria receber, dos órgãos

da Administração Estadual direta e indireta, a assistência e o apoio necessários à consecução dos fins para os quais fora instituído” (Ibid., p. 2). Pelo plano de trabalho inicial, deveriam ser instituídos 25 Núcleos Executivos do DECOM em Santa Catarina, os quais seriam coordenados por um Promotor de Justiça nomeado pelo Procurador-Geral de Justiça, que no programa exerceria a supervisão geral (Ibid., p. 3).

A experiência adquirida em Santa Catarina com o DECOM, nas palavras de Alberton (1985, p. 10):

(...) abre uma perspectiva muito animadora em termos de democratização da Justiça, na medida em que rompe com os dogmas e tabus antes referidos e permite, sem quaisquer ônus para os interessados, soluções rápidas e eficazes para expressivo número de conflitos ou, na pior hipótese, orientação jurídica segura para o cidadão necessitado. O DECOM é, afinal, um eficaz instrumento posto à disposição do cidadão, que dele pode valer-se para acionar o comando da lei em defesa dos seus interesses, sem necessidade de suportar os requintes e formalismos da Justiça comum.

Conforme dados registrados pelo autor, no ano de 1984 foram processadas nos dois DECOMs então efetivamente instalados (em Florianópolis em dezembro de 1983 e em Joinville em outubro de 1984) 597 reclamações, das quais 468 (78,4%) foram solucionadas extrajudicialmente, 58 foram arquivadas, 38 foram “objeto de requisição de inquérito policial; 14 mereceram a deflagração de processo judicial; 6 foram remetidas à consideração de outros órgãos e 13 ficaram pendentes de solução em 31/12/1984” (Ibid., p. 6), beneficiando diretamente pelo menos 2.295 pessoas.

Mas os efeitos práticos dos DECOMs podem ser medidos pelos benefícios que trouxeram à população do Estado: (a) por ocasião das cheias que ocorreram no Estado em 1984, o comércio passou a aumentar injustificadamente os preços ou sonegar estoques de gêneros essenciais. Em função disso, o DECOM articulou-se “com os órgãos responsáveis pelo controle do abastecimento, apurou os preços correntes ou justos de cerca de 50 (...) produtos básicos” (Ibid., p. 6), e, além disso, “anunciou que quem quer que os exorbitasse seria enquadrado e responsabilizado criminalmente por infração à Lei de Economia Popular” (Ibid., p. 6). Com a prisão em

flagrante de alguns comerciantes e a publicidade das medidas referidas, os preços voltaram à normalidade ; (b) igual advertência (adoção de providências legais) foi feita às seguradoras que, na ocasião das cheias no Estado, passaram a alimentar o “hábito de retardar injustificadamente a liberação do seguro para os proprietários de imóveis financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação, sinistrados pelas inundações” (Ibid., p. 6), (c) quando os hospitais de Santa Catarina decidiram cobrar taxas extras para o atendimento dos segurados da previdência social, bastou o DECOM requisitar a instauração de inquérito policial contra “os diretores de uma das mais tradicionais casas de saúde de Florianópolis, para que, imediatamente, a Associação Catarinense dos Hospitais recomendasse a sustação das cobranças” (Ibid., p. 7) e, d) diante da abusividade da cobrança de taxas indevidas nas locações pelas administradoras e corretoras de imóveis, “o DECOM lançou ampla campanha de esclarecimento público, não só orientando quanto ao não pagamento, mas também incentivando a denúncia, de tal sorte que, depois de serem processados vários proprietários de imobiliárias, a prática refluíu” (Ibid, p. 7).

Brünning (2002, p. 223) anota que “O DECOM funcionou até 1.987, atendendo a milhares de cidadãos, quer em assuntos de locação de imóvel, abusos de preços, crimes contra a economia popular, aferição de balanças, regularização de loteamentos, consórcios, etc”, tendo sido, em 1992, substituído pelo Centro das Promotorias da Coletividade.

Estas experiências sugerem que a atuação extrajudicial do Ministério Público deve ser privilegiada, não somente pela cúpula das diversas instituições ministeriais, mas também pelos próprios promotores de justiça.

Apesar de se compreender que haja resistência em assumir o papel de “mediador” entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, o compromisso como “ator político relevante” na defesa dos direitos metaindividuais está a exigir novas posturas de atuação, que privilegiem a solução de conflitos que envolvam o maior número possível de pessoas, em detrimento de ações pontuais que atendem um reduzido número de cidadãos.

No próximo capítulo, portanto, serão analisados os instrumentos jurídicos, de fundo político, de que dispõe o Ministério Público para o efetivo controle das políticas

públicas⁶⁴, previstas ou não no texto da Constituição de 1988⁶⁵. Com tais instrumentos o Ministério Público, através do inquérito civil e dos termos de ajustamento de condutas, consegue resolver os conflitos coletivos na base do consenso ou, quando não consegue alcançar o consenso ou quando ele não é permitido legalmente, com a ação civil pública judicializa a política ao provocar o Poder Judiciário para que decida sobre conflitos coletivos ou que envolvam direitos difusos ou coletivos.

⁶⁴ “As políticas públicas historicamente se constituíram na materialização da ação do Estado. (...) as políticas públicas (*policies*), compreendem as ações públicas, exercidas por meio dos processos políticos (*politics*), que são regulados por um plano normativo (*polity*)” (BORBA, s/d, mimeo).

⁶⁵ Em artigo preparado para apresentação no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, Couto e Arantes (2006, p. 8), analisando a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, aplicando a Metodologia de Análise Constitucional – MAC, observam que a versão original da CRFB/88 “contém 245 artigos. Uma vez decompostos os parágrafos, incisos e alíneas, estes artigos se desdobram em 1.627 dispositivos”, afastadas as disposições do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Aplicada a metodologia referida, afirmam que “30,5% deles (os dispositivos constitucionais decompostos) podem ser classificados seguramente como *policy* e 69,5% dizem respeito a normas de caráter constitucional – *polity*.” Adiante refletem que “uma primeira conclusão a extrair desse resultado é que, se a Constituição brasileira pode ser considerada muito extensa, seu tamanho reflete o nível de detalhamento atingido pela Constituinte na definição dos *procedimentos* que deveriam presidir o funcionamento da democracia vindoura, algo que certamente pode ser explicado pelas preocupações da época em torno da liberalização e redemocratização do regime político. Por outro lado, se Ulysses Guimarães alcunhou o texto como ‘Constituição *Cidadã*’, o adjetivo perde força ao verificarmos que, quantitativamente, os componentes sociais, civis e políticos da cidadania são incomparavelmente inferiores à dimensão das regras do jogo: apenas 5,7% dos dispositivos constitucionais dizem respeito a direitos materiais orientados para o bem-estar e a igualdade sociais e apenas 8,1% dizem respeito a direitos individuais de liberdade e de participação política. Somados, os dispositivos ‘cidadãos’ perfazem pouco mais de 13% da Carta de 1988 (COUTO E ARANTES, 2006, p. 20 e 22-23, destacado como no original). Esta alta incidência de dispositivos que revelam ou tratam de políticas públicas, para os autores, pode ser explicada a partir da garantia que os constituintes quiseram dar a tais dispositivos, “retirando das maiorias políticas ordinárias o direito de adotar outras soluções, tão razoáveis – porém controversas – quanto aquela estabelecida pela Carta.” (op. cit., p. 24). Por outro lado, aduzem que em seus 18 anos de existência, a CRFB sofreu, “até 2006”, um total de 56 Emendas Constitucionais, 6 delas durante o processo de revisão constitucional, chamadas de Emendas Constitucionais de Revisão, e 52 emendas comuns, sendo delas 35 durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e 13 no governo Lula (COUTO e ARANTES, 2006, p. 8).

CAPÍTULO III

“ATIVISMO” DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O CONSENSO POSSÍVEL E O DISSENSO INEVITÁVEL

Conforme visto nos capítulos anteriores, o Ministério Público passa por um importante momento de reconstrução institucional, que vêm se concretizando ao longo dos anos, desempenhando atualmente fundamental papel na defesa dos direitos metaindividuais.

Com o advento destes direitos, o legislador ficou incumbido de colocar à disposição da sociedade instrumentos capazes de efetivar os direitos da cidadania, de forma que o Estado pudesse oferecer a efetiva tutela jurídica dos interesses então tutelados.

Nascida em 1985, a Lei da Ação Civil Pública (LACP) foi um dos primeiros instrumentos legais capazes de viabilizar a implementação dos direitos coletivos, com a qual o legislador criou um procedimento especial e adequado a tutelar tais pretensões.

A origem da expressão “ação civil pública” não se deve à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. O referencial teórico pesquisado aponta que a expressão constava da Lei nº 6.938, de 2 de setembro de 1981, que implementou a Política Nacional do Meio Ambiente e conferiu ao Ministério Público o monopólio do uso da primeira ação coletiva brasileira, através do instrumento processual denominado “ação de responsabilidade civil e criminal”, o que acabou por gerar à ação decorrente a denominação de “ação civil pública” (ARANTES, 2002, p. 52). A legitimidade do representante do Ministério Público estava limitada, contudo, às ações referentes à defesa tão-somente do meio ambiente.

Com o advento da LACP e outras leis posteriores, o Ministério Público passou a ter legitimidade para ingressar com ação civil pública em defesa, além do meio ambiente, dos direitos do consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como qualquer outro direito difuso ou coletivo, ou por infração à ordem econômica⁶⁶ e à ordem urbanística⁶⁷. Contudo,

⁶⁶ Na redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.06.1994.

⁶⁷ Na redação dada pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001.

o Ministério Público deixou de ser o único legitimado à tutela jurisdicional do interesse público.

A consolidação do Ministério Público como instituição defensora dos direitos coletivos, conforme já referido por Arantes (2002), ocorreu com a edição da LACP, em 1985, ainda que esta tenha legitimado outros entes à sua propositura⁶⁸, mas que, evidentemente, sinalizou a importância do Ministério Público como ator principal nesse contexto, que se reforça porque várias leis posteriores acabaram conferindo legitimidade ativa à instituição para a defesa de outros interesses e direitos.

Assim, para a finalidade deste trabalho, o presente e derradeiro capítulo possui como objeto abordar os mecanismos de que dispõe o Ministério Público para a efetivação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ao final, serão analisados os dados da pesquisa, que mostrarão se o Ministério Público de Santa Catarina está usando mais os mecanismos que favorecem o consenso (inquéritos civis e termos de ajustamento de conduta) ou o conflito, através das ações civis públicas.

3.1 MECANISMOS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não configura novidade na civilização organizada a preocupação com a pacificação dos conflitos sociais mediante mecanismos efetivos. A judicialização dos conflitos tem se mostrado um meio adequado, mas insuficiente, para a solução das controvérsias apresentadas, sobretudo na questão do acesso à justiça na jurisdição coletiva. Existem evidências indicando que a busca de soluções consensuais no trato com os direitos metaindividuais⁶⁹ pode ser um caminho, mais curto e mais efetivo, e que o Ministério Público representa, nesse cenário, um importante ator

⁶⁸ São também legitimados à Ação Civil Pública a União, os Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associações que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e que inclua, entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 5º, incisos I e II da Lei nº 7.347/85).

⁶⁹ Os quais, segundo Mancuso (2002, p. 753), mais tarde apareceriam “trifurcados em difusos, coletivos e individuais homogêneos – art. 81 e incisos da Lei 8.078/90”.

político, diminuindo a distância que separa a sociedade civil do Estado e do mercado.

Na perspectiva de Vianna, a defesa dos interesses coletivos e difusos é um fenômeno mundial, “significando uma nova fase na relação Estado-sociedade” (2002, p. 394). Para o autor:

No Brasil, o complexo legislativo que compõe o atual sistema de proteção de direitos coletivos e difusos reflete uma história institucional bastante acidentada, mas que não deixa de caracterizar uma trajetória evolutiva, que parte do reconhecimento do direito liberal de representação do cidadão em face do Estado para reclamar em matéria administrativa – originalmente reconhecido em 1934 -, e se transmuta em cidadania social, com a aprovação de vários institutos legais a partir dos anos 80 (VIANNA, 2002, p. 394).

Nesse panorama evolutivo, recepcionado pela Carta Política de 1988, que preservou, “inovando a relevância do papel civilizatório do direito na sociedade brasileira, marca que lhe vem desde a criação do Estado-nação” (Ibid., p. 383), o que houve foi uma abertura que acaba dotando a sociedade da “capacidade de intervir sobre o Estado”, de modo a “participar da criação do direito em matérias de interesse complexo, como nos dissídios de natureza coletiva ou envolvendo interesses difusos, com toda a carga que eles contém” para o desenvolvimento de processos de mudança social (Ibid., p. 383).

Muito embora a Constituição de 1988 tenha reconhecido os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos⁷⁰, incumbindo ao Ministério Público a sua proteção e defesa, não os definiu, ficando a cargo do legislador infraconstitucional a tarefa. Assim, extrai-se do artigo 82, inciso I, da Lei nº 8.078/90

⁷⁰ Conforme o artigo 81 da Lei nº 8.078/90, consubstanciada no Código de Defesa e Proteção do Consumidor, “I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum” (vide nota 95).

que os interesses difusos configuram interesses transindividuais⁷¹, cuja natureza é indivisível e dos quais são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato⁷².

Reconhecendo os interesses difusos, o legislador constituinte cuidou de dispor na própria Constituição os mecanismos competentes ao alcance da efetivação da norma, quais sejam, o inquérito civil e a ação civil pública⁷³.

Dentre os mecanismos dispostos pelo legislador, há também a ação popular⁷⁴, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da Carta Magna, para a qual qualquer cidadão é parte legítima para propor e, desta forma, promover a proteção do patrimônio público com a anulação de atos lesivos, bem como atos atentatórios à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. O limite, aqui, reside no fato de que a titularidade dos cidadãos é de promover ação popular unicamente para anular ato lesivo aos bens jurídicos referidos.

Entretanto, o presente capítulo visa o estudo preciso e limitado da ação civil pública e dos mecanismos dispostos na LACP, tais como o inquérito civil e o termo

⁷¹ A propósito, Passos (1988, p. 95) afirma que o processo deve ser concebido como instrumento de realização efetiva dos direitos individuais e coletivos, alcançando, em última análise, um instrumento político de participação social: “acredito estejamos caminhando para o processo como instrumento político de participação. A democratização do Estado alçou o processo à condição de garantia constitucional; a democratização da sociedade fá-lo-á instrumento de atuação política. Não se cuida de retirar do processo sua feição de garantia constitucional, e sim fazê-lo ultrapassar os limites da tutela dos direitos individuais, como hoje conceituados. Cumpre proteger-se o indivíduo e as coletividades não só do agir contra *legem* do Estado e dos particulares, mas de atribuir a ambos o poder de provocar o agir do Estado e dos particulares no sentido de se efetivarem os objetivos politicamente definidos pela comunidade. Despe-se o processo de sua condição de meio para realização de direitos já formulados e transforma-se ele em instrumento de formulação e realização dos direitos. Misto de atividade criadora e aplicadora do direito, ao mesmo tempo”.

⁷² Pode-se afirmar que os interesses individuais homogêneos, assim como os interesses difusos e os coletivos em sentido estrito, apresentam-se como espécie dos interesses transindividuais ou coletivos em sentido *lato*: tais interesses se referem, portanto a um grupo de pessoas, que não se limitam ao âmbito individual, os quais, contudo, não chegam a constituir interesse público, embora possam com ele coincidir. Segundo Mazzilli (2005, p. 53), “interesses individuais homogêneos são aqueles de grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis, de origem comum. São essencialmente individuais, porém tutelados coletivamente”. Assim, segundo ensina Grinover (2002, p. 30-32), a tutela desses direitos ou interesses somente será possível se ficar caracterizada sua homogeneidade. A dimensão coletiva, nesse caso, prevalecerá sobre a individual. Ausente esta prevalência, os direitos serão heterogêneos, ainda que tenham origem comum, o que inviabilizaria sua tutela coletiva em face da falta de previsão no ordenamento jurídico brasileiro, levando a impossibilidade jurídica do pedido.

⁷³ Conforme artigo 129, III, da CF, são funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

⁷⁴ A ação popular foi prevista na Carta Política de 1934, sendo recepcionada pelo legislador Constituinte de 1988.

de ajustamento de conduta, como instrumentos à disposição do Ministério Público para resolução de conflitos extrajudicialmente, formando o consenso sem promover a judicialização, justamente porque para a solução dos interesses colocados em jogo nem sempre é mais eficaz o caminho do litígio⁷⁵.

Para alcançar-se os objetivos pretendidos, primeiro será feita a análise da ação civil pública, nos aspectos políticos e jurídicos e, depois, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta.

3.1.1 A ação civil pública: o espaço natural da judicialização da política

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 assumiu claro compromisso com a sociedade civil estando nela explícita a “função social” do Estado, objetivando uma aproximação e uma inter-relação entre Estado e sociedade civil.

Estabelece o art. 1º da Carta Política que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se num Estado Democrático de Direito e tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Já o art. 3º da Magna Carta dispõe que são objetivos fundamentais da República Brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a garantia do desenvolvimento nacional, com a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição da República também promete, no seu art. 170, que os princípios que regem a ordem econômica respeitarão a função social da propriedade e a redução das desigualdades sociais. No âmbito da ordem social (art. 193 da

⁷⁵ Além dos instrumentos referidos, o Ministério Público conta ainda com as “Recomendações Ministeriais”, previstas na Lei Complementar Federal nº 75/93, na Lei Federal nº 8.625/93 (que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e na Lei Complementar Estadual nº 197/2000, artigo 83, inciso XII, que podem servir de orientação na atividade do promotor de justiça em sua atuação na busca pela melhor e mais adequada solução para a sociedade, aos interesses apresentados em litígio, e que serão melhor abordadas no item 3.2 desse trabalho.

Constituição Federal), tem-se também um direcionamento ao bem estar e à justiça social.

Como lembra Brandão (1996, p. 37), “no Capítulo II, do Título II, da mesma Constituição, como parte dos direitos e garantias fundamentais, encontram-se definidos os direitos sociais em um rol que supera, em muito, a disciplina da mesma matéria na Constituição anterior”, normas que fixam direitos sociais, nos artigos 6º a 11 e, notadamente, os direitos individuais e coletivos do art. 5º.

Todavia, a Constituição não passaria de uma promessa formal se não estabelecesse, em favor da sociedade civil, mecanismos para possibilitar o efetivo exercício dos direitos que nela estão previstos. Norberto Bobbio (2002, p. 401b) refere que estes instrumentos são a “via por onde a sociedade entra no Estado”.

Segundo Brandão (1996) tais instrumentos podem ser classificados em instrumentos políticos e instrumentos jurídicos. Para o referido autor, instrumentos políticos são

não só as ferramentas fornecidas pelo que a Constituição Federal denomina de direitos políticos, uma vez que essa os trata de forma estrita, mas levando em conta a definição de José da Silva Pacheco: “direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular” (Ibid., p. 37).

São instrumentos políticos o sufrágio universal e o voto, direto e secreto, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14 da CF), esta que inegavelmente representa a expressão máxima da soberania popular.

Os instrumentos jurídicos são aqueles “previstos na própria Constituição e consistem em ações que visam tutelar interesses da coletividade” (Ibid., p. 38).

Tais instrumentos, segundo José da Silva Pacheco (1991 *apud* BRANDÃO, 1996), podem ser divididos em três categorias principais: a primeira, que incorpora a ação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos, com processo próprio e perante órgão específico do Poder Judiciário, a segunda:

composta por aquelas que foram, não só alçadas ao nível constitucional, mas sobretudo, enquadradas entre os direitos e garantias fundamentais, o que lhes dá conotação incomum; e a terceira, consistente nas que não tiveram essa colocação especial,

embora estejam inscritas na Constituição (PACHECO, 1991 *apud* BRANDÃO, 1996, p. 38-39).

À segunda categoria integra a ação direta de inconstitucionalidade e também a ação declaratória de constitucionalidade por omissão de medida que vise tornar efetiva a norma constitucional (art. 103 e § 2º da CF).

Na segunda categoria encontram-se o *habeas corpus*, o mandado de segurança, individual e coletivo, a ação popular, o *habeas data* e o mandado de injunção.

E, finalmente, na terceira categoria visualizada por José da Silva Pacheco, encontram-se as outras ações inscritas no nível constitucional, como as destinadas à responsabilização por dano material, moral ou à imagem, inclusive os decorrentes da violação à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (art. 5º, incisos V e X), à responsabilização por danos nucleares, independentemente de culpa (art. 21, XXIII, letra c), ação para buscar indenização pelos danos causados pelos agentes de serviços públicos (art. 37, § 6º), a referente à exploração de terras de culturas ilegais (art. 243), à desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou ainda interesse social (art. 5º, inciso XXIV) e, no que interessa à presente discussão, a ação civil pública (art. 129, inciso III, da CF/88).

Embora a ação civil pública e o inquérito civil tenham sido incluídos em sede constitucional como uma das atribuições do Ministério Público (art. 129, inciso III da CF/88), como antes alinhado, eles já faziam parte do cenário jurídico nacional antes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O Código de Processo Civil de 1973 teve inspiração claramente individualista, no sentido de que o princípio dispositivo dominava o direito de ação, conferindo à parte interessada, e somente a ela, dispor ou transigir acerca do direito de acionar o Estado em busca da solução de um conflito interpessoal, sendo de todo incompatível, pois, à defesa de direitos e interesses difusos e coletivos.

Além do mais, pelo art. 6º do Código de Processo Civil de 1973 deve haver plena identidade entre o titular do direito material e o titular do direito de ação, ou seja, a ação deve ser proposta pelo titular do direito material, definindo a legitimação comum ou ordinária. O mesmo art. 6º ressalva que a lei poderá estabelecer hipóteses em que determinada pessoa se legitima a defender em juízo, em nome próprio, direito de outrem, firmando, assim, a ocorrência da legitimidade excepcional

ou extraordinária.

Quando se trata, assim, de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, a ritualística processual visualizada no Código de Processo Civil de 1973 não permite adequação em termos de legitimidade ativa, já que tais direitos são conceituados exatamente pela presença de um objeto indivisível, que não admite fracionamento e, por isso, pertencem a todos e a ninguém ao mesmo tempo. São direitos sociais que não admitem disposição, ou seja, são indisponíveis.

Para que o ordenamento jurídico brasileiro admitisse as ações coletivas, assim, foi preciso quebrar os paradigmas do direito processual vigente.

Afora a ação popular que já era prevista constitucionalmente desde a Carta Política de 1934, nenhum instrumento processual existia que permitisse a defesa em juízo dos chamados interesses metaindividuais.

A primeira iniciativa conhecida é a Lei Federal nº 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a qual, através do seu art. 14, § 1º, atribuiu ao Ministério Público a iniciativa para a ação civil contra o causador de danos ambientais.

Embora tenha dita lei instituído uma ação e determinado a legitimação ativa, não traçou os mecanismos processuais adequados para a sua execução em juízo.

Ainda em 1981 a Lei Complementar Federal nº 40 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) definiu como uma das atribuições institucionais do Ministério Público a promoção da ação civil pública, “nos termos da lei” (art. 3º) e, em 1982 o Ministério Público do Estado de São Paulo ganhava a sua lei orgânica (nº 304, de 28.12.82), a qual alargou intensamente o espectro dos direitos difusos e coletivos passíveis de defesa pela instituição em juízo.

Arantes (2002, p. 54) entende como “peculiar” essa forma de evolução do Direito, em que “leis versando sobre assuntos específicos, por exemplo, o meio ambiente, ou textos de caráter institucional como as leis orgânicas do Ministério Público vão engendrando um novo mecanismo processual”, especialmente no caso das leis orgânicas, que se

anteciparam à criação de normas específicas sobre ações coletivas e trataram de vincular ao Ministério Público a novidade de uma ação civil capaz de proteger direitos metaindividuais: o instrumento

processual que poderia ter como titulares agentes da sociedade civil nasceu monopolizado pelo Ministério Público (Ibid., p. 54).

Essa estratégia institucional é tratada por Arantes (2002, p. 54) como de “dois passos para frente, nenhum para trás”, ou seja, uma evolução consciente para permitir, posteriormente, o aperfeiçoamento da instituição.

Em relação à questão do processo que levou à promulgação da Lei da Ação Civil Pública, o autor avança que ele mostra “como o Ministério Público estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse de afastar a própria sociedade civil do seu caminho” (Ibid., p. 54).

Em 1970 havia grande preocupação da doutrina jurídica acerca da proteção judicial dos direitos difusos e coletivos. As discussões em torno da necessária reforma processual que viabilizasse tal defesa foram lideradas por processualistas italianos, como Mauro Capelletti, Vittorio Denti e Andréa Porto Pisani. Entre os brasileiros que se inspiraram nas obras dos italianos, notadamente Capelletti, destacam-se José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira Júnior e Ada Pellegrini Grinover.

Para Capelletti (1977 *apud* ARANTES 2002, p. 55), “o direito civil estaria passando por uma verdadeira revolução, cujos aspectos principais seriam, de um lado, a crescente complexidade da sociedade contemporânea e, de outro, a insuficiência da tutela meramente individual de direitos”. A tendência que estaria tomando conta do mundo ocidental era a de que os códigos tradicionais, de inspiração individual-liberal, não eram mais capazes de responder adequadamente aos direitos coletivos e difusos, especialmente para permitir o acesso à justiça dos grupos intermediários.

Com base em experiências da época, Capelletti já dizia que “as duas soluções mais freqüentes (...) eram insuficientes e precisavam ser superadas” (1977 *apud* ARANTES, 2002, p. 55). A primeira colocava a defesa do interesse coletivo lesado nas mãos de um dos indivíduos atingidos pela lesão, de sorte que este, defendendo em juízo o seu direito, passaria a defender, automaticamente, todos os demais. A limitação que Capelletti via nesse modelo estava centrada no fato de que, nos conflitos de massa os indivíduos, isoladamente considerados, encontram-se sempre em desvantagem. A segunda solução entregava ao Ministério Público a defesa dos interesses gerais da sociedade, e Capelletti a rejeitava “apontando

graves defeitos no Ministério Público” (Ibid., p. 56). Tais defeitos listados pelo processualista italiano eram a forte ligação do Ministério Público com o Poder Executivo, o fato de pertencer à mesma agência⁷⁶ que os magistrados e, finalmente, a limitação de conhecimentos dos promotores de justiça sobre os novos direitos e a falta de estrutura da instituição.

Capelletti propôs, então, enfrentar o problema em três frentes diversas: a criação de órgãos públicos assemelhados ao *ombudsman* sueco, a extensão da legitimação ativa a indivíduos e associações privadas, até mesmo em favor daquelas não pessoalmente prejudicadas e, por último, “seria indispensável atribuir mais poderes ao juiz no sentido de permitir a ele estender o alcance de sua decisão até o limite exigido para a efetiva reparação de todo o dano causado” (1977 *apud* ARANTES, 2002, p. 57).

Para Arantes (2002, p. 57), a proposta de Capelletti “tem uma intenção clara: abrir o processo civil àquilo que ele chama de órgãos intermediários da sociedade civil, com o devido controle do judiciário, mediante um aumento da discricionariedade do juiz”, fortalecendo a sociedade civil.

O posicionamento de Capelletti evidentemente dividiu opiniões no Brasil. Juristas como Ada Pelegrini Grinover, Waldemar Mariz de Oliveira Júnior e José Carlos Barbosa Moreira concordaram com suas opiniões. De outro lado, promotores e procuradores de justiça buscaram desqualificar as críticas do italiano e demonstrar que, no Brasil, o Ministério Público tinha plenas condições de agir na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Em 1982 realizou-se em São Paulo um seminário sobre a tutela dos interesses difusos e, ao final dos debates, o desembargador Weiss de Andrade “propôs, em nome da Associação Paulista dos Magistrados, que o grupo de juristas ali reunido constituísse uma comissão de estudos para elaborar um anteprojeto de lei relativo à proteção dos interesses difusos” (Ibid., p. 58). De tal grupo participaram juristas de renome nacional, como a própria Ada Pelegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, e outros, que efetivamente elaborou um anteprojeto de lei, que foi apresentado à Associação Paulista dos Magistrados e discutido em

⁷⁶ É preciso observar, todavia, que o modelo de Ministério Público vigente na Itália, como anota Kerche, é diferente daquele do Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, de sorte que as críticas de Capelletti devem ser relativizadas.

vários encontros e congressos, no Brasil e até no exterior, ao longo do ano de 1983. Em 1984 o projeto foi levado ao Congresso Nacional pelas mãos do deputado Flávio Bierrenbach, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) paulista (projeto de lei nº 3.034/84).

Em outro *front*, integrantes do Ministério Público também discutiam o assunto, e foi no XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, realizado em 1983 em São Lourenço, que “aprovaram a proposta de A. M. de Camargo Ferraz, Nelson Nery Jr e Edis Milaré para um projeto de lei sobre a ação civil pública” (Ibid., p. 58-59). Embora os autores desse projeto tenham utilizado como ponto de partida o projeto dos juristas, introduziram modificações que resultaram “no fortalecimento do Ministério Público, em detrimento do papel das associações civis na defesa judicial de direitos coletivos” (Ibid., p. 59).

Em junho de 1984, Paulo Salvador Frontini, Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, encaminhou o projeto do Ministério Público ao presidente da Confederação Nacional do Ministério Público, Luiz Antônio Fleury Filho, para que o remetesse ao Congresso Nacional. A proposta foi apresentada ao então Ministro da Justiça do governo militar de João Figueiredo, Ibrahim Abi-Ackel que, “depois de um período de estudo (durante o qual recebeu a colaboração de membros do Ministério Público paulista), enviou o projeto de lei ao Congresso Nacional” (Ibid., p. 59).

Desde o final dos anos de 1970 o Ministério Público vinha perseguindo a condição de guardião do interesse público, “forjando o argumento da indisponibilidade de direitos da sociedade” (Ibid., p. 60).

Como visto, a instituição conseguiu, passo a passo, consolidar sua posição no sentido buscado. Mas, como anota Arantes (2002, p. 61), “apesar desses avanços significativos”, a instituição também “enfrentava dificuldades na defesa desses novos direitos (difusos e coletivos) em função da falta de regulamentação adequada do novo instrumento processual”. A par disso, fora da instituição crescia o movimento no sentido de ampliar o acesso à justiça, principalmente por meio da legitimação da sociedade civil. Entretanto:

O problema é que tal tendência (...) tinha profunda aversão às instituições tradicionais do Estado, dentre elas o Ministério Público. O momento era, enfim, delicado e exigiu uma postura firme, mas cautelosa, do Ministério Público no sentido tanto de abrir o monopólio

da representação de interesses difusos às associações civis, quanto de conquistar novas prerrogativas que lhe conferissem posição privilegiada em relação a todos os demais legitimados à defesa judicial dos novos direitos (ARANTES, 2002, p. 61).

O Ministro da Justiça do governo João Figueiredo anotou, em sua exposição de motivos ao projeto do Ministério Público acerca da Lei da Ação Civil Pública:

Neste Ministério os estudos prosseguiram com a colaboração prestimosa de membros do Ministério Público daquele Estado (de São Paulo), resultando no anteprojeto que, por nos parecer mais completo e abrangente (do que o da comissão dos juristas), adotei, propondo agora o encaminhamento à apreciação do Congresso Nacional (ARANTES, 2002, p. 61).

Arantes (2002) anota que o projeto encaminhado ao parlamento era ainda mais favorável ao Ministério Público do que aquele que fora entregue pela CONAMP ao Ministro Abi-Ackel.

O projeto do Ministério Público foi afinal aprovado por acordo de lideranças no Congresso Nacional e seguiu à sanção do presidente da República, José Sarney, em 1985. O autor, destacando aspectos históricos, relata que:

Segundo Fiorillo, até a promulgação da lei em 24 de julho, houve intenso debate nos meios de comunicação, polarizado pelo Ministério Público de um lado e pelos juristas, autores do projeto original, de outro. Ao lado destes últimos, com destaque para Ada Grinover, colocaram-se entidades civis (ARANTES, 2002, p. 62).

Enquanto o Ministério Público, munido de uma moção assinada pelos procuradores-gerais de justiça dos estados, pedia que o presidente da República sancionasse integralmente a lei, Ada Pelegrini Grinover e outros anotavam que o projeto original havia sido alterado para “fortalecer o poder do Ministério Público em detrimento das associações civis.” (Ibid., p. 64). No ventre deste conflito encontrava-se o art. 9, “que autorizava o Ministério Público a arquivar os autos do inquérito civil ou as peças informativas caso se convencesse da inexistência de fundamento” para a proposição da ação civil pública (Ibid., p. 64).

A diferença mais marcante entre o projeto dos juristas e aquele do Ministério

Público, além do fortalecimento institucional deste, foi a introdução do inquérito civil, instrumento que aquele não previa. Segundo o art. 5º, § 1º do anteprojeto do Ministério Público, que acabou sendo o art. 8º, § 1º da Lei da Ação Civil Pública, o Ministério Público pode instaurar, sob sua presidência, inquérito civil e mesmo requisitar das autoridades competentes ou de qualquer organismo público ou privado, certidões ou informações que julgar necessárias, bem como determinar a realização de perícias, conferindo prazo certo para a conclusão, instituindo como crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, mais multa, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil pública, quando requisitados pelo Ministério Público. Assim, “A introdução do inquérito civil e da hipótese de crime prevista no Art. 10 deixou clara a diferença entre o Ministério Público e as associações civis” (SOUZA, 2001, p. 73), já que o primeiro, como instituição do Estado e investido do monopólio do uso legítimo da violência, tem poder irresistível de requisitar informações e documentos para instruir suas ações, enquanto que as associações civis, por não deterem tais poderes, jamais contariam com a criminalização da conduta daquele que lhes recusasse informações, documentos ou perícias.

Arantes (2002, p. 73) avalia, pois, que o inquérito civil “desequilibrava definitivamente o projeto de lei em favor do Ministério Público”, colocando-o numa posição de extremada vantagem em relação aos co-legitimados a propor ações civis públicas, colocando nas mãos de procuradores e promotores um poderoso instrumento “de investigação, no curso do qual eles reúnem informações rumo à propositura da ação e, às vezes, utilizam-no como forma de pressão para soluções extrajudiciais dos conflitos” (Ibid., p. 73).

Em face de tais constrangimentos, “fica mais fácil entender o fenômeno de tipo *free-riding* desencadeado pela lei, isto é, as associações civis deixam de fazer uso da ação civil pública, à espera de que o Ministério Público faça por elas” (Ibid., p.74) ou, em resumo, segundo Arantes, “ao contrário do que alguns autores argumentam, a Lei da ACP veio antes incentivar o absenteísmo judicial das associações civis, em vez de corrigi-lo” (Ibid., p. 74).

É possível compreender a reação contra tal disposição, uma vez que, ainda em 1985 o Ministério Público estava atrelado ao Poder Executivo, de sorte que, tendo o privilégio de decidir sobre o arquivamento ou não de inquérito civil ou peças

de informação, temia-se que usasse tal disposição para obstruir a ação judicial das associações em casos envolvendo o Poder Executivo.

Assim, diversos pedidos de veto ao art. 9º, e também ao art. 17 (que tratava do pagamento das custas processuais e dos honorários profissionais) do projeto aprovado pelo Congresso Nacional foram dirigidos ao Presidente da República no mês de julho de 1985, tanto que nos dias 22 e 23 de julho os jornais A Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, dois dos principais jornais paulistas, “publicaram editoriais recomendando ao presidente que vetasse o Art. 9 para evitar a subordinação das associações civis aos interesses do Executivo” (Ibid., p. 65).

Fleury Filho introduziu elemento ideológico à discussão, aduzindo que as críticas dirigidas ao projeto do Ministério Público atendiam “aos interesses das ‘classes mais conservadoras da sociedade’, especialmente as empresariais e comerciais que teriam muito a perder com os avanços na proteção dos direitos do consumidor e do meio ambiente” (Ibid., p. 66), desqualificando as críticas dos juristas.

Em 24 de julho o presidente José Sarney sancionou a lei com todos os seus artigos, incluído o polêmico art. 9º, “mas causou surpresa ao vetar os itens que dispunham sobre a proteção de ‘qualquer outro interesse difuso’, alegando que o caráter genérico e aberto do dispositivo era uma ameaça à segurança jurídica” (Ibid., p. 66), tanto que arremata Ferraz (2002, p. 84) que “poucos textos legais produziram impacto tão sensível na vida político-social do Brasil como a Lei 7.347/85”.

Posteriormente, as hipóteses de incidência da Ação Civil Pública foram sendo ampliadas, podendo-se referir as Leis Federais nº 7.853/89, que trata da proteção da pessoa portadora de deficiência, nº 7.913/89, que cuida da defesa coletiva dos investidores no mercado de valores imobiliários, nº 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente, nº 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor, 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa e a nº 8.884/94, a Lei Antitruste (SOUZA, 2001), sendo que esta última acrescentou o inciso V ao disposto na Lei da Ação Civil Pública, para incluir a tutela da ordem econômica, além de possibilitar importante controle sobre políticas públicas urbanas pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e às destinadas à proteção dos direitos e interesses da pessoa idosa, pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), entre outras.

Para Arantes (2002, p. 75), a forte atuação do *lobby* do Ministério Público junto aos meios políticos, quando da discussão e votação da Lei da Ação Civil Pública trouxe como resultado um “reforço extraordinário do Ministério Público” e o reforço do argumento da necessidade da tutela da sociedade. Ou seja, “causa e consequência se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade civil incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz”. Arremata Arantes (2002, p. 75-76):

Só não ocorreu a ninguém demonstrar como a Lei 7.347/85, tida como porta de acesso da sociedade civil à Justiça, reforçou o papel do Ministério Público e, conseqüentemente, o princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil.

Pesquisas empíricas realizadas por Vianna (2002), todavia, não confortam na totalidade essa visão de Arantes. Vianna (2002, p. 441) sustenta que:

Apesar da crescente presença, o Ministério Público segue sendo o autor mais importante na proteção dos interesses coletivos e difusos, não apenas por sua presença direta na proposição de ações junto ao Judiciário, mas também por sua atuação na fase pré-processual, realizando inquéritos civis públicos e patrocinando acordos entre as partes⁷⁷.

Noutro campo, observa o autor que:

quando se considera especificamente o papel do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos e difusos, a literatura acrescenta ainda um outro risco de exorbitação de atribuições, qual seja, o da substituição do próprio Judiciário – possibilidade aberta pela combinação da atribuição de realizar o inquérito civil público com a legitimidade para proceder ao termo de ajustamento de conduta. (Ibid., p. 442).

Arantes (2000 *apud* VIANNA 2002, p. 442), afirma que “(...) passados pouco

⁷⁷ Acerca do inquérito civil será adequadamente abordado no próximo subtítulo, juntamente com o termo de ajustamento de conduta, do qual também trata Vianna (2002, p. 442).

mais de 10 anos da Carta de 88, a lentidão do método judiciário e os magros resultados processuais das ações coletivas comprometeram decisivamente o êxito do novo modelo constitucional”, o que tem levado o Ministério Público “a um sinuoso movimento”, privilegiando a fase pré-processual, através do intenso uso de procedimentos administrativos, do inquérito civil e do chamado termo de ajustamento de conduta, “para antecipar a solução de litígios sem ter que recorrer ao Judiciário” (VIANNA, 2002, p. 442).

Essa discussão, pois, se bifurcaria em duas proposições: o Ministério Público estaria agindo em substituição ao Poder Judiciário e também em substituição à própria sociedade civil.⁷⁸

Vianna (2002, p. 443-444) adianta, todavia, que essa conclusão é simplista, porque:

a existência de tensões institucionais, envolvendo inclusive interesses corporativos, não constitui razão suficiente para acreditar que o risco do comportamento substitutivo venha a se concretizar, especialmente onde a estrutura social dispõe de instituições intermediárias que, necessariamente, produzem uma comunicação mais complexa no interior do próprio Estado, na sociedade e entre o Estado e a sociedade. Assim, ainda que eventualmente intente exercer papéis substitutivos, o Ministério Público tende a encontrar, lá onde a estrutura social é bastante complexa, como nas grandes cidades brasileiras, barreiras intransponíveis, formada por uma estrutura comunicativa bastante pluralizada, da qual participam os poderes do Estado, a mídia, a opinião pública, as entidades civis e os indivíduos.

Em relação às investigações realizadas por Vianna (2002, p. 444), relata ele que aquelas feitas “junto às Promotorias possui particular interesse, pois revela que, mais do que transferência, prevalece o compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes atores envolvidos”, construindo-se uma rede que envolve a sociedade

⁷⁸ A pesquisa de Vianna foi realizada junto ao Foro Central do Rio de Janeiro (capital) e abrangeu as ações civis públicas em defesa de direitos difusos e coletivos, ajuizadas, e os inquéritos civis e procedimentos preliminares, em curso nas promotorias de defesa de interesses difusos da capital carioca, além das ações populares, compreendendo os anos de 1996 a 2001, até o mês de maio. Pelos levantamentos efetuados por Vianna (2002), é bastante relevante a participação de organizações da sociedade civil, que aparece em 37,7% das ações coletivas, como autora, a maior parte defendendo interesses de consumidores (64,3%).

civil, o poder público, tendo o Ministério Público como um de seus atores. Aliás, Vianna (2002, p. 444) destaca um importante papel do Ministério Público, de “atuar preventivamente, o que lhe confere um papel complementar e não concorrente em relação ao do Judiciário”, por exemplo. Afirma ainda que:

entre a sociedade e o Ministério Público, a relação não é tanto de assimetria e dependência da primeira *vis-à-vis* o segundo, e sim de interdependência que, quanto mais se consolida, mais legitima os novos papéis do Ministério Público e destitui de sentido a perspectiva que os toma como polaridades, como instâncias contrapostas. (Ibid., p.445).

Quanto às ações civis públicas tendentes ao controle das políticas públicas, Vianna (2002) assinala que a sua natureza é ainda mais controvertida, porque o que se pede já não é tanto a investigação por parte do Ministério Público, mas a sua intermediação em face do poder público. Também neste aspecto os dados levantados permitem dizer que o Ministério Público tem evitado judicializar as questões de controle de políticas públicas, preferindo “direcionar esforços para a construção de acordos políticos na arena dos inquéritos civis públicos” (Ibid., p. 446), ou seja, buscando soluções extrajudiciais, através do consenso.

Assim, Ferraz (2002, p. 99) registra que são vários os valores positivos “afirmados e os resultados obtidos, direta ou indiretamente, pelo exercício concreto da ação civil pública, daí o impacto sensível que tem provocado no cenário político-nacional”, representando um “forte incentivo ao associativismo, em contraposição à cultura do individualismo” e trazendo à realidade o princípio de que “a lei é igualmente aplicada a todos” (Ibid., p. 100).

Além do mais, principalmente por ensejar a realização dos interesses difusos, o “uso da ação civil pública tem se revelado um magnífico instrumento de educação social e democrática” (BURLE FILHO, 2002, p. 403), já que mesmo aqueles estranhos ao litígio acabam tomando conhecimento do mecanismo existente, revelando aos cidadãos “o que pode ou deve ser feito”⁷⁹ (Ibid., 2002, p.

⁷⁹ Burle Filho (2002, p. 404) registra que “o ajuizamento de ações civis públicas que buscam o cumprimento de deveres públicos democráticos, ou a condenação de entidades ou pessoas por terem excedido os limites da lei e da liberdade advinda do regime democrático, acaba por ensinar ora os cidadãos, o agente público e as empresas, ora as associações ou os sindicatos a agirem, viverem e se comportarem democraticamente, isto é, a respeitarem a Constituição, a lei e os interesses difusos, coletivos e até mesmo individuais”.

403).

Embora a ação civil pública represente um inestimável avanço da legislação brasileira no que concerne à defesa dos direitos metaindividuais, permitindo aos legitimados ativos levarem ao Poder Judiciário questões políticas diante da ineficácia do aparelho do Estado, ou omissão na implementação ou regularização de políticas públicas previstas na Constituição Federal e nas leis ordinárias, ou mesmo oporem-se às forças do mercado, quando se desviam do cumprimento aos direitos dos consumidores, o inquérito civil, instrumento que pode ser usado exclusivamente pelo Ministério Público, compõe também no mesmo grau de importância esse novo arcabouço jurídico destinado à proteção dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Como será visto na próxima seção, o inquérito civil, ao lado dos termos de ajustamento de conduta, são os instrumentos jurídicos, com inegável componente político, que permitem aos membros do Ministério Público o exercício da defesa dos direitos metaindividuais dentro de uma nova perspectiva de atuação, mais consentânea com a formatação institucional dada pela Constituição de 1988, apresentando diversas vantagens em relação ao uso da ação civil pública, notadamente por permitir a busca do consenso para a solução de problemas de ordem política, evitando-se a judicialização destes temas.

3.1.2 O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta: atuação que transcende o Sistema de Justiça⁸⁰

O Ministério Público, por força de dispositivo constitucional (art. 129, inciso II da CF), tem competência para controlar as ações da administração pública, entendida, em sentido lato, tanto as do Poder Executivo quanto as do Legislativo. Controle, aqui, pode ser entendido como a “verificação da conformidade de uma atuação (uma atuação função própria ou alheia) a determinados cânones, ou, mais especificamente, como expõe Marcel Waline, a uma norma” (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 3).

Esse controle poder ser feito pela via da ação civil pública, como dito acima,

⁸⁰ Transcender aqui tem o sentido daquilo que ultrapassa o Sistema de Justiça, e não o que está fora do Sistema de Justiça.

ou por outros instrumentos jurídicos à disposição do Ministério Público, como requisições de atendimento, recomendações e sugestões à administração pública para a melhora dos serviços de relevância pública. Pode, também, ser feito através do inquérito civil ou dos termos de ajustamento de conduta, sendo que estes são formulados, normalmente, a partir de conclusões extraídas de investigações feitas através do inquérito civil. Inquérito civil e termos de ajustamento de conduta são, pois, objeto de estudo desta seção.

Como refere Martins Júnior (2002, p. 38-39), o Ministério Público,

no exercício do controle da Administração Pública pode encetar medidas destinadas à garantia no desempenho da função de zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública (inclusive delegados a particulares) visando a correção de ilegalidades, a superação da deficiência, o desrespeito aos princípios da administração pública.

O inquérito civil está previsto no artigo 8º, parágrafo 1º da LACP. É um procedimento administrativo investigatório, cuja natureza jurídica é inquisitorial. Trata-se de peça fundamental, cuja dispensabilidade está diretamente ligada a situações de urgência e relevância assim reconhecidas. Souza (2001, p. 85) define o inquérito civil como sendo um procedimento cuja natureza é inquisitiva, “presidido pelo Ministério Público e que tem por finalidade a coleta de subsídios para a eventual propositura de ação civil pública pela Instituição”, ponderando sua natureza informal, inquisitiva e pública.

Compete ao Ministério Público a instauração do inquérito civil preparatório da ação civil pública, cuja atribuição está prevista no artigo 129, inciso III, da Constituição de 1988, exclusivamente, tanto que os outros legitimados à propositura da ação civil pública não possuem a faculdade de instituí-lo. Através dele, é possível ao representante do *parquet* a requisição de informações, documentos, entre outras provas que julgar necessárias à verificação da ofensa a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. A partir do inquérito civil o Ministério Público pode adotar uma das seguintes providências: (a) determinar o seu arquivamento, se concluir pela inexistência de ofensa a direitos metaindividuais ou mesmo individuais, submetida a promoção de arquivamento ao controle do Colégio Superior do Ministério Público

que, se a recusar, recomendará ao Procurador-Geral de Justiça que designe outro membro da instituição para propor as medidas cabíveis; (b) ajuizar ação civil pública, ou (c) firmar termo de ajustamento de conduta com o agente, público ou privado, responsável pela ofensa objeto da investigação.

Grinover (1997, p. 14) avalia que o Ministério Público “foi longe demais” ao introduzir na lei orgânica federal e nas leis orgânicas estaduais a disposição sobre tal instrumento, situação que lhe causa “certo arrepio”, principalmente porque, na sua visão, tomando-se o instrumento (o inquérito civil público) como de caráter inquisitorial, violaria princípios explícitos da Constituição da República, como o do contraditório e o da ampla defesa. Critica, também, o fato de ter a legislação previsto como crime a recusa ou o retardamento do fornecimento das informações requisitadas pela instituição, dando-lhe excessiva vantagem em relação aos demais legitimados à propositura da ação civil pública, que não contam com iguais poderes de requisição e, assim, ficam em desvantagem.

Afirma Ferraz (2002, p. 87), todavia, que foi fundamental para o sucesso da LACP a previsão e disciplina do inquérito civil, “sem o qual os mais graves casos de violação aos interesses difusos não poderiam ser eficazmente apurados e, depois, reparados ou evitados”. Ademais, com sua criação na LACP e logo depois consagrado na Constituição de 1988, o inquérito civil configura verdadeira investigação administrativa a cargo do Ministério Público, cujo escopo é, basicamente, obter elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública (MAZZILLI, 2005), bem como serve, subsidiariamente, para que o Ministério Público:

a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra forma de atuação a seu cargo” (MAZZILLI, 2005, p. 390).

Sua importância é tamanha que justamente dentro do inquérito civil é que existe a possibilidade de o Ministério Público promover o compromisso de ajustamento de conduta, instituto não privativo da instituição ministerial, já que pode

ser promovido por qualquer dos legitimados à ação civil pública (ao contrário do inquérito civil, ressalte-se).

A prática demonstrou que a simples punição de infratores, mediante a aplicação de sanções penais, civis e administrativas, não vinha mostrando adequabilidade e eficácia na proteção e defesa dos direitos metaindividuais, principalmente no que tange ao direito ambiental. Para a resolução desse impasse, o legislador criou, introduzindo na LACP, o compromisso de ajustamento de conduta, também chamado de termo de compromisso e de termo de ajustamento de conduta, previsto no inquérito civil, conforme artigo 5º, § 6º da LACP, bem como na própria ação civil pública⁸¹.

Afirma Sadek (2000, p. 28-29), a propósito da importância dos termos de ajustamento de conduta, que

(...) promotores e procuradores priorizam a solução a partir de acordos entre as partes em litígio, procedimentos administrativos, requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos extrajudiciais. (...) Soluções extrajudiciais, certamente, reforçam a instituição e, de certo modo, traduzem a apreciação dominante entre os integrantes do Ministério Público sobre o Judiciário.

Ao compromisso de ajustamento de conduta é reservada especial atenção como uma alternativa adequada e eficaz à promoção do consenso entre o desenvolvimento social e a proteção dos direitos difusos e coletivos, possuindo como escopo compelir os infratores ao cumprimento de uma obrigação de fazer ou de não fazer, impondo-lhes a adequação da conduta às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial.

Mazzilli (2005, p. 351), atento aos aspectos práticos da indisponibilidade de interesses públicos e de interesses transindividuais, afirma que, por exemplo:

embora a Lei n. 8.429/92 viesse a vedar a transação nas ações de responsabilização civil dos agentes públicos em caso de

⁸¹ O Decreto Federal nº 99.274/90 é que, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentou, dentre outras providências, o termo de ajustamento de conduta, de forma pioneira em sede de meio ambiente, possibilitando, inclusive, a suspensão de eventuais multas decorrentes de infrações ambientais.

enriquecimento ilícito, diversamente, agora no tocante à defesa de interesses transindividuais em geral, o legislador fez concessões para viabilizar a composição extrajudicial da lide. Com efeito, em 1990, o ECA inovou em nosso Direito, ao admitir expressamente que os órgãos públicos legitimados tomassem compromissos do causador do dano para que ajustassem sua conduta às exigências legais, conferindo aos respectivos termos a qualidade de título executivo extrajudicial.

O termo de ajustamento de conduta foi previsto, originalmente, conforme ressalta Fink (2002, p. 117), no art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90), cujo conteúdo foi rigorosamente repetido no art. 113 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90), com o seguinte teor: “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, introduziu na Lei da Ação Civil Pública o § 6º do art. 5º, cuja redação é idêntica a do art. 113 do CDC.

Machado (2000, p. 344-345) afirma que o termo “ajustar” possui diversas acepções, que ajustar pode significar “‘convencionar’, ‘combinar’, ‘estipular’”. Porém, entende que “o termo ‘acordo’ retrata melhor a finalidade do ‘compromisso de ajustamento de condutas’ do que o termo ‘transação’” (Ibid., p. 345).

O termo de ajustamento de conduta não é equivalente à transação do Direito Civil Comum, já que o órgão público que firma o acordo não pode realizar concessões mútuas sobre o direito objeto do ajuste que, nesse caso, não é disponível, o que desfigura um dos elementos que constituem a transação, nos termos do que dispõe o art. 840 do Código Civil Brasileiro. Além da natureza indisponível do direito objeto do ajuste, o princípio da legalidade proíbe que o órgão agente formalize um termo de ajustamento de conduta que não atenda de forma integral os bens metaindividuais que devem ser protegidos⁸².

⁸² A natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta é bastante discutida na doutrina, “uns entendendo-o como espécie de transação com características próprias, sem admitir que o direito material seja objeto do mesmo e outros preferindo denominá-lo simplesmente como um ajustamento de conduta às exigências legais, instituto novo, com características próprias, diverso da transação” (GOMES, 2003, p. 246-247). À primeira posição pertence Rodolfo de Camargo Mancuso e, à segunda, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Marcelo Abelha Rodrigues e Rosa Nery, entre outros, conforme Luís Roberto Gomes (2003, p. 247).

O nascimento do instituto do termo de ajustamento de conduta se deu considerando a eficácia executiva dos acordos celebrados pelo Ministério Público, bem como a experiência da prática administrativa concertada e a possibilidade de composição de direitos transindividuais indisponíveis na esfera extrajudicial, segundo se infere em Rodrigues (2002, p. 103).

Antes da inserção da norma, os termos de compromisso *lato sensu*, firmados em sede administrativa ou judicial, sempre foram utilizados para levar os infratores a recompor ou restaurar o meio ambiente lesado ou as condutas infracionais, sem, contudo, possuírem previsão legal específica, e de exigibilidade ou exeqüibilidade duvidosa.

Para Rodrigues (2002, p. 100), a inovação trazida pelo sistema jurídico brasileiro na LACP, “embora tenha causado algumas perplexidades naqueles muito arraigados à cultura judicialista, permitiu que se imaginasse uma nova amplitude para a atuação do Ministério Público”, na possibilidade de solucionar os conflitos extrajudicialmente. E afirma que o ajustamento de conduta:

foi muito além dessa possibilidade ao se constituir em solução extrajudicial de conflito de direitos transindividuais realizada pelo próprio Ministério Público (e não por outras partes e por ele referendada), e por outros órgãos públicos para compor conflitos relativos a direitos indisponíveis (RODRIGUES, 2002, p. 101).

Assim, conforme registra Rodrigues (2002), a atuação administrativa do Ministério Público, principalmente na esfera do inquérito civil previsto na LACP:

demonstrou a possibilidade de se solucionar o conflito sem a necessidade de provocar a máquina jurisdicional. Muitas vezes, (...) a mera instauração do inquérito civil público resulta na solução do conflito, ou porque a conduta lesiva ao direito transindividual nem sequer se inicia, ou porque seus efeitos maléficos são plenamente reparados, tornando ausente o interesse jurídico de se propor a ação judicial. Assim, o exercício do inquérito civil público contribuiu para a conformação normativa do instituto ao demonstrar a potencialidade da solução extrajudicial para a composição desses conflitos (RODRIGUES, 2002, p. 103).

Almeida e Parise (2005, p. 3) afirmam que, nesse contexto:

a atuação extrajudicial da Instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio de ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito; ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é o seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais. Um Judiciário preparado e consciente de seu papel é das instâncias mais legítimas e democráticas para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses primaciais da sociedade.

E arrematam Almeida e Parise (2005, p. 5) que essa atuação extrajudicial promove o Ministério Público como “grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”, assumindo o que chamam os autores de “função social pedagógica: com a educação da coletividade para o exercício da cidadania e das organizações sociais”. Essa espécie de educação social promovida pela instituição para a cidadania pode ser feita “pelas recomendações, pelas audiências públicas e também pelo termo de ajustamento de conduta” (Ibid., p. 5). E ressaltam que “a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica” (Ibid., p. 5).

Trata-se, assim, de um instituto que veio para atender as exigências históricas vivenciadas no Brasil. Especialmente no que interessa aos direitos do consumidor, tem-se que a sua proteção não era efetiva no Brasil, já que inexistiam mecanismos adequados e eficazes para a promoção do acesso à justiça dos consumidores. Em razão disso, surgiu o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que além de oferecer a proteção ausente acerca dos interesses do consumidor, aperfeiçoou o objeto da LACP, ampliando o rol de interesses por ela definidos quando deixou expresso que a ação civil pública poderia defender quaisquer outros direitos difusos ou coletivos não previstos expressamente em lei.

Resultou evidente que o legislador previu no artigo 113 da Lei nº 8.078/90

um verdadeiro instituto de proteção extrajudicial dos direitos transindividuais, ampliando o sistema de garantia desses direitos com o termo de ajustamento de conduta (RODRIGUES, 2002, p. 100)⁸³.

Considerando que o termo de compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento que depende da expressa manifestação de vontade do infrator, conforme registra Antunes (1997, p. 110), configurando um ato voluntário, não pode ser visto como imposição da autoridade administrativa, até porque senão haveriam determinações administrativas decorrentes do poder de polícia e não termo de compromisso.

A formalização do termo de compromisso de ajustamento de conduta exige determinados cuidados de ordem formal para sua validade e eficácia, devendo ser firmado pelo infrator ou seu representante legal, no caso de pessoa jurídica, ou seja, aquele a quem o contrato social ou estatutos deferirem competência para representar a entidade em juízo ou fora dele.

Machado (1998, p. 112) afirma que o compromisso de ajustamento de conduta revela um *facere* ou um não *facere*, ou seja, uma obrigação de fazer ou de não fazer, de modo que a materialização de um compromisso impossibilita “a dispensa, total ou parcial, das obrigações reclamadas para a efetiva satisfação do interesse lesado”, tanto que deve “a convenção com o responsável restringir-se às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.), bem como deverão ser estipuladas cominações para a hipótese de inadimplemento” (Ibid., p. 112).

Tanto é assim que Rodrigues (2002, p. 110) afirma que “no ajuste se reconhece a iminência ou a existência de um fato determinado, que pode ser um agir ou uma omissão, o qual possa causar violação a um direito transindividual”, e através desse ajuste é que “se realiza um pacto com o responsável pelo fato, de forma a se evitar o dano ou repará-lo integralmente” (Ibid., p. 110).

É de se ressaltar que “a realização do termo de ajuste de conduta tem que ocorrer à luz do fim da norma, ou seja, só deve ocorrer quando se revelar a melhor solução para a tutela dos direitos transindividuais” (Ibid., p. 115).

⁸³ Aliás, em 1984, com a Lei nº 7.244 (antigo Juizado de Pequenas Causas), no seu artigo 55, dispunha que “valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público”.

Trata-se, pois, de uma faculdade conferida aos órgãos públicos e, principalmente, ao Ministério Público, configurando uma forma diferenciada, com uma lógica própria de se obter a solução do conflito na esfera extrajudicial. Para Rodrigues (2002), o resultado encontrado na tutela judicial e extrajudicial não deve ser diferente. Porém “o caminho para se chegar a esse resultado é que pode ser diverso” (Ibid., p. 131).

Ajuizar a ação civil pública configura, evidentemente, o caminho mais fácil ao Ministério Público, conforme registra Rodrigues (2002), justamente pelo fato de que não necessita dispensar seu tempo além da investigação realizada na tentativa de encontrar uma solução mais adequada, rápida e eficaz na resolução do conflito apresentado, através do consenso entre as partes.

Contudo, “a burocratização desnecessária pode contribuir para frustrar todas as expectativas que a solução negociada pode representar” (Ibid., p. 134), motivo pelo qual o Ministério Público desempenha importante papel como ator político, nesse sentido, na busca da resolução do impasse extrajudicialmente, através do consenso. Fink (2002, p. 115-116) pondera que

estudos de impacto ambiental, licenciamento ambiental, normalização de condutas, termos de ajustamento de conduta e procedimentos administrativos e judiciais, entre outros, são os mecanismos mais comuns para equacionar o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente. Sua eficácia depende, antes de uma norma jurídica que os positive, de uma “composição política” que os eleja realmente como os instrumentos ideais. A forma política de solução de conflitos deve obrigatoriamente anteceder à jurídica, de tal forma que a lei expresse o consenso dos atores envolvidos e seja compreendida na sua inteireza, possibilitando sua eficaz obediência.

Não se trata de uma tarefa fácil a busca de soluções para conflitos de ordem coletiva pela formação do consenso, através dos termos de ajustamento de conduta, pois realizar o compromisso, escrevê-lo e dar-lhe forma final, “dependendo da complexidade do dano, pode demandar meses de negociação intensa” (FINK, 2002, p. 132). Entretanto, a experiência, segundo o autor, “tem demonstrado que a composição negociada em boa parte dos casos traz vantagens em relação a uma sentença imposta à parte contrária” (Ibid., p. 132). E arremata que é importante

lembrar que a solução pela via judicial deve ser o último recurso a ser buscado, pois essa “busca da prestação jurisdicional só pode ser resultado inequívoco da impossibilidade de solução extrajudicial” (Ibid., p. 132).

Trata-se, pois, não somente de interesse de agir, mas de uma razão psicológica à solução do conflito anteriormente ao processo:

A composição negociada pelo ajustamento de conduta é a realização do possível, e as partes têm consciência disso. Respeitados os contornos possíveis da transação, cujo limite é o interesse público, todas as demais cláusulas e condições serão resultado de um processo psicológico de apreensão de cada uma das obrigações assumidas, de tal forma que, ao final, cada parte terá a certeza de que cada obrigação é resultado daquilo que cada um pode dar e na forma como pode dar. É a realização do possível (FINK, 2002, p. 132).

Ressalta Rodrigues (2002, p. 102) que o surgimento do termo de ajustamento de conduta “no cenário jurídico brasileiro se deveu principalmente à necessidade de aperfeiçoamento da tutela civil dos direitos transindividuais, e não apenas administrativa”. E arremata que:

A própria aplicação da lei da ação civil pública apontou a necessidade de se ampliar a tutela desses direitos não só conduzindo o espectro de sua atuação para além da proteção aos consumidores, ao meio ambiente e ao patrimônio artístico e paisagístico, como também com a introdução de uma nova forma de composição (RODRIGUES, 2002, p. 103).

Há também a discussão da educação social em questões ambientais como benefício também resultante da realização do ajustamento de conduta, já que, em geral, o infrator comparece à Promotoria de Justiça com uma única preocupação:

como manter aqueles interesses que o levaram à prática da infração, com o menos (sic) gasto financeiro. É fundamental fazer ver ao infrator a importância de sua conduta para a conservação dos recursos naturais cada vez mais escassos, muitas vezes com benefícios diretos para sua atividade ou propriedade. (...) Evitar-se estar em juízo é economicamente melhor (FINK, 2002, p. 133).

Além do mais, a celebração do ajustamento de conduta permite um ganho de tempo considerável, já que casos complexos podem levar algum tempo de negociação, contudo nada comparado ao tempo que uma ação civil pública leva para ser julgada (FINK, 2002, p. 134), resultando, portanto, em inúmeras vantagens à sociedade. Como finaliza o autor, antes de promover uma ação judicial que pode ser desgastante e muito mais dispendiosa economicamente ao Estado “deve-se buscar a via da negociação, por meio da qual todos encontrarão seus lugares e ao final do processo sairão muito mais fortalecidos do que se fossem obrigados a obedecer um comando frio e inexorável da uma sentença” (Ibid., p. 139).

Diante do exposto, e segundo pondera Rodrigues (2002), a legislação brasileira foi ímpar na elaboração do instituto do termo de ajustamento de conduta para a proteção e defesa dos interesses transindividuais, principalmente por existirem outros institutos apenas similares ao brasileiro, mas nenhum que se identifique plenamente ao mais importante: que possua eficácia e a extensão registrados pelo termo.

O ajuste de conduta, entretanto, não é possível tão-somente para a solução de conflitos, mas permite, muito mais que isso: prevenir a violação dos interesses transindividuais. Como registra a autora, existem situações nas quais somente a tutela preventiva⁸⁴ teria evitado a violação dos direitos transindividuais, como por exemplo

quando um monumento histórico teve suas importantes características irremediavelmente alteradas; quando pessoas faleceram porque foi inobservada a lista única de transplante; quando pessoas foram contaminadas pelo vírus HIV por falha no processo de distribuição de bolsas de sangue (RODRIGUES, 2002, p. 124).

Assim a prevenção, “que é importante para o trânsito das relações jurídicas em geral, assume um enorme relevo na tutela dos direitos transindividuais” e o “compromisso foi concebido como um mecanismo de solução extrajudicial de conflito justamente para propiciar essa prevenção” (Ibid., p. 123). Ademais, deve ficar

⁸⁴ Segundo Rodrigues (2002, p. 123), o princípio da tutela preventiva dos direitos “preconiza que sempre que possível o sistema jurídico deve evitar a ocorrência dos atos ilícitos e dos danos”.

bastante evidente que o compromisso de ajustamento de conduta

pode ser um importante veículo para se evitar a prática de atos ilícitos, ou a continuidade de sua ocorrência, haja ou não um dano configurado ao direito transindividual. Assim, tal como tutela inibitória judicial o ajuste de conduta prevê, principalmente, para o futuro. Estabelece como deve ser a conduta do obrigado daí por diante em relação à observância daquele direito⁸⁵ (RODRIGUES, 2002, p. 126).

Fiorillo (2000, p. 158) afirma que:

trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

Ademais, em notas de conclusão do seu trabalho de pesquisa, Maciel (2002) afirma que os representantes do Ministério Público do Estado de São Paulo, e ao menos no que se refere à área de atuação na defesa dos direitos ambientais, têm se utilizado muito mais dos inquéritos civis na resolução dos conflitos apresentados do que através do acionamento do Poder Judiciário. E arremata que o termo de ajustamento de conduta “prevê a possibilidade de acordos referendados pelo Ministério Público e que, assinados pelas partes envolvidas, têm validade de um ‘título extrajudicial’ e/ou ‘título executivo’” (Ibid., p. 102-103).

Essa atividade ministerial no âmbito extrajudicial, além de registrar o novo papel institucional do Ministério Público, deixa evidente a sua atuação mais efetiva na área dos interesses difusos. As atividades da promotoria sempre foram direcionadas à orientação do público quando do seu atendimento, ao recebimento das reclamações e/ou denúncias, a busca pela conciliação e, em não sendo possível, pelas informações necessárias para o ingresso de uma medida judicial.

⁸⁵ “Em muitas situações o ajuste de conduta inaugurou um novo tipo de relacionamento entre o obrigado e os titulares do direito transindividual, sendo uma importante forma de promover a ‘justiça coexistencial’. Temos, por exemplo, o caso de um ajustamento de conduta que regulamentou como deveria ser feita a exploração turística de um parque ecológico, bem como um outro para determinar como a ECT (Empresa Brasileira de Correios) deveria entregar cartões de crédito e talonários de cheques para evitar assaltos a carteiros e desvios dos demais tipos de correspondência” (RODRIGUES, 2002, p. 126).

Conforme registra a autora:

essas atividades passaram a gerar impactos no ambiente externo, seja pelo poder de instauração do inquérito civil, pela participação direta dos membros nas arenas de conflitos ou pelo envolvimento com as populações locais, principalmente nas comarcas do interior. Portanto, a posição ocupada no sistema de Justiça, aliada às novas atribuições, têm constituído o Ministério Público em arena estratégica na construção e resolução de conflitos, devido à autonomia dos membros de transformar conflitos sociais em litígios judiciais ou de impor acordos e obrigações. (MACIEL, 2002, p. 103).

Assim, principalmente com a criação do termo de ajustamento de conduta, “a arena judicial tem se constituído, na ótica de agentes políticos da esfera executiva, em meio relevante para a imposição do controle social e a implementação de políticas públicas”, o que não configura, entretanto, o abandono das atribuições e funções tradicionais do Ministério Público como *custos legis*, mas principalmente de adequação ao novo perfil institucional traçado pela Constituição de 1988, que o promove como defensor dos interesses difusos e coletivos, numa gama bem maior de atribuições (Ibid., p. 105).

Em síntese, pois, podem ser apontadas várias razões “silenciosamente compartilhadas pelos Promotores de Justiça e Procuradores da República em todo Brasil” (CAPELLI, 2002, p. 2) para a solução dos conflitos coletivos pela via extrajudicial:

a) morosidade no julgamento das demandas – mesmo reconhecendo-se a costumeira complexidade das ações civis públicas por envolverem a formação de uma prova altamente técnica, a qualidade de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento, expressamente prevista em lei e confirmada na jurisprudência, confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira; b) é ainda preponderante a visão privatista da propriedade. A opção pelos valores da livre iniciativa e do crescimento econômico em detrimento das questões ambientais nos arestos que apreciam a matéria⁸⁶; c) maior abrangência do

⁸⁶ Capelli (2002) centra seu estudo nos termos de ajustamento de conduta possíveis na área ambiental. “Arestos” são decisões judiciais proferidas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Superiores.

compromisso de ajustamento de conduta do que da decisão judicial em face dos reflexos administrativos e criminais; d) menor custo, já que o acesso à Justiça é caro (v.g. custo pericial, honorários advocatícios); e) maior reflexo social da solução extrajudicial, ao permitir o trato de problemas sob diversas óticas: por ecossistemas e bacias hidrográficas (promotorias regionais, temáticas e volantes), por assuntos (permitindo estabelecer prioridades, bem como a realização de audiências públicas e a intervenção da comunidade, o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, maior efetividade ao trabalho. (CAPELLI, 2002, p. 2).

Conforme visto no subtítulo 2.3, o Ministério Público em vários estados tem trabalhado numa perspectiva de aproximação com a comunidade, buscando a efetivação dos direitos metaindividuais. Em Santa Catarina não poderia ser diferente, e é justamente pela busca da adequação da instituição catarinense ao novo perfil constitucionalmente formado que se remete o leitor ao próximo subtítulo, cuja importância é crucial ao deslinde do trabalho, já que a pesquisa empírica fundamenta-se essencialmente em dados colhidos junto aos integrantes do Ministério Público de Santa Catarina.

Ademais, a pesquisa objetivou demonstrar o perfil institucional do Ministério Público de Santa Catarina, trazendo à tona a atuação de seus integrantes e as justificativas para viabilidade, ou não, da formação dos consensos em sede de atuação profissional, na prática do dia-a-dia.

3.2 APRESENTANDO O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 trouxe, como tantas vezes já referido neste trabalho, várias e importantes conquistas para o Ministério Público brasileiro, e as mais importantes delas talvez sejam a absoluta independência em relação aos Poderes da República e a autonomia funcional.

Essa nova formatação ou, agrupando o pensamento de Arantes (2002), essa consolidação de poderes e atribuições conquistados desde os tempos do regime militar, exigiram da gestão institucional a internalização de novos paradigmas e também a construção de um Ministério Público pautado pela necessidade de

atuação em novas frentes, “redefinindo o seu papel perante o sistema de justiça e a sociedade” (SILVA, 2001, p. 2).

Também para os membros do Ministério Público a realidade que se apresenta é muito diversa daquela de 30 anos atrás, quando os “Promotores de gabinete” não tinham maiores preocupações com o mundo circundante, limitando-se, na maioria das vezes, a exercer o papel de “assessores de luxo” dos juízes, esmerando-se na elaboração de pareceres que rivalizavam com as decisões judiciais em termos intelectuais. A assunção de valores novos pela instituição determina que os promotores e procuradores de justiça, que são os responsáveis pela execução das atividades-fins da instituição, atuem de forma a conhecer a realidade social, reconhecer os problemas que afligem grande parcela da população nas mais variadas áreas do mundo da vida e atuem positivamente para tentar, na medida permitida pelos instrumentos jurídicos e políticos de que dispõem, resolver estes problemas, seja judicialmente ou extrajudicialmente.

Dentro desta perspectiva, pode-se apontar que a aproximação do Ministério Público com a comunidade a que serve é seguramente o maior dos desafios a ser ainda enfrentado. Essa nova forma de atuação exige dos promotores de justiça primeiramente uma “revisão” das suas formas de atuação, notadamente para os mais antigos e, num segundo plano, uma capacitação para o exercício de uma postura política que não estão habituados a usar ou que, para muitos, não foram preparados para ter.

Como reflete Brünning (2002, p. 217), foi com a Lei Complementar nº 40, de 1981, que o Ministério Público iniciou sua “vertiginosa ascensão perante a sociedade, legitimando-se para defendê-la em inúmeros conflitos até então negligenciados, relacionados com o meio ambiente, a criança e o adolescente, a moralidade administrativa, o consumidor”, e outros relevantes interesses “individuais e sociais indisponíveis”.

Por conta da Lei Complementar nº 40/81 estabeleceu-se pela primeira vez “normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual”, uniformizando o perfil básico da instituição nos mais diversos Estados brasileiros” (Ibid., p. 217).

Em Santa Catarina, em função da vigência da Lei Complementar nº 40/81, em 1982, foi editada a Emenda Constitucional nº 15, “inserindo na Constituição

Estadual as modificações que se faziam necessárias, destacando-se a inclusão da estabilidade e da inamovibilidade aos Membros do Ministério Público Catarinense” (Ibid., p. 221). Em 1982 foi editada a Lei nº 5.873, “atribuindo vencimentos aos membros do Ministério Público nominalmente iguais (até que enfim) aos da magistratura” (Ibid., p. 221). A verdadeira equiparação salarial, todavia, somente foi conseguida em 1992, com a Lei nº 8.639.

Ainda em 1982 foi editada a Lei Complementar Estadual nº 17/82, a Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina, que vigorou até o ano de 2000, quando foi substituída pela Lei Complementar nº 197/2000.

A evolução legislativa referente ao Ministério Público provocou verdadeira revolução institucional, exigindo modificações na estrutura da instituição para fazer frente às novas demandas e exigências sociais, principalmente para atender aos direitos difusos e coletivos.

Assim, a Lei Complementar nº 71, de 21.12.1992 criou, na estrutura organizacional do Ministério Público Catarinense, o Centro das Promotorias da Coletividade (CPC), “dividido em 4 Coordenadorias: Moralidade Administrativa, Meio Ambiente, Consumidor e Sonegação Fiscal. Mais tarde passou a atuar também na Defesa dos Direitos Humanos e da Cidadania” (Ibid., p. 233).

Brünning (2002, p. 233) destaca que

No início com apenas uma dezena de servidores, algumas máquinas de escrever e um microcomputador 286, funcionando separado da Procuradoria-Geral (...), mesmo assim, inestimáveis serviços já prestava à sociedade catarinense. Para se ter uma idéia, em 1993 foram ajuizadas em torno de 150 ações cíveis e penais versando sobre direitos coletivos e, no ano seguinte este número subiu para cerca de 400 ações.

Em 1992 foi editada a Lei Federal nº 8.429/92, chamada Lei da Improbidade Administrativa, que veio regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal, definindo o que pode ser considerado ato de improbidade administrativa e estabelecendo as sanções correspondentes, dando possibilidade ao Ministério Público de acompanhar qualquer procedimento administrativo que tenha por fim apurar atos de improbidade administrativa (art. 15), dando também legitimidade ativa à instituição para ajuizar a ação que tenha por finalidade a apuração de ato ímprobo

do administrador público, bem como requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo a fim de apurar tais improbidades (arts. 17 e 22).

No ano de 1993 o Ministério Público “foi contemplado com a mais avançada de todas as leis de organização, desta feita (com a lei) de nº 8.625/93, que instituiu a ‘Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados’” (BRÜNNING, 2002, p. 235), regulamentando desta feita o disposto no § 5º do art. 128 da Constituição da República, elencando no art. 3º “as competências políticas e administrativas fundamentais da Instituição, assegurando-lhe a mais ampla autonomia de sua história” (Ibid., p. 235), definindo seus órgãos internos como órgãos de administração, de execução e órgãos auxiliares e dando uma nova visão às Promotorias de Justiça, que agora podem ser judiciais, extrajudiciais, gerais ou cumulativas, bem como ampliando as funções gerais da instituição

O art. 32 da Lei nº 8.625/93 agora prevê a existência dos Centros de Apoio Operacional como órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, previsão que também consta da Lei Complementar Estadual nº 197/2000, em seus artigos 53 e 54, os quais são instituídos e organizados por ato do Procurador-Geral de Justiça⁸⁷.

No ano de 2000 a Lei Complementar Estadual nº 197 deu “nova estrutura organizacional ao Ministério Público, desvinculando-a do Judiciário” (Ibid., p. 237). Através dela, “passamos a ter uma estrutura própria, desatrelada das varas. Antes, para cada vara existia um Promotor. Com isto, a maioria dos Promotores trabalhava com sobrecarga de serviço e alguns poucos praticamente sem serviço” (Ibid., p. 237), principalmente em algumas varas cíveis, “onde era muito limitada a intervenção do Ministério Público” (Ibid., p. 237). Essa Lei Complementar dá liberdade ao Colégio de Procuradores de Justiça⁸⁸ para incluir, excluir ou modificar

⁸⁷ Em Santa Catarina estão instituídos e organizados os seguintes Centros de Apoio Operacional: 1) da cidadania e fundações (pelo Ato nº 048/MP/2003); 2) Cível e Eleitoral (Ato nº 134/2005/PGJ); 3) do controle da constitucionalidade de leis e atos normativos (Ato nº 063/2001/PGJ); 4) do consumidor (Ato nº 048/2003/PGJ); 5) criminal (Ato nº 048/2003/PGJ); 6) da infância e juventude (Ato nº 048/2003/PGJ); 7) do meio ambiente (Ato nº 048/2003/PGJ); 8) da moralidade administrativa (Ato nº 048/2003/PGJ); 9) da ordem tributária (Ato nº 048/2003/PGJ).

⁸⁸ Nos termos do art. 19, da Lei Complementar Estadual (SC) nº 197/2000, o Colégio de Procuradores de Justiça é órgão da Administração Superior do Ministério Público e Órgão de Execução institucional, formado por “todos os Procuradores de Justiça não afastados da carreira e presidido pelo Procurador-Geral de Justiça”, cabendo-lhe, entre tantas atribuições, “deliberar, por maioria absoluta de seus membros, sobre proposta do Procurador-Geral de Justiça, que exclua, inclua ou modifique as atribuições das Promotorias de Justiça ou dos cargos de Promotores de Justiça que as integram, bem como as atribuições dos órgãos especiais referidos no § 3º, do art. 46 desta Lei Complementar” (MINISTÉRIO..., 2004, p. 23).

as atribuições de cada Promotoria, de modo que um promotor de justiça possa atuar em mais de uma Vara da Justiça Estadual ou, através das denominadas Curadorias, definir a competência de certas Promotorias para atuarem exclusivamente na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, o que ocorre nas Comarcas maiores, normalmente com mais de três promotores.

A Lei Complementar Estadual nº 197, de 13.07.2000 “descentralizou e modernizou a administração (do Ministério Público), tornando-a mais democrática” (Ibid., p. 237), ampliando a competência de alguns órgãos, como o Conselho Superior do Ministério Público⁸⁹, além da criação do cargo de Subprocurador-Geral de Justiça.

Ademais, a atuação do Ministério Público Catarinense passa a “levar em conta os objetivos e diretrizes estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação” (Ibid., p. 238), importante instrumento que permite aos procuradores e promotores de justiça construir uma agenda mínima de ação institucional, moldando as prioridades em cada uma das áreas de atuação.

Por outro lado, Brünning (2002, p. 238) anota que “é longa e penosa a história da autonomia do Ministério Público”, que “por décadas oscilamos entre um órgão integrante da organização do Judiciário e órgão com *status* de Secretaria de Estado” (Ibid., p. 238), sendo que, em relação a esta última referência, foi um quadro que perdurou até a década de 1980, quando ainda “toda a administração do Ministério Público era feita pela Secretaria de Estado da Administração” (Ibid., p. 239), e somente em 1987 o provimento dos cargos no “primeiro e segundo graus passou a ser feito não mais no Executivo, mas sim pelo Procurador-Geral, que começou inclusive a encaminhar à Assembléia Legislativa os projetos de lei de interesse institucional” (Ibid., p. 239), e também somente em 1987 é que a instituição passou a ter dotação orçamentária própria.

A partir de 1981 o Ministério Público de Santa Catarina praticamente teve que construir-se como instituição, não somente erigindo-se como tal nos moldes

⁸⁹ O art. 23 da Lei Complementar Estadual (SC) nº 197/2000 define o Conselho Superior do Ministério Público como “órgão da Administração Superior e de Execução do Ministério Público, (sendo) integrado pelo Procurador-Geral de Justiça, seu Presidente, pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, ambos membros natos, e por mais sete Procuradores de Justiça, eleitos, por voto pessoal, obrigatório, secreto e plurinominal, sendo dois pelo Colégio de Procuradores de Justiça e cinco pelos membros do Ministério Público de primeira instância, para mandato de dois anos”. (MINISTÉRIO..., 2004, p. 23-24).

declarados pela Lei Complementar Federal nº 40/81, mas também em termos patrimoniais e estruturais. Brünning (2002) dá uma boa mostra do que era o Ministério Público nos primeiros anos da década de 1980, afirmando que as Promotorias de Justiça em todo o Estado sequer telefone próprio tinham, usando toda a estrutura que pertencia ao Poder Judiciário, até máquinas de escrever e móveis, que eram “quase sempre peças desprezadas pelo Judiciário” (Ibid., p. 240).

A evolução do quadro de procuradores e de promotores de justiça no Ministério Público de Santa Catarina mostra que, em 1982 a instituição tinha 04 cargos de procurador de justiça, sendo atualmente 40 procuradores⁹⁰. Em 1985 Santa Catarina tinha 168 Promotores de Justiça e, atualmente, são 284.

De um total de 324 integrantes da instituição (40 procuradores de justiça e 284 promotores de justiça), aos quais foram remetidos via correio eletrônico o questionário estruturado, 105 responderam, o que equivale a 32,40% do total de integrantes da instituição.

A pesquisa empírica feita com procuradores e promotores de justiça catarinenses, que servem de lastro a algumas considerações desta dissertação, permite traçar um perfil dos atuais integrantes do Ministério Público de Santa Catarina.

Em relação aos anos de ingresso na carreira, 1,90% nela ingressaram entre 1972 e 1977, 11,43% entre 1978 e 1983, 18,10% entre 1984 e 1989, 34,29% entre 1990 e 1995, 20,00% entre 1996 e 2001 e 14,29% entre 2002 e 2005⁹¹.

O fato de a maioria dos respondentes ter ingressado na carreira do Ministério Público de Santa Catarina após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, permite supor que trouxeram já internalizados novos valores e crenças sobre a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e, na instituição, apreenderam também outros valores e crenças sobre o papel do Ministério Público como agente político, o que traz reflexos sobre as respostas dadas a outras questões dispostas no questionário, principalmente sobre a possibilidade de procuradores e promotores serem nomeados para cargos comissionados nos Poderes da República ou disputarem cargos eletivos, como será

⁹⁰ Em 06 maio 2005 faziam parte desse quadro duas procuradoras de justiça e 77 promotoras de justiça. (MINISTÉRIO..., 2005).

⁹¹ Vide questão n. 1 da pesquisa empírica realizada (apêndice A).

visto adiante.

Do total de respondentes, 90,48% nasceu ou morava no Estado de Santa Catarina quando prestaram concurso para ingresso na carreira, 5,71% nasceu ou morava no Rio Grande do Sul, 2,86% no Paraná e 0,95% em São Paulo. Sobre a ocupação ou profissão dos respondentes até o ingresso na carreira, a pesquisa revelou dados interessantes: 40% exerciam a advocacia, 16,19% eram somente estudantes, 14,29% eram funcionários públicos, 12,38% eram serventuários da justiça, e 6,67% policiais militares⁹². Se pensarmos no total dos que, antes do ingresso, já integravam de algum modo as instituições do Sistema de Justiça, teremos um total de 59,05% de integrantes que, mesmo antes do ingresso na carreira, já estavam socializados com as carreiras judiciais ou tinham algum conhecimento delas⁹³.

Em relação à formação educacional dos pais dos respondentes, tem-se que a grande maioria tem pai ou mãe, ou pai e mãe com formação superior (46,67%), 28,57%, com ensino médio e 20,95% com ensino fundamental, registrando-se, também, um caso de membro do Ministério Público cujos pais nunca freqüentaram a escola formal, um caso atípico e que sugere a superação pessoal de grandes dificuldades para alcançar o ensino universitário e a posterior prova de ingresso na carreira.

Em relação à pergunta “você tem pai, mãe ou algum parente próximo que integre qualquer das instituições do Sistema de Justiça?”, as respostas obtidas também trazem revelações importantes. Embora 53,33% tenham respondido afirmativamente, 26,79% não especificou se pai, mãe ou outro parente próximo. Dos dados recolhidos, tem-se que 17,86% dos respondentes têm pai, mãe ou algum parente no Poder Judiciário, 17,86% no Ministério Público e 8,93% na advocacia, no Poder Judiciário e na advocacia 5,36%, na Polícia Militar 3,57%, igual percentual na Polícia Civil, e com 3,57% (2) de integrantes com pai, mãe ou algum parente no Poder Judiciário e no Ministério Público concomitantemente. Seguem referências de sete respondentes com pai, mãe ou algum parente próximo integrante do Sistema

⁹² Outros dados interessantes: 1,90% dos respondentes eram procuradores federais (2) e delegados de polícia (2), registrando-se ainda músico, magistrado, desempregado, comerciante, cirurgião dentista, bancário e administrador (um representante de cada, ou 0,95% do total) (vide apêndice A).

⁹³ Vide questões n. 2 e 3 da pesquisa empírica realizada (apêndice A).

de Justiça em duas instituições concomitantemente⁹⁴.

A ocupação dos ascendentes ou parentes próximos pode moldar as escolhas dos descendentes, o que é demonstrado pelo alto índice de integrantes do Ministério Público Catarinense que possuíam pai ou mãe, ou ambos, ou algum parente próximo, integrando as instituições do Sistema de Justiça. Essa mesma situação foi visualizada por Bonelli (2002) em seu estudo com os procuradores de justiça do Ministério Público de São Paulo, observando que 65% deles eram filhos de membros do Ministério Público, da magistratura ou da advocacia, notando-se, assim, como a “socialização na família de profissional do mundo do Direito se entrelaça na identificação com a carreira” (Ibid., p. 173). Ainda como diz a autora:

Como a sociologia mostra desde Durkheim, a socialização se realiza plenamente quando os caminhos percorridos são sentidos como naturais, escolhas sem imposição. Só se percebe sua força, seu impacto quando se vai contra ela, quando se escolhem cursos de fora dos valores partilhados desde cedo (Bonelli, 2002, p. 176).

3.3 A PRÁTICA DOS GABINETES: o objeto da pesquisa de campo

Antes de proceder à análise dos dados coletados através do questionário, é necessário ressaltar que as pesquisas realizadas no banco de dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, para que possam ser devidamente alinhavadas às questões formuladas pelos representantes do Ministério Público entrevistados, foram limitadas aos anos de 2003, 2004 e 2005, muito embora alguns quadros apresentados mostrem a evolução havida ao longo de até onze anos de relatório da Corregedoria-Geral.

Outrossim, os dados referem-se unicamente às atividades dos promotores atuantes nas áreas cíveis, mais precisamente naquelas diretamente ligadas à defesa dos interesses difusos e da coletividade.

Dados publicados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, tendo como quadro comparativo os números consolidados das atividades desenvolvidas por todas as Promotorias de Justiça no Estado, nos anos de 2003 e 2004, apontam

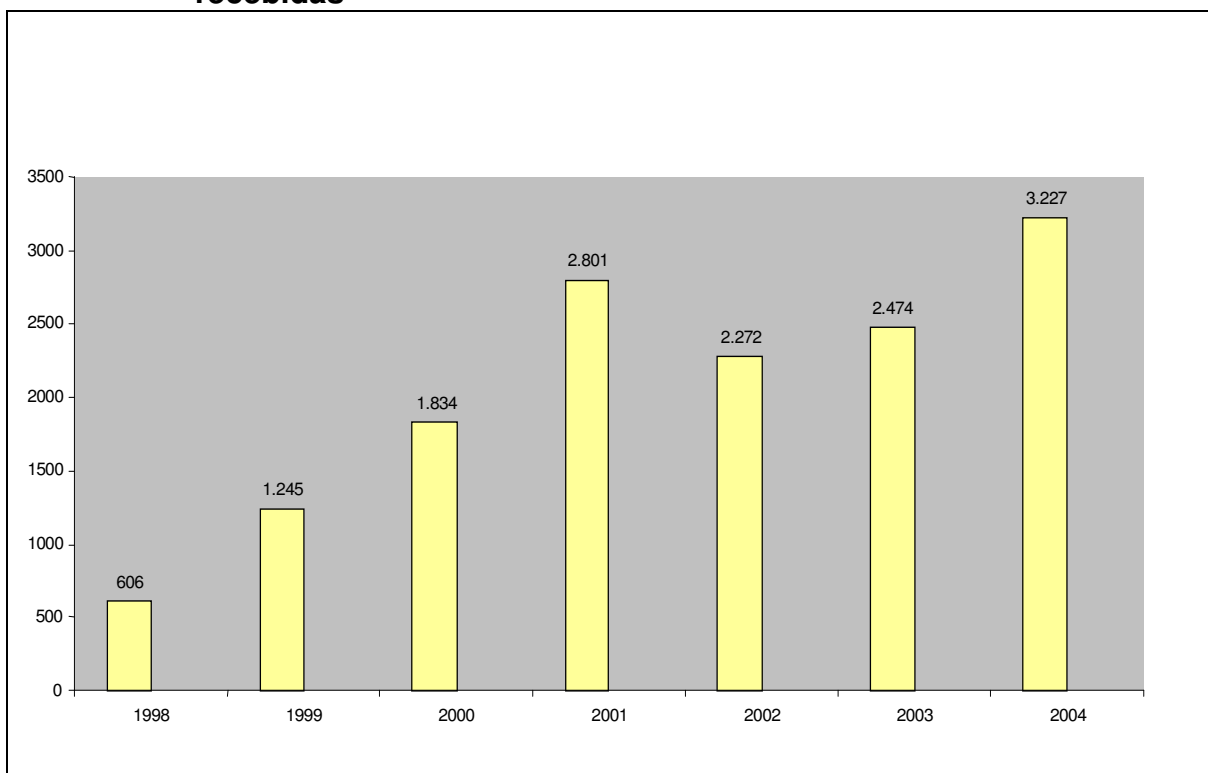
⁹⁴ Vide questão n. 5 da pesquisa empírica realizada (apêndice A).

um aumento de 30,43% (de 2.474 para 3.227) na quantidade de inquéritos civis e procedimentos administrativos preliminares instaurados e peças de informação recebidas, na área da defesa dos direitos difusos e coletivos. O número de termos de ajustamento de conduta firmados aumentou de 333 para 412 (+23,72%), sendo que a maior incidência deu-se no campo da defesa do meio ambiente.

Em 2004 foram ajuizadas 651 ações civis públicas, um aumento de 63,56% em relação ao ano de 2003 (398 ACPs), sendo 222 na área da defesa dos direitos humanos, cidadania e fundações, 210 na área da moralidade administrativa, 186 na área da defesa do meio ambiente e 33 ações em defesa de direitos do consumidor. Na área da defesa de direitos difusos e coletivos ou individuais homogêneos da população infanto-juvenil, foram instaurados 914 inquéritos civis ou procedimentos administrativos preliminares (PAP)⁹⁵, firmados 39 termos de ajustamento de conduta e ajuizadas 53 ações civis públicas, não havendo registro de quanto isso significa, em termos percentuais, em relação ao ano anterior (MINISTÉRIO..., 2004):

⁹⁵ Importante esclarecer que estes procedimentos administrativos preliminares assumem denominações diversas, não havendo homogeneidade no tratamento destes procedimentos, que servem para buscar subsídios preliminares sobre eventual ofensa a direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos. Podem ser também chamados “protocolados”, procedimentos preliminares, investigativos prévios, e outras denominações. O § 1º do art. 84 da Lei Complementar Estadual (SC) nº 197/2000 estabelece que “Sempre que necessário para formar seu convencimento, o membro do Ministério Público poderá instaurar procedimento administrativo preparatório do inquérito civil”.

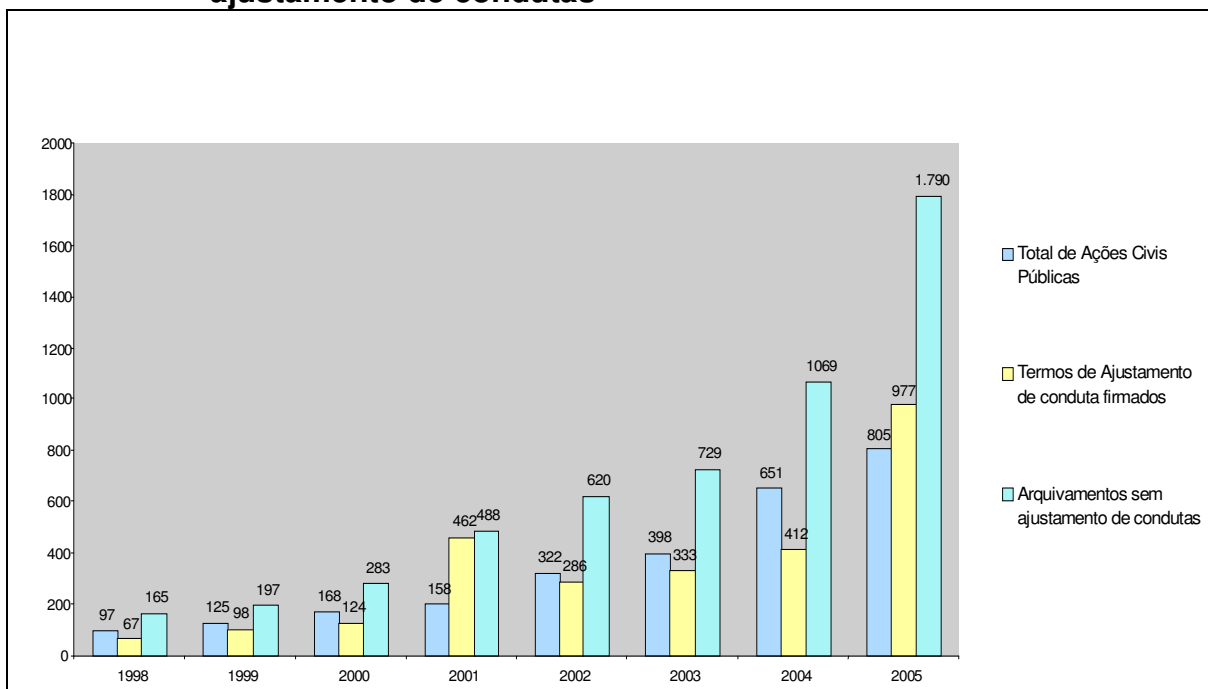
GRÁFICO 1: ÁREA CÍVEL - Total de Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos Preliminares instaurados e Peças Informativas recebidas



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público

NOTA: Esse gráfico representa o G28 da fonte original.

GRÁFICO 2: ÁREA CÍVEL - Total de Ações Cíveis Públicas ajuizadas, Termos de Ajustamento de Condutas firmados e Arquivamentos sem ajustamento de condutas



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

NOTA: Relatório das Atividades do MP lançado em 2004.
Esse gráfico representa o G29 da fonte original.

Do gráfico 2 percebe-se que desde 1998 é gradativo o aumento do número das ações civis públicas instauradas, bem como dos termos de ajustamento de conduta realizados nos inquéritos civis, além de consistente também o aumento dos arquivamentos de inquéritos civis ou peças de informação sem ajustamento de conduta. Ao longo dos oito anos mostrados no gráfico referido, aumentam as atividades do Ministério Público na área da defesa dos direitos metaindividuais e, comparando-se os números do ano de 1998 com os do ano de 2005 tem-se um substancial aumento nas atividades desenvolvidas. É importante destacar que em 1998 a Constituição Federal já tinha dez anos e os termos de ajustamento de conduta oito anos, o que permite concluir que o exercício diário das atividades nas promotorias de justiça aumentam também conforme a experiência dos membros do Ministério Público no trato com direitos coletivos.

Conforme se observa dos gráficos acima, nos anos de 2003 e 2004 o número de ações civis públicas foi maior do que o de termos de ajustamento de conduta firmados, situação esta que não se verifica no ano de 2005, quando a realização de termos de ajustamento de conduta foi bastante superior à de ações civis públicas ajuizadas, muito embora a demanda processual tenha subido consideravelmente em 2005, se comparada com os anos anteriores.

Das ações civis públicas interpostas nos anos de 2003 e 2004, o relatório da Corregedoria-Geral apresenta a divisão entre os assuntos defendidos pelo Ministério Público nessas ações: em 2003, entre os processos vindos do ano anterior (2002) e os instaurados no ano de 2003, as demandas em inquéritos civis, procedimentos e peças informativas oriundas da defesa do meio ambiente somam 680 processos, sendo que, em 2004, a mesma situação reflete a instauração de 844 processos, um aumento registrado em 24,12%.

Já no que tange à defesa do consumidor, foram instaurados 535 processos em 2003, num aumento de 12,90% em 2004, quando foram registrados 604 processos. A moralidade administrativa foi defendida em 681 procedimentos em 2003, e em 2004 foram 722 processos, o que representou um aumento de 6,02%. Direitos humanos, cidadania e fundações representaram, em 2003, 437

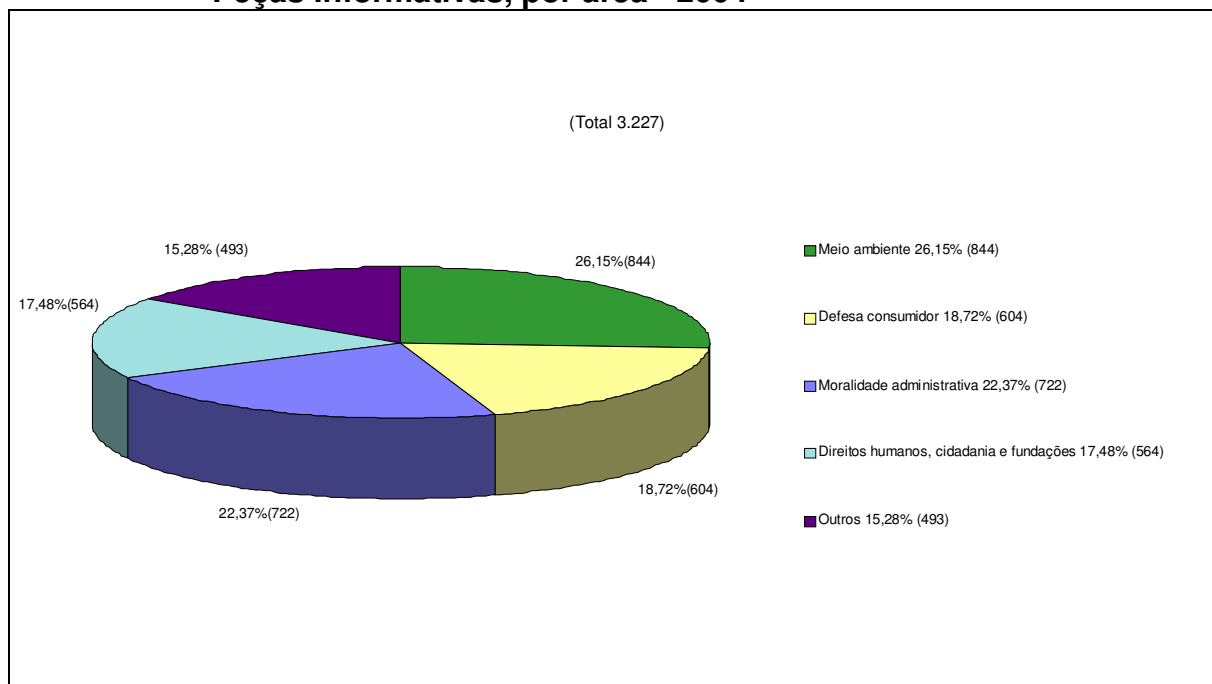
procedimentos instaurados, sendo que, em 2004, foram 564 (um aumento de 29,06%).

Desses procedimentos instaurados em 2003, em sede de meio ambiente, 147 foram arquivados com a solução da demanda através do consenso, ou seja, com a realização de termos de ajustamento de conduta e, em 2004, foram 194 desses procedimentos em que foi possível obter a solução pela via consensual, um aumento de quase 32%.

Em sede de direitos do consumidor, em 2003 houveram 110 arquivamentos com ajustamento de conduta; em 2004, 106 procedimentos alcançaram o ajuste extrajudicial, uma diminuição de cerca de 3,77%. Em se tratando de moralidade administrativa, dadas as dificuldades emergentes para a composição extrajudicial em razão do tema, ainda assim, em 2003, houveram 17 arquivamentos de procedimentos com ajustamento de conduta, em contraposição aos 22 havidos em 2004, um aumento de 29,41%.

Direitos humanos, cidadanias e fundações representaram 206 procedimentos arquivados com ajustamento de conduta, 34,47% a menos que no ano seguinte, em 2004, que registrou 277 arquivamentos com resolução extrajudicial. Vejam-se os gráficos a seguir:

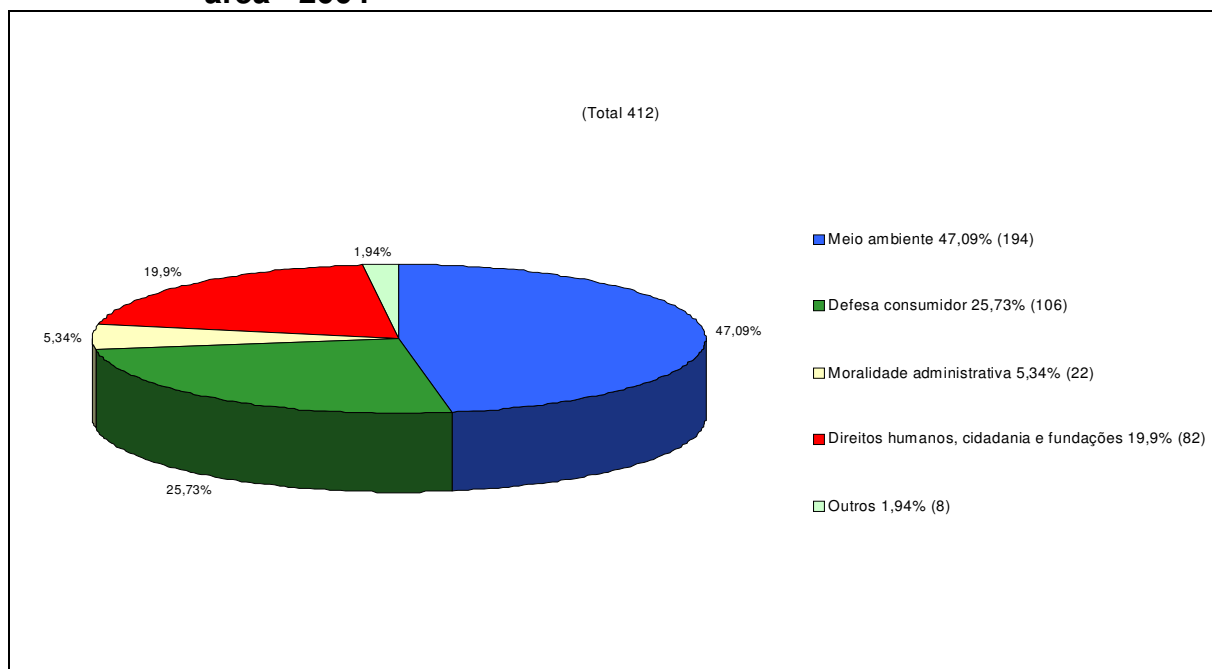
GRÁFICO 3: ÁREA CÍVEL - Inquéritos Civis, Procedimentos Administrativos Peças Informativas, por área - 2004



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

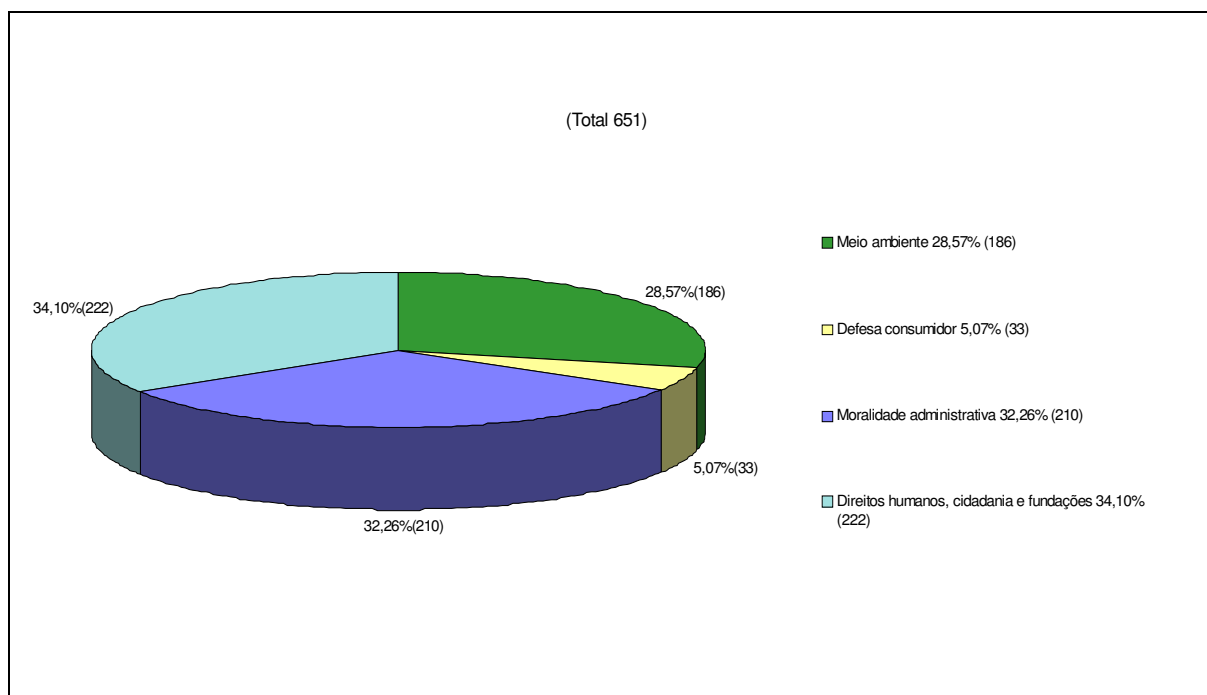
NOTA: Esse gráfico representa o G30 da fonte original.

GRÁFICO 4: ÁREA CÍVEL - Termos de ajustamento de condutas firmados, por área - 2004



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

NOTA: Esse gráfico representa o G31 da fonte original.

GRÁFICO 5: ÁREA CÍVEL - Ações Cíveis Públicas ajuizadas, por área - 2004

FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

NOTA: Esse gráfico representa o G32 da fonte original.

Assim, conforme acima registrado, houve um aumento geral de demandas coletivas no ano de 2005 com relação aos anos anteriores, mas a ação civil pública, que era o “carro chefe” da atividade ministerial, passou a segundo lugar nos dados estatísticos nesse ano, perdendo para os termos de ajustamento de conduta, que foram firmados em maior número se comparados com 2003 e 2004, pois foram 805 ações civis públicas contra 977 termos de ajustamento de conduta, em 2005, o que representa uma diferença de 21,37% a mais de ajustamento de condutas do que de ações civis públicas ajuizadas em 2005.

Isto significa dizer que, segundo os dados estatísticos das atividades das Promotorias de Justiça Catarinenses⁹⁶ houve um aumento da demanda processual em 2004 com relação a 2003, mas a solução destes litígios se deu com maior intensidade na esfera judicial, com interposição de ações civis públicas (em 2004 foram 651 ações civis públicas contra 412 termos de ajustamento de condutas - 58% a mais de ações civis públicas – e em 2003, foram 398 ações civis públicas contra 333 termos de ajustamento de condutas – 19,52% a mais de ações civis públicas), o contrário do que ocorreu em 2005, quando o número de termos de ajustamento de

⁹⁶ Limitados à área cível nos anos de 2003 e 2004.

conduta superou o de ações civis públicas. Isso revela que, pelo menos no ano de 2005, a atividade ministerial foi melhor canalizada para a busca da solução pela via do consenso.

A maior parte do trabalho extrajudicial realizado pelo Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos são desenvolvidas, em destaque, nas áreas do meio ambiente e dos direitos humanos, cidadania e fundações.

Em 2003 os dados estatísticos da Corregedoria-Geral do Ministério Público registraram uma pequena diminuição nas atividades relativas aos inquéritos civis e procedimentos administrativos preliminares e peças de informação recebidas, ao contrário do ocorrido em 2004, cujo aumento alcançou a ordem de 30,43%. No mesmo caminho seguiram os ajustamentos de conduta realizados, representando um aumento de 23,72% no ano de 2004, em relação ao ano anterior.

Em contrapartida, também aumentou o ajuizamento de ações civis públicas de 2003 para 2004, no patamar de 63,56%. A maior incidência, por área de atuação, deixou de ser a fiscalização da moralidade administrativa, passando para a área da defesa dos direitos humanos, cidadania e fundações.

Na área da infância e juventude as Promotorias de Justiça, na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, instauraram 914 inquéritos civis ou procedimentos administrativos preliminares, sendo que em 39 deles foi possível obter a solução pela via consensual, com a formalização de termos de ajustamento de conduta e com o conseqüente arquivamento dos procedimentos; 232 procedimentos foram arquivados sem a celebração de ajuste de conduta, e foram ajuizadas 53 ações civis públicas, 61 ações para apuração de infrações administrativas cometidas por dirigentes de entidades de atendimento a criança ou adolescente, dentre outras ações diversas.

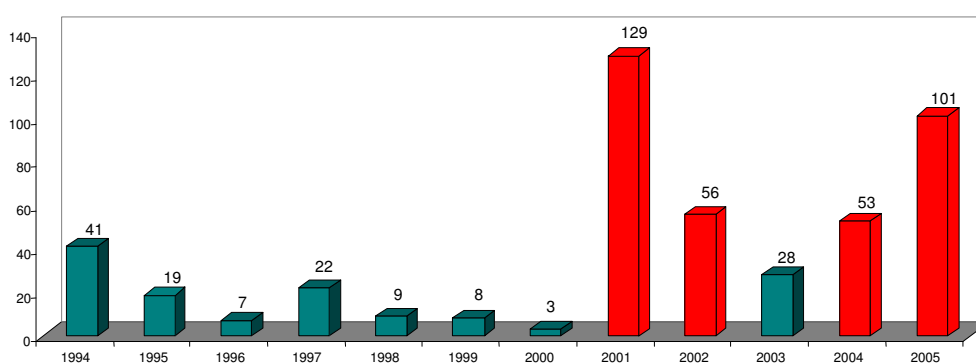
“Segundo os dados da Corregedoria-Geral, nos anos de 2004 e 2005 o número de termos de ajustamento de conduta foi inferior ao de ações civis públicas ajuizadas, ainda que tenha havido um significativo aumento da demanda processual no ano de 2005. Foram 101 ações civis públicas em 2005 e 53 no ano de 2004, com 60 ajustes de condutas firmados em 2005 e 39 em 2004, um aumento de ações civis públicas ajuizadas em 2005 na ordem de 52,47% contra 65% de aumento nos ajustes firmados nestes mesmos anos.

Entretanto, em que pese o crescimento em relação aos termos de ajustes, estes ainda não superam os números de ações civis ajuizadas no mesmo período. Ou seja, aumentou o número de ajustamento de conduta realizados, mas, em contrapartida, aumentou também o número das ações civis públicas ajuizadas, em maior número que aqueles.

Apenas no ano de 2003 é que houve muito mais termos de ajustes firmados do que ações civis ajuizadas. Os dados fornecidos pela Corregedoria-Geral revelam que, no ano de 2003, foram ajuizadas 28 ações civis públicas contra 61 termos de ajustamento de condutas firmados, ou seja, duas vezes mais ajustes do que ações civis ajuizadas. Mas essa realidade não é uma constante, já que, nos anos antecedentes houve uma grande oscilação nesse quadro e, como já se afirmou, em 2004 e 2005 a regra não pôde ser seguida.

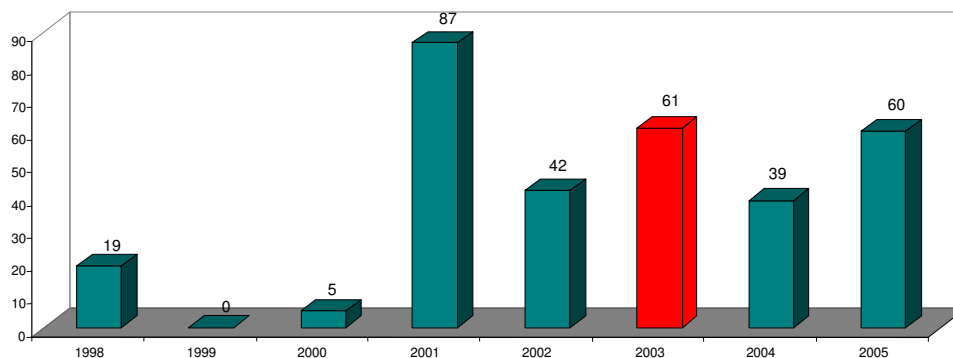
Observe-se os gráficos a seguir:

GRÁFICO 6: ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Total de Ações Civis Ajuizadas



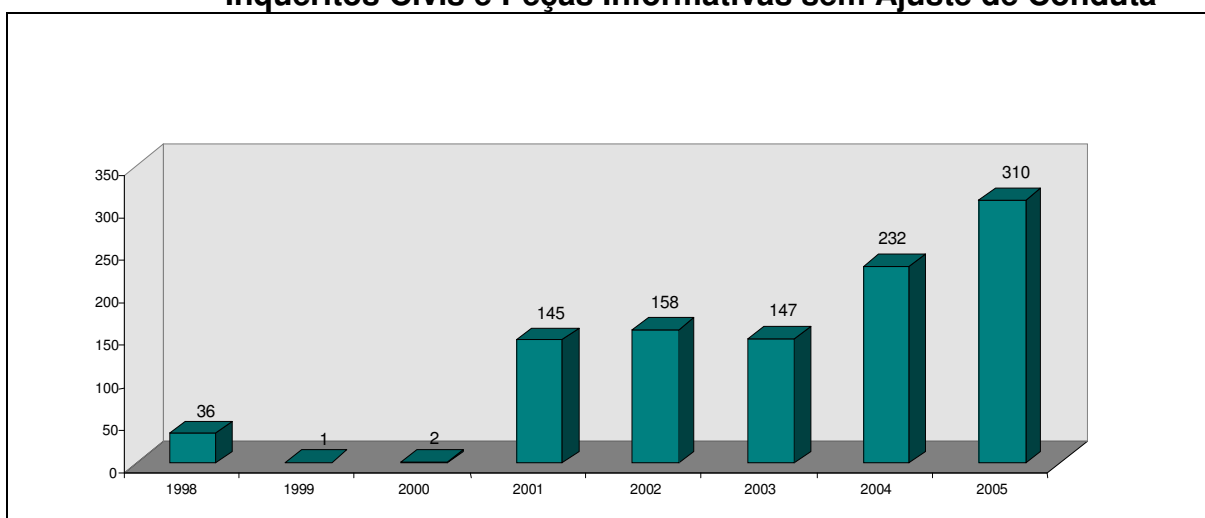
FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

GRÁFICO 7: ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Arquivamentos de Inquéritos Cíveis e Peças Informativas com Ajuste de Conduta



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

GRÁFICO 8: ÁREA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - Arquivamentos de Inquéritos Cíveis e Peças Informativas sem Ajuste de Conduta

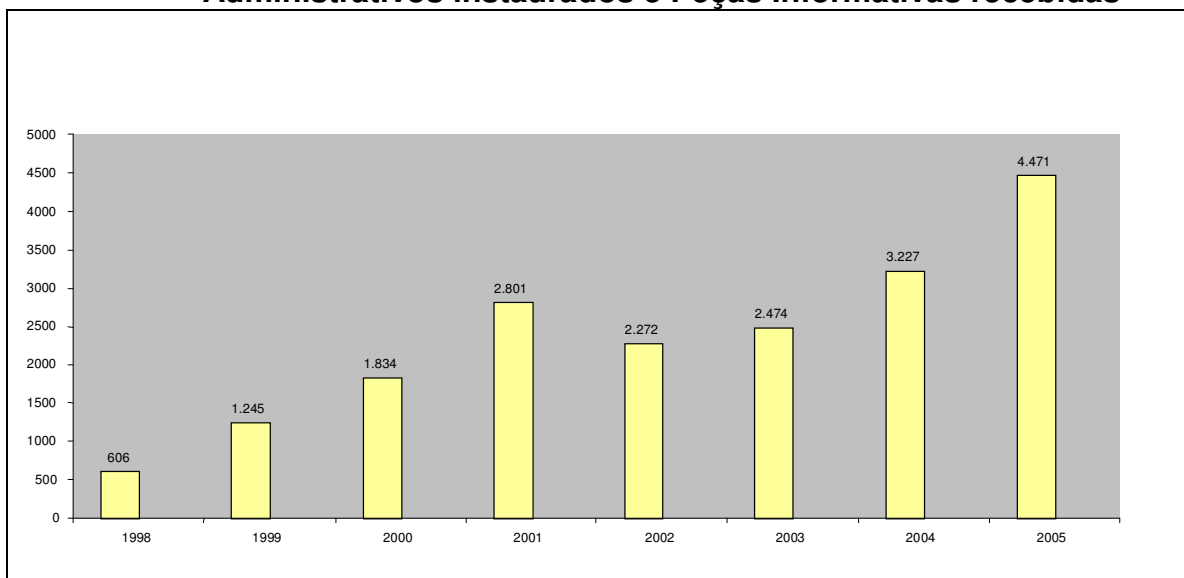


FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

É de se registrar, também, que os dados revelam um significativo aumento na demanda processual de modo geral, e muito embora tenham recebido mais processos vindos do ano de 2004, em comparação do que foi recebido no ano de 2003, as manifestações exaradas diminuíram, o que parece indicar que, no período, ao menos, o Ministério Público teve menor atuação meramente formal em processos judiciais.⁹⁷:

⁹⁷ O que, inclusive, foi facultado segundo o Ato nº 103/MP/2004, reduzindo sua atuação na condição de *custos legis*.

GRÁFICO 9: ÁREA CÍVEL - Total de Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos instaurados e Peças Informativas recebidas

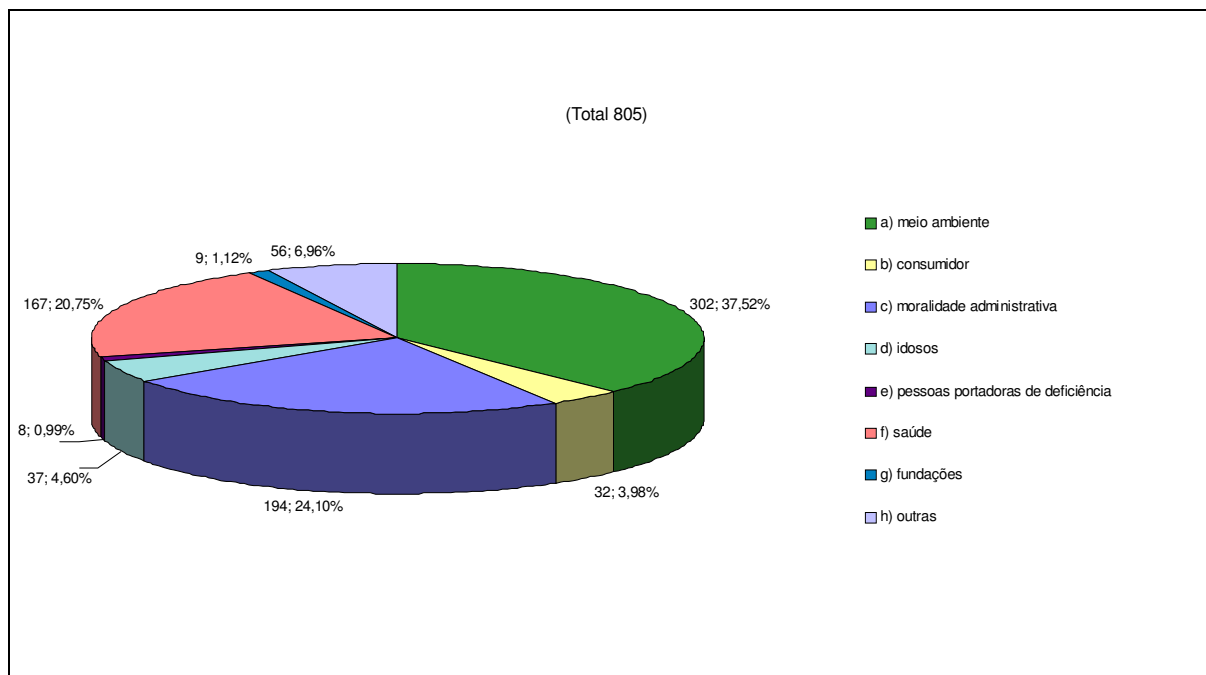


FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

Assim, é possível afirmar que na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os números apontam uma atuação maior dos órgãos de execução, praticamente em todas as áreas já referidas, destacando-se, no entanto, a área ambiental que, segundo os dados colhidos junto à Corregedoria-Geral, foi a única a registrar um aumento no ajuizamento de ações civis públicas com relação ao ano de 2004, cerca de 23,66%, enquanto que as demais áreas registraram um decréscimo com relação aos índices apresentados naquele ano.

Veja-se o gráfico a seguir:

GRÁFICO 10: ÁREA CÍVEL - Ações Cíveis Públicas ajuizadas, por área - 2005

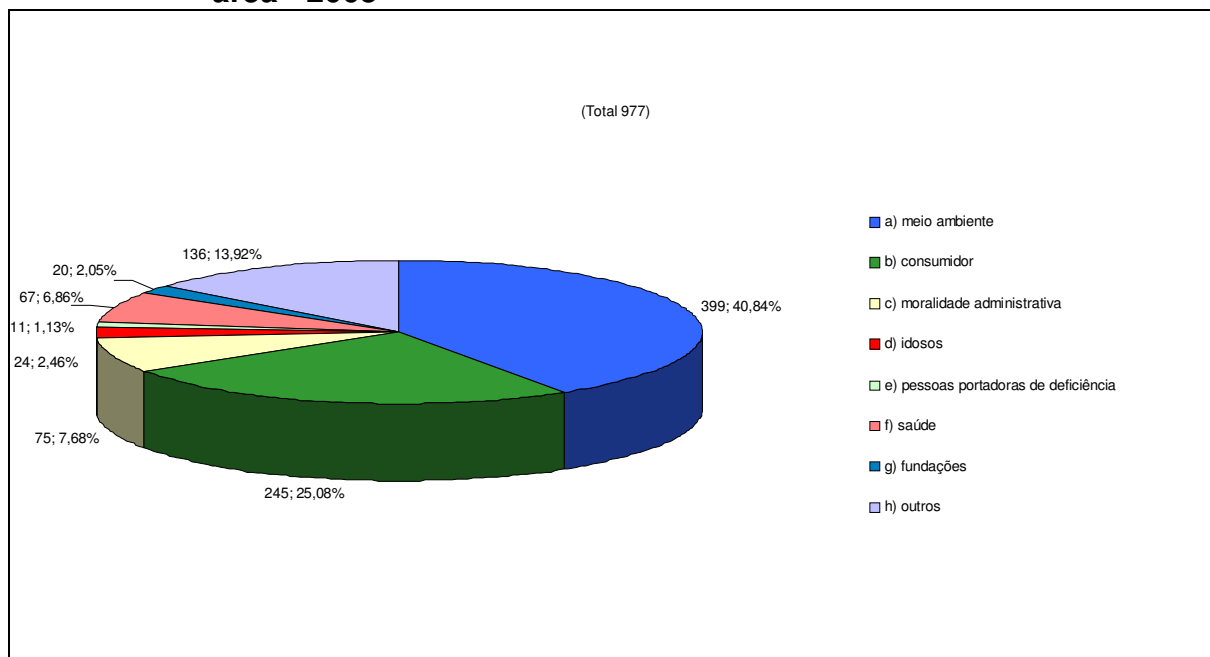


FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

NOTA: Esse gráfico representa o G32 da fonte original.

Assim como as ações civis públicas, os termos de ajustamento de conduta também aumentaram com relação ao ano anterior (2004), na substancial ordem de 137,14%. O arquivamento de procedimentos sem realização de ajuste de condutas também aumentou em relação ao ano anterior, o que parece justificável em decorrência do aumento da demanda processual de modo geral:

GRÁFICO 11: ÁREA CÍVEL - Termos de ajustamento de condutas firmados, por área - 2005



FONTE: sítio da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina

NOTA: Esse gráfico representa o G31 da fonte original.

Por sua vez, a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos na área da infância e juventude tiveram, em 2005, entre inquéritos civis públicos instaurados, notícias e representações recebidas e procedimentos administrativos preliminares instaurados, 907 ocorrências, que resultaram em 60 termos de ajustamento de conduta celebrados, com o conseqüente arquivamento dos procedimentos, além de 310 procedimentos arquivados sem a celebração de ajuste de conduta, dados estes que podem ser verificados nos gráficos já registrados anteriormente.

Foram ajuizadas 101 ações civis públicas, 322 ações para apuração de infrações administrativas cometidas por dirigentes de entidades de atendimento a criança ou adolescente, dentre outras ações (Ver gráficos 6,7 e 8).

Apresentados os dados registrados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina, observa-se que o ajuizamento de ações civis públicas, ou seja, naquele que este trabalho denominou, em termos operacionais, como o espaço natural da judicialização da política, ou do “dissenso inevitável”, ainda é maior do que o da politização da justiça, refletido nos ajustes de conduta formalizados, ou, também para efeitos operacionais, como o “consenso possível”, com exceção do ano de 2005, quando o número de termos de ajustamento de conduta formalizados

ultrapassou o de ações civis públicas ajuizadas, em comparação com os anos de 2003 e 2004, e na área da defesa dos direitos metaindividuais da população infanto-juvenil, em 2003 também foram efetivados mais ajustamento de condutas do que ajuizadas ações civis públicas.

Tal situação não reflete a “opinião” dos procuradores e promotores de justiça que responderam ao questionário da pesquisa empírica, para os quais a maior parte das demandas coletivas culmina na formalização do consenso, e não com o dissenso, pelo ajuizamento de ações civis públicas, salvo nas hipóteses em que legalmente não se pode transigir com os interesses em jogo, como ocorre na grande maioria das questões que envolvem os atos de improbidade administrativa.

O subtítulo seguinte apresentará os dados colhidos com a pesquisa empírica, registrando as opiniões dos procuradores e promotores de justiça e, por fim, correlacionando-se os dados colhidos com aqueles fornecidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público Catarinense.

3.4 ENTRE O CONFLITO E O CONSENSO: as atitudes e opiniões dos membros do Ministério Público de Santa Catarina

Os resultados desta pesquisa, que tem por base a “opinião” de procuradores e promotores de justiça, sobre as questões enfocadas no questionário, serão comparados com os dados existentes na Corregedoria-Geral do Ministério Público, através dos relatórios anuais consolidados, abrangendo todas as Promotorias de Justiça de Santa Catarina, os quais apresentam condições de aferir se existe coincidência entre o que “pensam” os promotores e procuradores de justiça catarinenses e o que “fazem” na prática diária, em relação ao exercício do controle das políticas públicas na defesa dos direitos metaindividuais.

Com o intuito de preencher uma lacuna na inexistente tradição de pesquisa científica, por parte das ciências sociais sobre o Sistema de Justiça Brasileiro, o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), sob a coordenação de Maria Tereza Sadek, iniciou em 1993 uma série de estudos sobre o Sistema de Justiça, buscando captar o pensamento de juízes, promotores de justiça, advogados, delegados de polícia e outros. A pesquisa sobre o Poder Judiciário,

cujos resultados foram publicados no caderno “O Judiciário em Debate”, teve como instrumento um questionário com 25 perguntas focalizando a chamada “crise do judiciário” “sob três ângulos principais: o institucional, o estrutural e o relativo aos procedimentos”, tentando também “captar a inclinação doutrinária (ou ideológica) dos entrevistados, frente à tensão sempre presente entre o Direito positivo e o sentimento pessoal de justiça” (SADEK, 1995, p. 7).

A equipe de Sadek foi integrada por Rogério Bastos Arantes e Fábio Kerche, entre outros. Entrevistou-se cerca de 20% dos juízes de cinco estados – São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás e Pernambuco e outros 41 magistrados da Justiça Federal -, totalizando 570 entrevistas, respeitando-se a proporcionalidade em relação à “distribuição dos mesmos entre as instâncias e entrâncias existentes em cada estado” (SADEK, 1995, p. 7), representativos da diversidade regional do país. Os resultados da pesquisa foram submetidos a amplo debate no final do ano de 1994 e desse debate nasceu a publicação referida.

Em 1997 o IDESP, com apoio da Editora Sumaré, lançou o caderno “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, que deu continuidade ao projeto de estudos sobre o Sistema de Justiça no Brasil. Tal caderno encarta o debate promovido em outubro de 1996, que foi realizado com a finalidade de discutir o papel do Ministério Público no Brasil, a partir de uma pesquisa realizada junto a 20% dos promotores e procuradores de justiça do Ministério Público Estadual em sete estados (Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia), mais 51 do Ministério Público Federal, no total de 763 entrevistas, pesquisa que foi financiada pela Fundação Ford e pela FAPESP. Desta feita, os coordenadores da pesquisa foram Maria Tereza Sadek e Rogério Bastos Arantes, contando com a participação de sociólogos como Fábio Kerche.

Esta pesquisa, feita com base em questionário, buscou respostas para cinco indagações básicas: “qual é o perfil dos integrantes do Ministério Público, como eles avaliam a distribuição de justiça no Brasil, que soluções julgam apropriadas para melhorar a distribuição de justiça no país” (SADEK, 1997, p. 29) e ainda “como percebem as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, e, por fim, como poderiam ser caracterizados, em termos de posição ideológica” (Ibid., p. 29), os membros do Ministério Público. A análise qualitativa dos dados recolhidos consta às páginas 47 a 59 do caderno mencionado.

Já em 1998 a Editora Sumaré e o IDESP publicaram um terceiro caderno, desta feita com o título “O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil”, de que são autoras Ela Wiecko V. de Carvalho e Maria Tereza Sadek, a primeira Procuradora do Ministério Público Federal, e no qual são discutidos os resultados de uma pesquisa feita junto a todos os integrantes do Ministério Público Federal (com 47,3% de questionários devolvidos respondidos). A pesquisa, na forma de instrumento com 33 perguntas, repetiu, de modo geral, o mesmo questionário que foi discutido na obra “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”.

Em 1999 foi publicado um outro caderno, desta feita com o título “O Sistema de Justiça”, organizado por Sadek, com quatro artigos de diferentes autores (Maria Tereza Sadek, Maria da Glória Bonelli, André Luiz Faisting e Fábio Kerche), focalizando os principais problemas do sistema de justiça brasileiro.

O instrumento de pesquisa submetido à resposta dos procuradores e promotores de justiça de Santa Catarina repete a maioria das questões que foram utilizadas pela equipe coordenada por Maria Tereza Sadek, possuindo o autor da dissertação autorização expressa da mesma para a utilização do referido questionário (Vide anexo A).

Assim, no que tange à pesquisa empírica realizada nesta dissertação de mestrado, promotores e procuradores de justiça de Santa Catarina foram questionados sobre o uso dos mecanismos jurídicos e políticos da ação civil pública, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta como possibilidades para o exercício do controle sobre políticas públicas, de modo geral, e quais os possíveis constrangimentos existentes para o exercício de tal controle, além de vários outros questionamentos.

O objetivo central do questionário, além da comparação com as análises recolhidas pelas pesquisas organizadas por Sadek, é de tentar traçar um perfil institucional do Ministério Público de Santa Catarina, especialmente buscando estabelecer se existe ou não um padrão de atuação dos membros da instituição, relativamente ao controle sobre políticas públicas pelo uso da ação civil pública, do inquérito civil e dos termos de ajustamento de conduta, mais precisamente, se há uma propensão à solução dos conflitos coletivos pela via do consenso ou pela via da judicialização de tais conflitos.

Esses dados obtidos com o questionário serão submetidos à comparação

com os números de ações civis públicas, de inquéritos civis e de termos de ajustamento de conduta, ajuizadas ou realizados pelos promotores de justiça de Santa Catarina, nos anos de 2003 a 2005, conforme demonstrados no subtítulo anterior, abrangendo as atividades de todas as Promotorias de Justiça de Santa Catarina, na área cível.

Nesta seção, além das informações e intenções já registradas, cumpre lembrar que alguns dos questionamentos formulados pelo mestrando já foram avaliados e referidos ao longo do trabalho, conforme o leitor já observou e, em razão disso, apenas as questões diretamente ligadas ao estudo central é que serão contrastadas com os dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Feitos estes esclarecimentos, passa-se à análise das proposições que interessam à questão do consenso ou do dissenso, ou aos constrangimentos observados pelos integrantes da instituição no Estado.

QUADRO 1: Como você avalia as propostas abaixo, como possibilidades para melhorar o funcionamento da Justiça no Brasil?⁹⁸

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
1. Transferência do julgamento de todos os crimes praticados por policiais militares para a Justiça Comum.	28,57%	71%	Não questionados
2. Aumento do número de juizados especiais, cíveis e criminais.	40,00%	66%	Não questionados
3. Direção dos trabalhos de investigação criminal pelo Ministério Público.	38,10%	51%	Não questionados
4. Redução das formalidades processuais.	67,62%	43%	40%
5. Resolução de conflitos extra-judicialmente.	48,57%	31%	Não questionados

⁹⁸ Questão nº 9 do apêndice da pesquisa empírica realizada.

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
6. Subordinação da Polícia Judiciária ao Poder Judiciário.	21,90%	24%	71,5% Totalmente contra
7. Atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores.	10,48%	22%	23%
8. Que o Ministério Público possa ter acesso às informações fiscais/ bancária/das comunicações, independentemente de autorização judicial.	73,33%	Não questionada	81,0%
9. Que seja extinta a imunidade dos ocupantes de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo.	57,14%	Não questionada	44,5%
10. Processamento das ações de improbidade no foro correspondente ao das ações penais.	39,05%	Não questionada	30,0%
11. Que o exercício de atividade político-partidária seja vedado a todos os integrantes do Ministério Público.	82,86%	54%	64,0%
12. Que os agentes políticos, inclusive os integrantes do Ministério Público, não devem ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal.	73,33%	Não questionada	56,5%
13. Que integrantes do Ministério Público possam afastar-se para ocupar cargos em comissão no Legislativo ou no Executivo.	4,76%	7%	10%

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: As pesquisas realizadas pelo IDESP não colocaram as opções “a favor em termos” e “contra em termos” aos respondentes. Desse modo, para não haver contraste com as respostas, em relação à pesquisa realizada pelo mestrando com o MPSC também somente foram anotadas as respostas “totalmente a favor” para cada uma das questões. Em relação às pesquisas do IDESP, registra-se que as hipóteses agrupadas nesta questão foram extraídas das tabelas 11 e 18, de Castilho e Sadek (1998, p. 54 e 58) e da tabela 13, de Sadek (1997, p. 19), conforme o interesse da presente dissertação.

Segundo as respostas dadas na pesquisa efetuada junto ao Ministério Público catarinense, pode-se observar que a maior parte dos entrevistados opinou no sentido de que o funcionamento da justiça no Brasil pode ser melhorado, em primeiro lugar, com a vedação ao exercício da atividade político-partidária a todos os integrantes do Ministério Público, com 82,86% das preferências dos respondentes. Em segundo lugar - e empatadas, com 73,33% -, o maior acesso do Ministério Público às informações fiscais/bancária/das comunicações, independentemente de autorização judicial, e que os agentes políticos, inclusive os integrantes do próprio Ministério Público, não devem ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal. Em terceiro lugar ficou a redução das formalidades processuais (67,62%) como possibilidades para melhorar o Sistema de Justiça no país.

Na pesquisa realizada pelo IDESP junto ao Ministério Público dos Estados (MPE), muito embora as possibilidades registradas na pesquisa desta dissertação sejam mais amplas e não tenham sido totalmente abrangidas pela pesquisa do IDESP, a questão da vedação ao exercício da atividade político-partidária a todos os integrantes do Ministério Público ficou com apenas 54% da opinião favorável do MPE, e com 64% da opinião favorável do Ministério Público Federal (MPF), contra os 82,86% do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC).

Segundo a pesquisa do IDESP, para o MPE as opiniões favoráveis variaram entre a transferência do julgamento de todos os crimes praticados por policiais militares para a Justiça Comum (71%), o aumento do número de juizados especiais, cíveis e criminais (66%), a vedação do exercício de atividade político-partidária a todos os integrantes do Ministério Público (54%), seguida da direção dos trabalhos de investigação criminal pelo Ministério Público, que obteve 51% das opiniões favoráveis. Para o MPF, cerca de 81% dos que opinaram são favoráveis ao maior acesso do Ministério Público às informações fiscais/bancária/das comunicações, independentemente de autorização judicial, sendo que 71,5% são totalmente contra a subordinação da Polícia Judiciária ao Poder Judiciário como forma de melhorar o funcionamento da Justiça no Brasil, o que acaba em resultado equivalente às respostas favoráveis do MPSC e do MPE, na ordem de 21,90% e 24%, respectivamente (o que leva a crer que o restante pode não ser totalmente contra, mas não registra o fato como favorável à melhoria do funcionamento da Justiça).

As respostas dadas demandam algumas considerações. As hipóteses

postas nos itens 1, 3, 6, 8, 9, 11, 12 e 13 da questão sob análise, dificilmente, isoladamente consideradas, podem levar a uma melhora do Sistema de Justiça ou, repetindo os termos da pergunta, melhorar o funcionamento da justiça no Brasil. São questões que dizem mais diretamente com o exercício das funções institucionais do Ministério Público que, por via reflexa, se implementadas poderiam melhorar a prestação jurisdicional ou, quando menos, o exercício das atividades ministeriais. Mas especialmente os itens 11 e 13 refletem o pensamento dominante na instituição, no sentido de haver uma clara separação entre o mundo da política e o mundo da profissão, como registrou também Bonelli em suas pesquisas (2002). As referidas possibilidades poderiam facilitar a atuação do Ministério Público, especialmente no combate aos crimes contra a administração pública, nos quais se vêem envolvidos agentes políticos em todos os níveis do governo mas, em termos de efetividade das ações penais, ou das ações por improbidade administrativa, encontrariam o Poder Judiciário com as mesmas estruturas deficientes e não raro impossibilitado de dar as respostas exigidas num tempo curto, ou seja, não haveriam modificações no Sistema de Justiça como um todo.

Sobre a questão do item 2, a baixa adesão à idéia de que o aumento do número de juizados especiais cíveis e criminais pode melhorar o funcionamento da justiça no Brasil, em comparação com a melhor aceitação por parte do MPE (com 66% de opiniões favoráveis), causa alguma estranheza, visto que os juizados especiais cíveis constituem, quando bem organizados e coordenados, um importante canal para que a sociedade veja atendidos os seus anseios por melhores formas de acesso à justiça, com rapidez e sem grandes formalidades, até mesmo sem a presença de advogados. No que diz respeito aos juizados especiais criminais, os mesmos argumentos são válidos, acrescentando-se que a solução rápida e eficiente de questões penais de menor potencial ofensivo pode servir até mesmo para diminuir a sensação de impunidade reinante no Brasil, oportunizando, através dos ajustamentos feitos com o Ministério Público, que os autores de pequenas infrações sejam rapidamente punidos.

Além disso, vistas em perspectiva, a adesão à questão da “redução das formalidades legais”, com 67,62% de aceitação por parte dos membros do MPSC, e a possibilidade da resolução dos conflitos extrajudicialmente (com 48,57% de adesão) são intrigantes.

Se observarmos que em outra pergunta do questionário (de nº 8), quando perguntados sobre a importância que certos “obstáculos” têm para o bom funcionamento da justiça no Brasil, para 92,38% dos respondentes são “muito importante” ou “importante” a questão da legislação ultrapassada, para 89,53% a questão do “excesso de formalidades judiciais”, para 87,62% a possibilidade legal de grande número de recursos e 73,33% consideraram “muito importante” ou “importante” a instabilidade do quadro legal. Pode-se concluir que há uma aparente contradição em relação aos itens referidos no parágrafo anterior.

De fato, a partir da conclusão de que a legislação ultrapassada é um importante obstáculo ao bom funcionamento da justiça no Brasil, parece lógico concluir que a redução das formalidades legais seria um caminho promissor a ser seguido, não só para dar estabilidade ao marco legal, mas também para reduzir as possibilidades de tantos recursos (sem ofender direitos constitucionais) que retardam a prestação jurisdicional, modernizando a legislação brasileira.

O estudo realizado nos capítulos anteriores demonstrou um novo desenho institucional para o Ministério Público, principalmente a partir da Constituição de 1988, que lhe conferiu novas atribuições e ampliou de forma significativa o leque de direitos e interesses a serem cumpridos pelo Estado em favor dos cidadãos brasileiros. Da pesquisa realizada extraiu-se que:

QUADRO 2: Em relação às novas atribuições conferidas ao Ministério Público, você considera que a prestação da Justiça no Brasil, após a Constituição da República Federativa do Brasil⁹⁹:

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
NS/NR	,95%		
Melhorou muito	66,67%	64,0%	60,0%
Melhorou pouco	28,57%	30,0%	34,0%
Não melhorou nem piorou	1,90%	4,0%	2,5%
Piorou pouco	,95%	1,0%	0,0%
Sem opinião	,95%	1,0%	3,0%
Total	100,00%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

A maioria dos promotores e procuradores catarinenses entrevistados (66,67%) opinou no sentido de que a prestação jurisdicional melhorou muito após a Constituição de 1988, em consonância com as informações obtidas pelo IDESP há cerca de doze anos, quando o Ministério Público dos estados e o Ministério Público Federal opinaram no mesmo sentido, com poucas variações quantitativas, já que opinaram que melhorou muito o MPE com 64% das opiniões e o MPF com 60% das opiniões.

⁹⁹ Questão nº 14 da pesquisa empírica.

QUADRO 3: Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público, desde a Constituição de 1988, em relação às funções institucionais?¹⁰⁰

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**
1. Defesa dos interesses sociais indisponíveis.	93,33%	79,0%	
2. Defesa da ordem jurídica.	80,00%	76,0%	
3. Defesa dos interesses individuais indisponíveis.	93,33%	76,0%	
4. Defesa do regime democrático.	69,53%	62,0%	

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTAS: * Soma das respostas “avaliação ótima” e “avaliação boa”.

** A pesquisa realizada pelo IDESP com o Ministério Público Federal não abordou estas questões, mas outras.

Para a maioria esmagadora dos procuradores e promotores de justiça que responderam ao questionário (93,33%), a defesa dos interesses sociais indisponíveis e a defesa dos interesses individuais indisponíveis, pelo Ministério Público, tem sido de “boa” a “ótima” após a Constituição de 1988. O item com menor avaliação (69,53%), embora ainda alta, pode representar um ponto importante a ser analisado, visto que a defesa do regime democrático representa a defesa do maior bem ou direito que a sociedade brasileira recuperou após os vinte anos do regime militar. Logo, há aí um problema a ser pensado em termos institucionais, ou mesmo uma questão que precisaria ser mais bem explorada, a fim de avaliar por quê os membros do Ministério Público de Santa Catarina entendem que a o regime democrático não tem sido tão bem defendido assim, pela instituição, após a Constituição Federal de 1988, especialmente porque para 22,86% dos respondentes essa defesa tem sido feita de forma “ruim”, o que é um percentual nada desprezível.

A questão seguinte revela dados no sentido da avaliação da atuação ministerial de forma específica em cada área. Observe-se o quadro a seguir:

¹⁰⁰ Questão nº 15 da pesquisa empírica.

QUADRO 4: Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público Estadual, desde a Constituição de 1988, em relação às seguintes funções?¹⁰¹

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
1. Promoção da ação penal pública	85,71%	83,0%	71,0%
2. Defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, através da promoção do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública.	94,29%	77,0%	Não questionado
3. Assegurar o respeito dos poderes e órgãos públicos estaduais e municipais aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual.	77,14%	47,0%	Não questionado
4. Controle da constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição do Estado.	80,96%	46,0%	Não questionado
5. Fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, crianças e adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência.	72,38%	35,0%	Não questionado
6. Fiscalização de estabelecimentos prisionais.	45,71%	33,0%	Não questionado
7. Controle externo da atividade policial através de medidas administrativas e judiciais.	19,5%	29,0%	8,5%

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTAS: * Soma das respostas “avaliação ótima” e “avaliação boa”.

As avaliações negativas (“ruins”) sobre a atuação institucional em determinadas áreas podem servir de alerta à política institucional do Ministério Público de Santa Catarina, ou à atuação individual de cada um de seus membros. Assim, por exemplo, 24,76% dos respondentes avaliaram como “ruim” a atuação do MPSC em relação à atividade de fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, crianças e adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

¹⁰¹ Questão nº 16 da pesquisa empírica.

48,57% avaliaram como “ruim” a atuação institucional relativa à fiscalização de estabelecimentos prisionais, e 77,14% avaliaram também como “ruim” a atuação do MPSC na questão do controle externo da atividade policial, seja por meio de ações judiciais ou extrajudiciais.

As duas últimas atribuições constituem ainda pontos nebulosos da atuação institucional e fonte de tensões e disputas permanentes entre as instituições da polícia, civil e militar, e o Ministério Público¹⁰². A *accountability* institucional nestas áreas é realizada sobre a legalidade de processos e procedimentos adotados pelas instituições das polícias civil e militar. Não havendo relação de subordinação entre as instituições, há espaço para amplas discussões sobre os poderes que o Ministério Público tem para o exercício da fiscalização, sobre o grau de “intromissão” admitido nessa atividade.

Segundo se infere das opiniões dos entrevistados, a avaliação da promoção da defesa dos interesses em áreas específicas vai de “boa” a “ótima” principalmente nas áreas da defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, com o inquérito civil e a ação civil pública, que ficou com 94,29% dessa avaliação contra 77% do MPE¹⁰³. A promoção da ação penal pública também tem sido avaliada como boa de um modo geral, 85,71% pelo MPSC, 83% pelo MPE e 71% pelo MPF. Contudo, a promoção da ação penal pode até ter melhorado com a promulgação da Carta Magna de 1988, mas essa atribuição é inerente à instituição desde seus primórdios. O controle da constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual também teve uma avaliação considerável pelos entrevistados: 80,96% no MPSC entenderam que houve melhora com relação à promulgação da Carta de 1988; no entanto, para o MPE, apenas 46% dos entrevistados opinou nesse sentido¹⁰⁴.

¹⁰² Sobre o tema, vale lembrar a atuação dos *lobbies* feitos pelas associações do Ministério Público e da Polícia Civil, quando das discussões da Assembléia Nacional Constituinte, sobre as fronteiras de atuação de cada instituição, referidas por Kerche (1999). Bonelli também analisa as tensões entre Ministério Público e Polícia Civil (2002, 205-284).

¹⁰³ O MPF não foi questionado a respeito dessa área de atuação.

¹⁰⁴ Relembrando, sempre, que a pesquisa do IDESP junto ao MPE e ao MPF teve início em 1993, e a pesquisa realizada pelo mestrando reflete, além de somente a realidade catarinense, apenas as opiniões formadas no ano de 2005, o que naturalmente justifica uma linha de pensamento que destoa, de um modo geral, gerando essa desigualdade.

QUADRO 5: Como considera a atuação do Ministério Público como órgão agente na defesa dos direitos individuais homogêneos?¹⁰⁵

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MP*	PESQUISA IDESP MPF*
NS/NR	1,90%		
Importante	51,43%		
Pouco importante	42,86%		
Não importante	3,81%		
Total	100,00%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: * As duas pesquisas realizadas pelo IDESP não colocaram para resposta esta questão.

As respostas dadas a esta questão são intrigantes: como se pode justificar que os entrevistados avaliam, cerca da metade (51,43%), como “importante” a atuação ministerial na defesa dos direitos individuais homogêneos, e pouco menos da metade (42,86%) avalia como “pouco importante” se, quando das respostas à questão da atuação ministerial concernente às atribuições conferidas pela Carta de 1988, a questão que mais mereceu atenção, dentre essas atribuições, foi justamente a de defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, através da promoção do inquérito civil e da ação civil pública, com 94,29% da opinião dos membros catarinenses?¹⁰⁶

Uma das possíveis respostas a essa questão pode ser o fato de que, embora se considere importante, ou muito importante, a defesa dos direitos individuais homogêneos, grande parte dos integrantes do MPSC pode entender que essa defesa deveria ser conferida aos advogados, ou defensores públicos, deixando para o Ministério Público efetivamente só a defesa dos direitos difusos e coletivos.

¹⁰⁵ Questão nº 20 da pesquisa empírica realizada.

¹⁰⁶ Vide gráfico da questão nº 16 da pesquisa.

QUADRO 6: Na sua avaliação, qual o grau de importância que as questões abaixo têm para uma adequada prestação jurisdicional na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos?¹⁰⁷

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**
1. Dificuldades na realização de perícias.	98,09%	92%	90,0%
2. Falta de apoio técnico a promotores e procuradores.	96,19%	91%	92,0%
3. Dificuldades na obtenção de provas.	92,38%	88%	89,0%
4. Falta de especialização em problemas específicos (poluição, finanças públicas, etc).	91,43%	82%	85,0%
5. Falta de regulamentação legislativa.	67,62%	68%	64,5%
6. Despreparo jurídico de promotores e procuradores de justiça.	78,10%	58%	52,0%
7. Insuficiência de instrumentos processuais ou extraprocessuais	53,40%	57%	50,0%
8. Ingerência do Poder Executivo	44,80%	55%	62,5%
9. Resistência do Poder Judiciário	81,90%	53%	78,5%

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTAS: * Soma das respostas “muito importante” e “importante”.

** As alternativas “pouco importante” e “não importante” não constam do questionário realizado pelo IDESP com o Ministério Público Federal (Castilho e Sadek, 1998, tabela 18, p. 23).

As respostas dadas às questões elencadas na questão acima devem ser vistas também em comparação com outras que foram elaboradas.

De modo geral, como se vê do quadro acima, os membros do Ministério Público de Santa Catarina ressentem-se, no exercício de suas atividades, de dificuldades estruturais, notadamente no que interessa à defesa, em juízo ou fora dele, dos direitos metaindividuais. Basta ver que 98,09% dos respondentes afirmou

¹⁰⁷ Questão nº 21 da pesquisa empírica realizada.

ter dificuldades para a realização de perícias técnicas, 96,19% declarou que não tem suficiente apoio técnico, o que é uma importante questão a ser levada à administração institucional, já que pode dificultar ou mesmo, no limite, impedir o exercício das atividades funcionais no que diz respeito aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Além disso, é preciso lembrar que a falta de recursos materiais no Ministério Público, o número insuficiente de Promotores de Justiça e o mau desempenho dos promotores foram vistos, na questão nº 8, como obstáculos possivelmente responsáveis pela chamada “crise da justiça” no Brasil, para 80,95%, 83,81% e 78,09% dos respondentes, respectivamente.

Para 92,38% as dificuldades dizem respeito à obtenção de provas. Nessa questão se pode avaliar a importância que os integrantes da instituição deram à possibilidade de terem acesso direto às informações fiscais, bancárias ou das comunicações (73,33%, item 8 da questão nº 9), sem controle judicial, já que este acesso permitiria agilidade nas investigações a cargo da instituição.

A falta de especialização em problemas específicos, como finanças públicas e degradação ambiental, por exemplo, também aparece como importantes bloqueadores da adequada prestação jurisdicional no que se refere à defesa dos direitos metaindividuais, para 91,43% dos respondentes, assim como o despreparo jurídico de procuradores e promotores de justiça, com 78,10%, questão que se relaciona com as dificuldades do item anterior.

A resistência do Poder Judiciário em admitir a legitimidade ativa do Ministério Público para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é também considerada como importante fator a impedir ou dificultar a prestação jurisdicional, para 81% dos respondentes (na pesquisa do IDESP com 53% para os membros do MPE e com 78,5% dos membros do MPF), o que se alinha às considerações feitas por alguns analistas, concluindo-se ser este fator um importante constrangimento às ações do Ministério Público e um forte estimulador para que sejam incrementadas as possibilidades da solução dos conflitos coletivos pela via extrajudicial. O Poder Judiciário põe-se como forte “veto player” nessas questões, segundo avaliam procuradores e promotores de justiça.

QUADRO 7: Na sua avaliação, qual o grau de contribuição, dos diversos agentes/instituições abaixo listados, para o alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil?¹⁰⁸

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**
1. Ministério Público.	95,19%	89,00%	
2. Sociedade civil organizada.	77,88%	64,00%	
3. Outros órgãos públicos (Procons, Delegacias de Polícia especializadas, Conselho Tutelar, etc.).	73,33%	63,00%	
4. Imprensa.	73,34%	57,00%	
5. Poder Judiciário.	51,42%	32,00%	
6. Sindicatos.	51,40%	31,00%	
7. Juristas ou advogados.	54,30%	25,00%	
8. Igrejas.	21,90%	18,00%	
9. Poder Executivo.	21,90%	7,00%	
10. Poder Legislativo.	33,30%	17,00%	
11. Partidos Políticos.	8,60%	8,00%	

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTAS: * Soma das respostas “muito alto” e “alto”.

** Ao Ministério Público Federal não foi apresentada esta questão pela pesquisa realizada pelo IDESP.

Segundo a pesquisa realizada pelo mestrando, e também pelo IDESP junto ao MPSC e MPE, respectivamente, a instituição do Ministério Público é a mais ativa e que mais contribui para o alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil.

Na verdade, o Ministério Público tem sido o maior receptor de denúncias e reclamações, que são a ele levadas por outras instituições para que se utilize dos mecanismos legais para a promoção dos interesses metaindividuais. Como a fundamentação teórica demonstrou, podem existir algumas explicações para isso, além da mera auto-avaliação positiva dos membros da instituição, como o fato de que o Ministério Público possui o inquérito civil como forte instrumento a possibilitar a investigação sobre lesão a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e, dentro dele, a legitimidade para a requisição de informações e provas, que os outros

¹⁰⁸ Questão nº 22 da pesquisa empírica realizada.

atores legitimados à propositura da ACP não têm, afora o fato de que tais atores, ou instituições, não contam com quadros de advogados e outros especialistas (técnicos ambientais, engenheiros, etc.) para o exercício da defesa dos direitos coletivos, o que aparece como forte constrangimento à ação da sociedade civil organizada, conquanto esta apareça, na apreciação dos membros do MPSC, como a segunda melhor avaliada nessa questão, o que é uma revelação importante, tão importante quanto aparecerem, em terceiro e quarto lugares como mais bem avaliados, outros órgãos públicos (órgãos de defesa do consumidor, conselho tutelar e outros), e a imprensa, que sabidamente tem exercido um importante canal de denúncias, abstraindo-se as hipóteses de “denuncismos” ou notícias sem prévia comprovação de alguma procedência sobre os fatos noticiados. Pode-se perceber aqui a existência de uma forte *accountability* social, mas somente uma investigação mais precisa, explorando as próprias representações ou notícias que são levadas ao Ministério Público é que permitiria definir quais as instituições ou pessoas estariam exercendo essa *accountability*.

QUADRO 8: Sobre as colocações abaixo e a questão do papel da Justiça na sociedade brasileira, você:¹⁰⁹

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF
1. "A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la".	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	27,62%	31,0%	24,0%
	Concorda em termos	52,38%		35,5%
	Discorda em termos	12,38%		7,0%
	Discorda totalmente	6,67%		1,5%
	Sem opinião	0,00%		3,0%
	Total	100,00%		
2. "O direito positivo não permite o espírito crítico"	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	4,76%	2,0%	Não questionado
	Concorda em termos	33,33%		
	Discorda em termos	33,33%		
	Discorda totalmente	22,86%		
	Sem opinião	4,76%		
	Total	100,00%		

¹⁰⁹ Questão nº 23 da pesquisa realizada.

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF
3. "O saber jurídico está dissociado da realidade brasileira"	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	10,48%	13,0	19,5%
	Concorda em termos	39,05%		54,5%
	Discorda em termos	30,48%		16,0%
	Discorda totalmente	15,24%		6,5%
	Sem opinião	3,81%		3,5%
	Total	100,00%		
4. "O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos problemas sociais"	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	57,14%	58,0%	Não questionado
	Concorda em termos	36,19%		
	Discorda em termos	4,76%		
	Discorda totalmente	0,95%		
	Sem opinião	0,00%		
	Total	100,00%		
5. "O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei"	NS/NR	1,90%		
	Concorda totalmente	42,86%	29,0%	22,5%
	Concorda em termos	39,05%		51,0%
	Discorda em termos	10,48%		19,5%
	Discorda totalmente	5,71%		3,5%
	Sem opinião	0,00%		3,5%
	Total	100,00%		
6. "A aplicação da lei sempre beneficia os privilegiados"	NS/NR	1,0%		
	Concorda totalmente	9,5%	11,0%	Não questionado
	Concorda em termos	34,3%		
	Discorda em termos	36,2%		
	Discorda totalmente	19,0%		
	Sem opinião	0,0%		
	Total	100,0%		

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF
7. “A maior parte da população brasileira não tem acesso à Justiça”.	NS/NR	1,9,%		
	Concorda totalmente	42,9%	43,0%	Não questionado
	Concorda em termos	34,3%		
	Discorda em termos	17,1%		
	Discorda totalmente	3,8%		
	Sem opinião	0,0%		
	Total	100,0%		
8. “O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário num lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”.	NS/NR	1,9%		
	Concorda totalmente	49,5%	50,0%	53,0%
	Concorda em termos	41,0%		35,5%
	Discorda em termos	5,7%		7,0%
	Discorda totalmente	1,9%		1,5%
	Sem opinião	0,0%		3,0%
	Total	100,0%		

9. “Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa”.	NS/NR	1,0		
	Concorda totalmente	46,7%	47,0%	38,5%
	Concorda em termos	41,0%		42,0%
	Discorda em termos	4,6%		12,5%
	Discorda totalmente	6,7%		3,0%
	Sem opinião	0,0%		4,0%
	Total	100,0%		
10. “O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira”.	NS/NR	1,0%		
	Concorda totalmente	54,3%	48,0%	36,5%
	Concorda em termos	32,4%		38,0%
	Discorda em termos	8,6%		13,5%
	Discorda totalmente	1,0%		6,5%
	Sem opinião	2,7%		5,5%
	Total	100,0%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: * A pesquisa realizada pelo IDESP com o Ministério Público dos estados, já mencionada, e com 51 integrantes do Ministério Público Federal somente publica a alternativa “concorda totalmente” com as afirmativas constantes desta questão (SADEK, 1997, p. 57, tabela 17).

Nessa questão, 80% dos entrevistados concorda totalmente, ou concorda

em termos, com a afirmação de que “a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la”.

Segundo Arantes (2002, p. 127), é nessa questão que mais fortemente aparece o “voluntarismo político” do Ministério Público e, ainda segundo o referido autor, é também nela, ou por ela, que procuradores e promotores de justiça explicam o “baixo número de ações coletivas movidas por associações civis, comparativamente ao ativismo judicial e extrajudicial do Ministério Público”. Ao contrário, “se a sociedade se conscientizasse de seus direitos e aprendesse a defendê-los por conta própria, a atuação do Ministério Público nas causas coletivas deixaria de ser necessária” (Ibid., p. 128). Enquanto isso não ocorre, a instituição vê-se na contingência de defender e proteger a sociedade dos agravos praticados tanto pelo Estado quanto pelo mercado.

Mas como foi visto ao longo da dissertação, o fato de que os demais legitimados ativos à ação civil pública e aos ajustamentos de conduta, especialmente as entidades organizadas da sociedade civil, não estarem exercitando, como deveriam, estes mecanismos de controle sobre políticas públicas, pode ser explicado também pela falta de conhecimentos técnicos adequados às diversas áreas de atuação, ou pela falta de profissionais qualificados às ações coletivas, o que justifica a busca do Ministério Público para que assuma a defesa dos direitos metaindividuais. Essa situação também necessitaria de uma reflexão mais profunda, especialmente porque o Ministério Público também tem o papel importante de auxiliar as entidades da sociedade civil para que exercitem diretamente em Juízo a defesa dos seus interesses específicos, com que estaria colaborando para a autonomia da própria comunidade.

Por outro lado, 90,05% dos respondentes afirmou que “O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário num lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”, o que se mostra coerente com a resposta dada ao item 1 da questão analisada, a respeito da hipossuficiência da sociedade brasileira.

Mas esse item, acerca do papel institucional do Ministério Público como canal de alargamento do acesso à justiça das demandas sociais encerra também uma contradição: a solução extrajudicial, ou pelo consenso, aparece como a

“preferida” para 96,19% dos respondentes, como se vê na questão nº 25 e, na questão nº 26, quando é perguntado se essa “preferência” se concretiza nas práticas diárias, o índice baixa, mas ainda é bastante alto, posto que 77,14% dos que responderam ao questionário afirmaram que, no dia-a-dia das atividades na defesa dos interesses coletivos ou difusos, resolve o conflito apresentado com base em ajustes de conduta, e apenas 12,38% afirmaram que enfrentam o dissenso e, assim, a solução vai para a via judicial, com a ação civil pública.

Não se desconsiderando que o Poder Judiciário é, e sempre será, um *locus* privilegiado para o alargamento dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos no Brasil, o fato é que tanto a “preferência” pela solução consensual como a prática diária da solução dos conflitos coletivos pela via do consenso, apresentam índices altos, contrastando fortemente com o que indicam os relatórios da Corregedoria-Geral do Ministério Público Catarinense, cujos dados informam que, à exceção do ano de 2005, em todos os outros analisados (2003 e 2004), o dissenso dominou a solução dos conflitos coletivos, pelo ajuizamento das ações civis públicas, exceção também em relação ao ano de 2003, na área da infância e juventude, quando foram formalizados mais ajustamento de condutas. Na área cível geral, somente em 2005 o ajustamento de conduta foi maior que o número de ACPs ajuizadas e, mesmo assim, também em 2005 aumentou o número de ações civis públicas de modo geral, o que revela que a “preferência” e a “prática diária” visualizada no questionário não guarda relação com a realidade manifestada nos relatórios de atividades das promotorias de justiça no Estado. Logo, parece que a incoerência está nas respostas que foram dadas às questões nº 25 e 26 do questionário, enquanto que a realidade dos relatórios convalida a percepção estabelecida na resposta dada ao item nº 8 da questão que ora se analisa.

Ainda nessa mesma questão, percebe-se que a impressão dos procuradores e promotores de justiça sobre a negação do acesso à justiça à maior parte da população brasileira é alta, com 77,2% dos que “concordam totalmente” e dos que “concordam em termos”. Estabelecendo uma relação da resposta a esta questão com o “ativismo político” dos membros da instituição, é possível aferir que disso também se explica o alto índice dos que atribuem ao Ministério Público o maior grau de responsabilidade pelo alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil, com 95,19% dos respondentes (item 1 da

questão nº 22), o que, por sua vez, justifica que 81,91% dos que responderam ao questionário tenham concordado, totalmente ou em termos, com a afirmação de que o “compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei”, buscando, conseqüentemente, um maior “ativismo político” até mesmo da magistratura, já que 93,33% afirmou que “o juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos problemas sociais”.

Tendo como premissa que é atribuição do Ministério Público a promoção dos direitos e o acesso à cidadania da sociedade brasileira, isso explica porque 87,7% dos entrevistados concorda, totalmente ou em termos, que a instituição tem por obrigação exigir da Administração Pública que sejam assegurados aos cidadãos os direitos previstos na Constituição Federal e na legislação ordinária, justificando a afirmação de que, “quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa”.

Segundo Arantes (2002), o princípio da separação dos poderes e da discricionariedade administrativa são fortes pontos de veto ao “ativismo político” dos procuradores e promotores de justiça, ao lado do próprio Poder Judiciário. Como não podem vencer o primeiro, promotores e procuradores, aproveitando a “gradual mas consistente evolução da legislação sobre direitos difusos e coletivos” (Ibid. p. 134), tem investido na mitigação do princípio da discricionariedade para cobrar ou controlar políticas públicas nas várias esferas da administração pública, notadamente pelo ajuizamento de ações civis públicas, e aí acabam se defrontando com o terceiro ponto de veto, ou seja, o Poder Judiciário, que muitas vezes rejeita as teses do Ministério Público, até mesmo na questão da sua legitimidade para a defesa judicial de alguns direitos coletivos. Esse bloqueio por parte do Poder Judiciário acaba servindo como incentivo a que o Ministério Público procure resolver os conflitos coletivos na base do consenso, evitando a judicialização da política ou, de um outro ponto de vista, “desjudicializando a política”.

Em relação ao papel institucional do Ministério Público na conscientização e responsabilidade da sociedade brasileira, com o que concorda, totalmente ou em termos 86,7% dos entrevistados, pode-se visualizar aí uma possibilidade de grande atuação institucional para a alteração de um quadro social marcado pela necessidade da tutela da sociedade.

Segundo Arantes (2002, p. 129), a fragilidade da sociedade e a sua

incapacidade de fazer valer seus direitos é “um desses lugares-comuns do pensamento político brasileiro”, de cuja matriz “surgiram inúmeras denúncias sobre o artificialismo de nossas instituições políticas, especialmente as representativas, e a crítica da nossa tradição constitucional desprovida de mecanismos de execução das leis e da constituição” (Ibid., p. 129). A decepção com “o funcionamento do regime representativo (...) conduz a uma tentativa de contornar a esfera política em busca da efetividade de direitos” (Ibid., p. 130).

Assim, a grande concordância com a afirmação de que a sociedade civil brasileira é fraca e incapaz para a defesa dos seus próprios direitos e interesses, por parte dos agentes institucionais do Ministério Público, parece confirmar a tese do “ativismo político” dos membros da instituição. Por outro lado, a alta porcentagem dos que acreditam ser também papel institucional a “promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade” parece constituir um caminho para a adoção de outras posturas em relação a essa realidade. Mais que a tutela dos direitos da sociedade frágil, esse papel de agente que conscientiza e chama à responsabilidade é que deve ser incessantemente buscado pelos integrantes da instituição.

Quando o Ministério Público estabelece suas políticas e prioridades institucionais sem consultar a sociedade, pode estar revelando ou a simples desnecessidade de ouvi-la previamente, ou dando a entender que, como não sabe discutir, deliberar e defender seus direitos, não deve ser ouvida. Em qualquer hipótese, ainda que em Santa Catarina seus integrantes tenham afirmando, em maioria, ser seu papel orientar a sociedade e chama-la à responsabilidade, esse chamamento parece não ocorrer quando a instituição define a sua política de prioridades institucionais, como foi visto na discussão, o que também remete a uma contradição entre o que se diz e o que se faz.

QUADRO 9: Na sua opinião, você considera mais relevante usar o consenso, para a solução dos conflitos individuais ou coletivos, através do uso dos termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou o litígio, através do recurso ao Poder Judiciário, através das Ações Cíveis Públicas?¹¹⁰

	PESQUISA MP/SC*		
NS/NR	0,95%		
O consenso	96,19%		
O conflito	2,86%		
Total	100,00%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: *Esta questão não consta das pesquisas realizadas pelo IDESP.

Está mais do que evidente que praticamente todos os membros entrevistados da instituição entendem que é muito mais adequado e relevante a utilização do consenso como estratégia para solução dos conflitos instaurados.

É preciso ver, todavia, que essa questão trata da “opinião” dos membros do Ministério Público catarinense sobre a melhor forma, ou a mais adequada, para ser utilizada na solução dos conflitos coletivos, diferente da questão seguinte, que trata da prática diária, ou seja, como, na prática do dia-a-dia, os procuradores e promotores de justiça agem quando dão vazão às questões coletivas que lhe são dirigidas.

Vejamos a questão seguinte:

¹¹⁰ Questão nº 25 da pesquisa empírica realizada.

QUADRO 10: Na sua prática diária das atividades na Promotoria de Justiça você avalia que usa mais os termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou procura solucionar os conflitos coletivos judicializando estas questões, com o uso da Ação Civil Pública?¹¹¹

	PESQUISA MP/SC		
NS/NR	10,48%		
Termos de ajustamento de condutas	77,14%		
Ação Civil Pública	12,38%		
Total	100,00%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: *Esta questão não consta das pesquisas realizadas pelo IDESP.

Estas respostas não condizem com os dados registrados na Corregedoria-Geral do Ministério Público. Pelos relatórios consolidados de todas as Promotorias de Justiça de Santa Catarina, pode-se perceber que é mais freqüente o uso das ações civis públicas que dos termos de ajustamento de conduta.

Conforme já explicado, muito embora os números revelem um aumento na realização dos termos de ajustamento de conduta, aumentaram quase que em igual número as ações civis públicas instauradas.

Na verdade, ambas cresceram consideravelmente, o que demonstra um aumento geral no contingente de litígios levados ao Ministério Público. Entretanto, apenas no ano de 2003 (na área da infância e juventude) e 2005 (na área cível geral), houve um sensível crescimento dos ajustes com relação às ações civis, o que não pode ser considerado um padrão. Embora haja aumento sistemático nos termos de ajustamento de condutas, a prevalência no uso das ações civis públicas estabelece um padrão de ação, com duas possíveis explicações: a primeira no sentido de que os membros do MPSC ainda não aprenderam a exercer na plenitude o seu papel de conciliador no trato com os conflitos coletivos, ou que na maioria destes conflitos o dissenso é inevitável, não havendo como formalizar ajustamento de condutas. Para ambas as possibilidades, todavia, somente um estudo mais

¹¹¹ Questão nº 26 da pesquisa empírica realizada.

aprofundado sobre os próprios procedimentos e processos usados é que permitiria uma informação mais objetiva.

Além das inúmeras vantagens que o uso do consenso possibilita para a solução dos conflitos coletivos, não se pode negar que a hipótese de veto por parte do Poder Judiciário às ações coletivas intentadas pelo Ministério Público constitui forte constrangimento à ação institucional, como demonstram várias outras pesquisas já realizadas, inclusive a que o IDESP fez com o MPE.

De fato, como se pode perceber pelas respostas dadas às perguntas formuladas na questão nº 18 do questionário, de modo geral os procuradores e promotores de justiça de Santa Catarina avaliam como importante a resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade ativa do MPSC na promoção da ação civil pública nas diversas áreas.

Entre “resistência muito forte” e “resistência média”, na área da defesa dos direitos do consumidor ela existe para 60% dos respondentes, na área do controle dos atos da administração pública para 70,48% deles, na área do patrimônio público e social para 67,14% dos entrevistados e para 73,34% deles existe “resistência muito forte” ou “resistência média” por parte do Poder Judiciário na área da defesa dos serviços de relevância pública. Em outras áreas percebe-se uma resistência mais fraca: na questão da defesa do meio ambiente a resistência é “fraca” ou “nenhuma” para 65,71% dos entrevistados, “fraca” ou “nenhuma” para 67,62% dos entrevistados no que se refere à defesa dos direitos da criança e do adolescente, “fraca” ou “nenhuma” para 60,0% no que interessa à defesa das pessoas portadoras de deficiência, bem como de 56,73% para a defesa dos direitos dos idosos.

Quando perguntados sobre a resistência do Poder Judiciário em aceitar a legitimação ativa da instituição para a defesa judicial dos direitos individuais homogêneos, tem-se que 84,77% dos respondentes consideram que há “resistência muito forte” ou “resistência média” na defesa dos direitos do consumidor, 70,47% na defesa dos serviços de relevância pública, 50,5% na questão da defesa das pessoas portadoras de deficiência e 43,8% na questão da defesa judicial dos direitos individuais homogêneos das pessoas idosas.

QUADRO 11: Em relação ao uso dos mecanismos da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil Público, como você avalia a atuação do Ministério Público de Santa Catarina?¹¹²

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
1. Trata-se de mero instrumento legal para o exercício de funções institucionais.	NS/NR	10,48%		
	Sim	24,76%		
	Não	64,76%		
	Total	100,00%		
2. Trata-se de instrumento legal de afirmação dos poderes institucionais do Ministério Público.	NS/NR	9,52%		
	Sim	56,19%		
	Não	34,29%		
	Total	100,00%		
3. Trata-se de importante instrumento jurídico e político para proteção dos direitos de cidadania.	NS/NR	4,76%		
	Sim	93,33%		
	Não	1,90%		
	Total	100,00%		
4. Trata-se de instrumento jurídico e político de tutela da sociedade.	NS/NR	5,71%		
	Sim	92,38%		
	Não	1,90%		
	Total	100,00%		

FONTE: Questionário aplicado pelo mestrando

NOTA: * Estas questões não constam das pesquisas realizadas pelo IDESP.

Questionados acerca da própria atuação institucional em relação ao uso dos mecanismos da ação civil pública e do inquérito civil, os procuradores e promotores

¹¹² Questão nº 27 da pesquisa empírica realizada.

de justiça catarinenses demonstraram consciência da responsabilidade da instituição no uso dos citados mecanismos.

A maioria dos respondentes observou que tais mecanismos não configuram meros instrumentos legais para o exercício de suas funções institucionais (64,76% responderam negando essa afirmação), mas sim de afirmação dos poderes institucionais do Ministério Público (56,19 % responderam afirmativamente a esta questão), justificando que são importantes instrumentos jurídicos e políticos para proteção dos direitos de cidadania, com o que concordam praticamente todos os entrevistados (93,33%), e de instrumentos jurídicos e políticos de tutela da sociedade (92,38% de afirmações), reafirmando mais uma vez que a instituição tem internalizada a idéia de que deve tutelar a sociedade, em contraposição a uma internalização mais fraca de que precisa, sim, ser instrumento de autonomia da sociedade, para que ela possa atingir o estágio em que não precisará mais de instrumentos ou instituições que façam valer perante outras instituições do Estado seus direitos e interesses.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto na fundamentação teórica deste trabalho, o Ministério Público vem, desde a década de 70 do século passado, reconfigurando o seu desenho institucional.

De uma participação burocrática no processo civil clássico e liberal, foi aos poucos, a partir de uma interpretação sempre extensiva do art. 82 do Código de Processo Civil de 1973, alargando a sua intervenção perante o Estado-Juiz, firmando-se na arena judicial como um relevante ator a ser ouvido. A par dessa participação mais ativa no processo civil, a sua aproximação com a política partidária acabou abrindo as portas para colocar-se como instituição capacitada, já na década de 1980, para a defesa, em juízo ou fora dele, dos direitos metaindividuais, no momento em que o sistema jurídico nacional absorvia a defesa dos direitos difusos e coletivos. Nessa seara, vale lembrar, houve intensa disputa entre a instituição do Ministério Público, o grupo de juristas e de magistrados e também da sociedade civil, que entendiam não ser adequada a entrega da defesa dos direitos coletivos e difusos a uma instituição do Estado.

Com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, o Ministério Público brasileiro foi alçado à condição de defensor do primeiro direito difuso reconhecido no país – o meio ambiente – e, posteriormente, com a Lei da Ação Civil Pública, firmou-se nessa área como instituição privilegiada para a defesa dos direitos coletivos, especialmente pela legitimação exclusiva para a instauração do inquérito civil, instrumento relevante para a coleta de provas para o ingresso com a ação civil pública ou a realização de termos de ajustamento de conduta. Praticamente todas as leis que se seguiram à Lei da Ação Civil Pública acabaram legitimando o Ministério Público – mas não somente ele - à defesa de direitos que ultrapassam a esfera privada dos cidadãos, interessando a todos os membros ou grupos da sociedade civil.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 deu ao Ministério Público a absoluta independência em relação aos poderes da República e reconheceu, como princípios institucionais, a autonomia e a independência, daí porque se pode concluir que foi a coroação de um período de lutas institucionais

para finalmente obter *status* e lugar constitucionais, ficando de certa forma mais bem protegido das investidas dos governantes de plantão, que não raramente desejam vê-lo aprisionado às suas vontades, ou amordaçado para não agir contra seus interesses.

Com o desenho institucional atual, foi revelado aos membros do Ministério Público a necessidade de uma conduta mais ativa na defesa e promoção dos interesses sociais para a recuperação da confiança da sociedade nas suas instituições e, em contrapartida, exigindo uma efetiva consciência dos seus integrantes quanto ao papel que lhes foi atribuído perante os cidadãos.

Numa perspectiva que analisa os seus procedimentos democráticos, a pesquisa evidenciou que o Ministério Público, como órgão do Estado, autônomo, com atribuições que vão desde acusar os responsáveis pela ofensa à lei penal até a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deve estabelecer a sua política de prioridades institucionais com a efetiva participação da sociedade, seja através de audiências públicas ou de diagnósticos que, elaborados a partir do pensamento social dominante, revelem quais são as prioridades da comunidade a que serve cada um dos membros do MPSC. O insulamento institucional nessa questão das políticas e prioridades institucionais mantém a sociedade sob tutela, pouco ou nada contribuindo para a democracia, participativa ou deliberativa, ou para o processo de recuperação da confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Essa visão da sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de gerir seus próprios interesses, necessitando ainda de uma instituição do Estado que a represente, perante o próprio Estado ou perante o mercado, parece internalizada na visão dos integrantes do MPSC, bastando ver que 80% dos procuradores e promotores que responderam ao questionário concordaram, totalmente ou em termos, com a afirmação segundo a qual a “sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” (conforme questão nº 23 do questionário aplicado) . Essa percepção, conforme também alinhado na fundamentação teórica, reproduz o pensamento social dominante no Brasil e causa certa preocupação, na medida em que, admitindo essa hipossuficiência da sociedade civil, o Ministério Público deixa de consultá-la quando

define as suas políticas e prioridades institucionais, mantendo o insulamento e a tecnocracia como traços dominantes das suas metas e ações, alijando a sociedade civil da indispensável participação, não sendo demais lembrar que é para ela e em benefício dela que a instituição está constitucionalizada e desenhada com os seus contornos atuais.

Apesar disso, como verdadeiro ator político relevante, justificado pelo destaque que a instituição vem ocupando diante da extensão de suas obrigações, o Ministério Público marca sua presença no cenário nacional na promoção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e na efetivação da cidadania, interferindo direta e ativamente na implementação ou correção das políticas públicas, e instigando o Poder Judiciário em temas políticos, contribuindo para o processo de judicialização da política.

Essa força política do Ministério Público está estreitamente ligada à normatização e constitucionalização dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (questões relacionadas ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, aos direitos do consumidor, à defesa do patrimônio público, ao controle da administração pública e aos serviços de relevância pública que envolvem direitos fundamentais como educação, moradia, trabalho, saúde, segurança, entre outros), conforme visto na parte introdutória do último capítulo deste trabalho.

Conquanto disponha de instrumental jurídico que lhe permite solucionar praticamente todos os conflitos coletivos pela via do consenso, a pesquisa registrou que a atuação extrajudicial do Ministério Público deve receber maior atenção, não apenas pela cúpula das diversas instituições ministeriais, mas principalmente pelos próprios promotores de justiça. Apesar de se compreender que haja alguma resistência em assumir o papel de “mediador” entre o mercado, o Estado e a sociedade civil, o compromisso como “ator político relevante” na defesa dos direitos metaindividuais está a exigir novas posturas de atuação, que privilegiem a solução de conflitos que envolvam o maior número possível de pessoas, em detrimento de ações pontuais que atendem um reduzido número de cidadãos.

O instrumental jurídico e político posto à disposição do Ministério Público permite à instituição exercer um controle efetivo sobre implementação ou correção de políticas públicas, tanto daquelas previstas na Constituição Federal de 1988 quanto às que são dispostas na legislação ordinária, a fim de dar atendimento aos

direitos assegurados à totalidade da população brasileira. Tais instrumentos são a ação civil pública, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta, entre outros, pelos quais o legislador autoriza que os membros do Ministério Público promovam a solução dos conflitos coletivos pelo “consenso possível” ou, quando não alcançado, pelo “dissenso inevitável”, categorias que foram utilizadas neste trabalho para delimitar dois campos específicos de atuação institucional ou, melhor dizendo, para traçar os possíveis resultados da ação institucional na defesa dos direitos coletivos.

Assim, na atividade de promover a ação civil pública, o Ministério Público atua no processo de judicialização da política, provocando o Poder Judiciário para que decida sobre direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e “politiza a justiça”, pode-se dizer, quando formaliza termos de ajustamento de conduta, extrajudicialmente, solucionando os conflitos pela via do consenso. Embora praticamente a totalidade dos autores consultados indique que toda a atividade desenvolvida pelo Ministério Público se enquadraria, rigorosamente, no conceito de “politização da justiça”, não parece de todo equivocado que tais conceitos operacionais sejam dispostos dessa forma em relação às duas possibilidades de solução dos conflitos, na ótica da atuação institucional do Ministério Público, mesmo porque, embora evidentemente faça parte do Sistema de Justiça, nem tudo que exerce na sua atividade fim se destina à solução pelo Poder Judiciário. Vale lembrar, ainda, que originariamente o processo de “politização da justiça” está umbilicalmente ligado à expansão das atividades do Poder Judiciário em arenas tradicionalmente destinadas aos Poderes Legislativo e Executivo, e foi tomado a partir dos estudos sobre as ações do Poder Judiciário dos Estados Unidos. cujo Sistema de Justiça é bastante diferenciado do brasileiro.

O Poder Judiciário segue sendo o *locus* privilegiado, nas democracias contemporâneas, para o reconhecimento e a afirmação de direitos, individuais ou sociais. No entanto, a judicialização dos conflitos, embora adequada, parece insuficiente para a solução das controvérsias apresentadas, sobretudo na questão do acesso à justiça na jurisdição coletiva. Diante disso, a busca de soluções consensuais no trato com os direitos metaindividuais pode se mostrar um caminho mais curto e mais efetivo, indicando que o Ministério Público representa, nesse cenário, um importante ator político a ser considerado, diminuindo a distância que

separa a sociedade civil do Estado e do mercado.

A importância da ACP é reconhecida por todos os analistas e o estudo deixou evidente seu inestimável valor para o avanço no que concerne à defesa dos direitos metaindividuais, permitindo aos legitimados ativos levarem questões políticas, diante da ineficácia ou omissão na implementação e/ou regularização de políticas públicas por parte do Estado, ao Poder Judiciário, ou cobrar do mercado que adotem posturas e atitudes que respeitem os direitos dos consumidores.

Ao lado da ação civil pública figuram, também, o termo de ajustamento de conduta e o inquérito civil, como importantes instrumentos jurídicos com inegável componente político, que permitem aos membros do Ministério Público o exercício da defesa dos direitos metaindividuais, dentro de uma nova perspectiva de atuação, mais consentânea com a formatação institucional dada pela Constituição de 1988.

As vantagens decorrentes desses instrumentos são inúmeras em relação à ação civil pública. Por permitirem a busca do consenso para a solução de problemas de ordem coletiva, evitando-se a judicialização destes temas, os termos de ajustamento de conduta, muito embora sua prática ainda não tenha sido totalmente consolidada no dia-a-dia das atividades dos promotores de justiça (diante dos dados da Corregedoria-Geral do Estado de Santa Catarina, por exemplo, eles ainda representam uma parcela menor, em termos gerais, se comparados com o número de ações civis interpostas), podem constituir meios mais adequados e eficazes na solução dos conflitos, além de possibilitarem o efetivo controle sobre as ações dos administradores públicos através do Ministério Público, legitimado constitucionalmente para tanto. A formalização dos ajustamentos de conduta permite a correção de práticas ilegais, tanto do mercado quanto do Estado, adequando suas ações aos parâmetros estabelecidos pela legislação nacional, permitindo, ademais, a sua execução em caso de descumprimento, o que também revela a sua propriedade como instrumento que evita o processo e, descumprido, permite diretamente a execução das suas cláusulas, com economia de tempo e recursos financeiros.

Por tudo isso é possível dizer que a realidade que se apresenta atualmente aos membros do Ministério Público é muito diversa daquela de 30 anos atrás, quando os “Promotores de gabinete” não tinham maiores preocupações com o mundo circundante, limitando-se, na maioria das vezes, a exercer o papel de

“assessores de luxo” dos juízes, esmerando-se na elaboração de pareceres que rivalizavam com as decisões judiciais em termos intelectuais. A assunção de valores novos pela instituição determina que os promotores e procuradores de justiça, que são os responsáveis pela execução das atividades-fins da instituição, atuem de forma a conhecer a realidade social, reconhecer os problemas que afligem grande parcela da população, nas mais variadas áreas do mundo da vida e atuem positivamente para tentar, na medida permitida pelos instrumentos jurídicos e políticos de que dispõem, resolver estes problemas, seja judicialmente ou extrajudicialmente.

Em razão disso, a pesquisa empírica do presente trabalho direcionou-se tanto a procuradores quanto a promotores de justiça do Estado de Santa Catarina, e serve de lastro a algumas considerações que permitiram traçar um perfil dos integrantes do Ministério Público de Santa Catarina, conforme se pode inferir, mais especialmente, das questões de nºs 1, 2, 3, 4 e 5 do questionário aplicado pelo mestrando.

E para surpresa (ou inquietação), o resultado da comparação entre os dados coletados junto à Corregedoria-Geral do MP e aqueles da pesquisa empírica realizada junto aos entrevistados revela uma discrepância entre o que “pensam” os procuradores e promotores de justiça do estado e a realidade prática e vivenciada nos gabinetes das promotorias, no dia-a-dia..

Dos dados registrados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Santa Catarina (limitados aos três últimos anos – 2003, 2004 e 2005), pode-se concluir que o ajuizamento de ações civis públicas, ou seja, o espaço natural da judicialização da política e da formalização do “dissenso inevitável” ainda é maior do que o da politização da justiça, refletida nos ajustes de conduta formalizados, com exceção do ano de 2005, para a área cível em geral, quando o número de termos de ajustamento de conduta que foram formalizados pelos membros do MPSC ultrapassou os de ações civis públicas ajuizadas, com relação aos anos de 2003 e 2004, e o ano de 2003, para as questões ligadas à área da infância e juventude, quando, da mesma forma, os integrantes do MPSC conseguiram formalizar mais ajustamento de condutas, em comparação com o número de ações civis públicas ajuizadas.

É justamente aí que se verifica a divergência: a prática dos promotores de

justiça entrevistados demonstra, segundo a opinião dos entrevistados, que a maior parte da demanda processual culmina na realização de ajustes e não no ingresso da ação civil pública, salvo nos casos em que a lei não permite o consenso. Essa afirmação é extraída das respostas que foram dadas às questões de nº 25 e 26 do questionário, sendo que a questão nº 25, que pergunta sobre a “preferência” dos membros do MPSC em resolver os conflitos coletivos entre o consenso ou o dissenso, obteve a adesão de 96,19% dos respondentes, que “preferem” a solução pela via consensual.

Apenas para lembrar o leitor, registra-se que os dados da pesquisa empírica tiveram por base a “opinião” de procuradores e promotores de justiça sobre as questões enfocadas no questionário constante do apêndice A (devidamente comentado ao longo da dissertação e especialmente no subtítulo 3.4).

Os relatórios anuais consolidados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, que abrange o movimento processual de todas as Promotorias de Justiça de Santa Catarina, permitem verificar que os integrantes da instituição têm pensado de forma diferente do que a realidade prática tem lhes imposto na atividade diária, em relação à proteção dos direitos metaindividuais.

Muito embora o uso do instrumento jurídico do termo de ajustamento de conduta como possibilidade para o exercício do controle sobre políticas públicas não se revele ainda como prática diária e prioritária dos agentes institucionais, os dados revelam que os entrevistados possuem consciência da responsabilidade que a instituição tem perante a comunidade a que servem.

Os questionamentos revelam que praticamente todos os membros que responderam ao questionário entendem que é muito mais adequado e relevante a utilização do consenso como estratégia para a solução dos conflitos instaurados.

Além de o termo de ajustamento de conduta ser um meio mais breve e eficiente para a resolução das controvérsias envolvendo a tutela dos interesses transindividuais, o período de tempo que se despende para a sua formalização é consideravelmente inferior ao de instrução e julgamento de uma ação civil pública pelo Poder Judiciário, cujo resultado, além disso, é imprevisível. O termo de ajustamento de conduta tem ainda a vantagem de deixar claras em suas cláusulas quais as obrigações que assume quem a ele adere, possibilitando a sua execução em caso de descumprimento.

Conforme já explicado, muito embora os números revelem um aumento na formalização dos termos de ajustamento de conduta, aumentou também, quase em igual número, o ajuizamento das ações civis públicas instauradas, o que trouxe uma primeira e falsa impressão de que o consenso estaria predominando nas ações diárias dos promotores de justiça catarinenses. Na verdade, houve um aumento geral no contingente de litígios levados à solução pelo Ministério Público, aumentando tanto a solução extrajudicial como o ingresso de ações civis públicas.

Entretanto, muito embora o aporte teórico utilizado na dissertação e os números apresentados permitam vislumbrar a importância da solução negociada, tanto quanto possível, dos litígios coletivos, através dos termos de ajustamento de conduta, não se pode afirmar que em algumas áreas de atuação na defesa dos interesses metaindividuais o Ministério Público esteja promovendo mais a “politização da justiça” do que a “judicialização da política”, até porque, segundo os dados pesquisados, apenas nos anos de 2003 (na área da infância e juventude) e 2005 (na área cível em geral) houve um sensível crescimento dos ajustes com relação às ações civis públicas o que, todavia, não nos permite ainda afirmar que este seja, ou venha a ser, um padrão de ação dos promotores de justiça catarinenses.

Ademais, a análise dos dados consolidados na Corregedoria-Geral do Ministério Público, ao longo de uma década, demonstra aumento sucessivo tanto no número de ajustamento de condutas quanto de ações civis públicas. Mesmo ampliando-se a análise para além dos últimos três anos, é possível aferir-se que o padrão de ação dos membros do Ministério Público de Santa Catarina segue sendo o ajuizamento de ações civis públicas, ou seja, através do “dissenso inevitável”, à exceção, como já afirmado, dos anos de 2003 e 2005, nos quais os promotores de justiça utilizaram-se de forma intensa do consenso para a solução das controvérsias.

É fato que nem todas as situações podem ser resolvidas através do consenso, como nas hipóteses de improbidade administrativa, para as quais o legislador não permite seja formalizado com o administrador ímprobo qualquer ajuste, sendo inevitável o recurso à ação civil pública, para a reparação do dano causado e para a condenação do agente às penalidades previstas na Lei da Improbidade Administrativa. Nessa seara, é bom destacar, não existe consenso sobre a absoluta impossibilidade de resolver-se a pendência através de ajustamento

de conduta, havendo autorizadas vozes que a admitem, especialmente quando se trata de recuperar o dano patrimonial causado ao erário, ficando as penalidades civis e políticas a serem buscadas pela ação civil pública, posto que só podem ser aplicadas pelo Poder Judiciário, que exerce a *accountability* de modo exclusivo.

Assim, quando os dados da Corregedoria-Geral demonstram uma importante evolução na formalização de termos de ajustamento de conduta também na área da moralidade administrativa, somente uma pesquisa exploratória mais aproximada, tendo como foco de análise os próprios termos de ajustamento, permitirá alguma consideração sobre o objeto destes ajustes.

Embora o Ministério Público seja uma instituição efetivamente capacitada para a defesa dos direitos metaindividuais e, para tanto, disponha de amplos recursos e instrumentos jurídicos e políticos, aparentemente não vem dando a devida atenção às possibilidades que possui para solucionar litígios coletivos pela via do consenso. Por quais motivos isso vem ocorrendo fica aqui registrado como um interessante objeto de pesquisa, que teria a possibilidade de averiguar quais são os fatores que têm limitado a atuação extrajudicial da instituição, e revelar também se essa limitação não tem relação direta com posturas burocráticas dos agentes institucionais, ou com o insulamento destes agentes, que não se abrem para a comunidade e para buscar nela as soluções para as demandas sociais não atendidas pelo Estado e pelo mercado.

Sem embargo das dificuldades que toda instituição possui, que impõem limites a uma atuação mais eficiente, e que para o Ministério Público aparecem também como relevantes no questionário objeto da pesquisa empírica, como foi registrado anteriormente, parece lógico concluir que o Ministério Público poderia adotar uma postura mais ativa na promoção dos interesses difusos e coletivos, bem como no controle dos atos da administração pública na realização de políticas públicas destinadas à defesa dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, principalmente privilegiando a atuação extrajudicial, pelas amplas vantagens que apresentam e que foram referidas no corpo do trabalho.

Sobre a questão das dificuldades que o Ministério Público encontra no exercício diário das suas atividades, vale rememorar algumas contribuições trazidas pelos procuradores e promotores que responderam ao questionário: 99,05% dos respondentes concordaram, totalmente ou em termos, com a afirmação de que há

uma crise da justiça no Brasil, sendo responsabilizado, em maior grau, com 7,60 de média, o Poder Legislativo Federal por essa crise, em seguida o Poder Executivo Federal, com média de 6,56 e o próprio Poder Judiciário, com 6,04.

Sobre os possíveis obstáculos que determinam essa crise da justiça, 94,28% dos respondentes afirmaram poder ser debitada à falta de recursos materiais da polícia, ao mau desempenho da polícia (97,14%), à falta de recursos materiais tanto no Ministério Público (80,95%) quanto no Poder Judiciário (82,86%), à legislação nacional ultrapassada (92,38%), ao excesso de formalidades judiciais (89,53%) e à possibilidade legal de grande número de recursos (87,62%), além de outras questões que estão ligadas tanto à estrutura das instituições do Sistema de Justiça quanto ao quadro humano disponível para o exercício das atividades do sistema.

Em relação às possíveis soluções para melhorar a prestação da justiça no Brasil, como já foi destacado anteriormente, a visão dos procuradores e promotores de justiça acaba centrada no exercício das atividades do Ministério Público, apontando as respostas elevada consideração a soluções que dizem diretamente às atividades institucionais, sem focar o Sistema de Justiça como um todo. Há que se destacar, nesse aspecto, que procuradores e promotores entendem como fundamental para melhorar o Sistema de Justiça que os agentes institucionais do Ministério Público sejam proibidos de exercer atividade político-partidária (82,86%), não podendo afastar-se do exercício das funções para assumir cargos de nomeação política em qualquer órgão o Poder do Estado, que conta com a concordância de apenas 4,76% dos entrevistados.

Por outro lado, apesar de ser uma instituição absolutamente independente em relação a todos os Poderes do Estado, há uma percepção bastante consistente entre os entrevistados no sentido de que o Ministério Público sofre interferência externa indevida por parte de outros órgãos ou instituições. Assim, por exemplo, há interferência indevida do Poder Executivo Federal para 76,19% dos respondentes, do Poder Legislativo Federal para 66,66% deles, e para 82,86% dos entrevistados, influência indevida do Poder Executivo Estadual, somente para destacar alguns dos apontamentos importantes nessa questão.

Os que responderam ao questionário avaliam o Ministério Público com percentuais muito positivos, não somente em relação ao exercício das atividades institucionais mas também em comparação com outras instituições e Poderes da

República. Institucionalmente, é o melhor avaliado pelos entrevistados, com respostas “ótima” e “boa” em relação ao seu desempenho para 78,09% (MPSC), seguindo o Ministério Público Federal (67,62%) e a Justiça Federal (56,19%), sendo que todas as demais tiveram avaliação, em relação ao desempenho entre “ótimo” e “bom”, abaixo de 45%, o que mostra coerência com a afirmação, dada por 66,67% dos entrevistados, de que a prestação jurisdicional no Brasil melhorou muito com as novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988 e, nessa esteira, coerente também com as respostas dadas objetivamente a algumas das atribuições institucionais: 93,33% dos respondentes avaliam, como “ótima” e “boa”, a defesa dos interesses sociais indisponíveis, 80,00% como “ótima” e “boa” a defesa da ordem jurídica, 93,33% a defesa dos interesses individuais indisponíveis e 69,53% a defesa do regime democrático, demonstrando que, em relação a esta última questão, a avaliação, embora alta, não alcança os índices anteriores, despertando alguma inquietação sobre o que efetivamente causa essa avaliação não tão positiva assim.

Por outro lado, a avaliação sobre o exercício do controle externo da atividade policial é claramente negativa para os integrantes do MPSC, com 77,14% de respostas nesse sentido, seguindo-se a fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, crianças ou adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência e dos estabelecimentos penais, com respostas negativas na ordem de 24,76% e 48,57%, respectivamente.

As dificuldades apontadas pelos integrantes do MPSC em relação ao exercício, ou melhor, para melhorar o exercício das suas atividades institucionais também apresenta dados relevantes e que podem orientar inclusive as ações da administração superior: 98,09% dos respondentes afirmaram serem “muito importante” ou “importante” as dificuldades que têm para a realização de perícias, para uma adequada prestação jurisdicional na área dos direitos metaindividuais, 96,19% apontam a falta de apoio técnico aos procuradores e promotores de justiça e a falta de especialização em áreas específicas (como meio ambiente, finanças públicas), com 91,43%, também como importantes gargalos a dificultar a prestação jurisdicional na área dos direitos difusos e coletivos.

É importante ressaltar, também, que os integrantes do MPSC avaliam como alto o grau de contribuição da sociedade civil (77,88%), de órgãos públicos como os

de defesa do consumidor, conselhos tutelares e delegacias especializadas (73,33%) e da imprensa (73,34%) no processo de alargamento e consolidação dos direitos metaindividuais e individuais homogêneos no Brasil, demonstrando que, apesar de reconhecerem a própria instituição como a maior responsável por esse processo de alargamento e consolidação, com 95,14%, há uma internalização de que não somente o Ministério Público tem participação efetiva nesse processo, mas a sociedade civil organizada também, e alta.

Como registrado anteriormente, 80,00% dos respondentes concordam, totalmente ou em termos, com a afirmação no sentido de que a sociedade civil brasileira é hipossuficiente. Mas o alto grau de contribuição que os integrantes do MPSC deram à sociedade civil como responsável pela consolidação dos direitos coletivos no Brasil demonstra que existe uma possibilidade aberta para um maior e melhor intercâmbio entre a instituição e a sociedade civil em geral, especialmente porque 86,70% dos entrevistados concorda, total ou parcialmente, com a afirmação no sentido de que “o Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira”, ou seja, está aberta uma janela para que haja uma maior aproximação institucional com a comunidade, que pode melhorar inclusive o nível de participação popular na esfera pública e mais precisamente na própria definição das políticas e prioridades institucionais do MPSC.

Aliás, a participação da sociedade na definição da política de prioridades institucionais é crucial até mesmo para que o termo de ajustamento de conduta possa ampliar o acesso à justiça na questão dos direitos transindividuais, não se desconhecendo que 77,20% dos procuradores e promotores de justiça de Santa Catarina afirmaram que a maior parte da população brasileira não tem acesso à Justiça. Isso significa dizer que a valorização e o aperfeiçoamento dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos depende, principalmente, de um trabalho mais efetivo do Ministério Público, do seu reaparelhamento estrutural e de uma atitude muito mais ativa de seus membros, trabalhando conjuntamente, inclusive, com outros órgãos legitimados da sociedade civil.

É de se insistir na questão da abertura institucional do Ministério Público à comunidade a que serve, construindo com ela a sua agenda de atuação em áreas mais específicas e tendo em consideração as cambiantes realidades regionais e

locais. A homogeneização dos PGAs e a sua construção de forma burocrática e insulada não guardam relação com uma instituição que, constitucionalmente, deve defender o regime democrático e os direitos metaindividuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTON, José Galvani. **Solenidade de abertura do XXIV Encontro Estadual do Ministério Público**. Itajaí, 8 dez. 1983. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2006.

_____. O projeto catarinense de defesa do consumidor. SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público. Serviço Especial de Defesa Comunitária. **DECOM**, Florianópolis, 1985.

ALMEIDA, Gregório Assagra de e PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. **XVI Congresso Nacional do Ministério Público**, Ministério Público e Justiça Social em defesa da ética e dos direitos fundamentais, Belo Horizonte, 6 a 9 de nov. 2005. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2005.

ALVES, Airton Buzzo (Org.), RUFINO, Almir Guasquez (Org.) e SILVA, José Antônio Franco da (Org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC (parte 1). Brasília, Coleção Gestão Pública, v. 7, p. 25-74, 2002.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Dano ambiental: a manifestação da vontade de repará-lo como causa da suspensão de aplicação de penalidades administrativas. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 7, p. 110, jul./set. 1997.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **A reforma da previdência no Brasil enquanto mudança institucional**: uma abordagem sobre políticas públicas e a formação de consensos políticos e sociais. XVII Concurso Del CLAD sobre Reforma Del Estado y Modernización de la Administración Pública. “Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública”. Caracas, 2003. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0046406.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 12. ed. Trad. Carmem C. Varriale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. v. I e II.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 4. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito**: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: EduFSCar: Editora Sumaré, 2002.

BORBA, Julian. **Considerações sobre o conceito, estrutura e funcionamento de uma política pública**. s/d. (mimeo).

BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Ação Civil Pública**. Florianópolis: Ed. Obra Jurídica, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2001. 407 p.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45/2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.741/2003, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.629, de 26 de dezembro de 2002.** Abre crédito suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Integração Nacional e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor global de R\$ 250.072.546,00, para reforço de dotações consignadas na Lei Orçamentária vigente.

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.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 8 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.639 de 31 de março de 1993.** Disciplina o uso de caracteres nas publicações obrigatórias.

BRASIL. **Lei nº 8.625 de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

BRASIL, **Lei nº 8.429, de 03 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. Congresso. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12/09/90.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 7.913 de 7 de dezembro de 1989.** Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários.

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, Elétrico, Histórico, Turístico, Paisagístico (Vetado) e dá outras Providências.

BRASIL. **Lei nº 7.244/84.** Dispõe sobre os Juizados Especiais de Pequenas Causas e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 75 de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 71, de 3 de setembro de 1992.** Dá nova redação ao art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que "estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências". Revogada pela LCP nº 91, de 22.12.97.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 40 de 14 de dezembro de 1981.** Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.

BRASIL. **Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de

Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001.** Acresce e altera dispositivos das Leis nos 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, das Leis nos 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho de 1964, e dá outras providências.

BRÜNNING, Raulino Jacó. **História do Ministério Público Catarinense.** Florianópolis: Habitus Editora/Associação Catarinense do Ministério Público, 2002.

BURLE FILHO, Emmanuel. Ação civil pública. Instrumento de educação democrática. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e cidadania.** Chapecó: Argos, 2003.

CAPELLI, Sílvia. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. **Revista do Ministério Público**, n. 46, jan./mar. 2002, p. 230-260. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id27.htm?impressao=1&>>. Acesso em: 30 jun. 2006.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal:** promotor natural, atribuição e conflito. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Teoria e prática do Direito Comparado e desenvolvimento:** Estados Unidos x Brasil. Florianópolis: Fundação Boiteux, UNIGRANRIO, IBRADD, 2002.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O ministério público federal e a administração da justiça no Brasil.** São Paulo: IDESP: Sumaré, 1998. Série Justiça.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. **Cidadania e acesso à justiça**: os promotores de justiça da comunidade. São Paulo: IDESP, 1999.

CAVALCANTI, Rosângela Batista. O ministério público na Paraíba. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000.

CAZETTA JÚNIOR, José Jesus. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional. In: Alves, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez e Silva, José Antônio Franco da (Orgs.). **Funções Institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 35-69.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

COMPARATO, Fábio konder. O Poder Judiciário no regime democrático. Estud. av. (online). 2004, v.18, n. 51, p.151-159. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200-008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 abr. 2006.

COSTA, Eduardo Maia. Ministério Público em Portugal. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Orgs.). **Ministério Público II: democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, Governo e Democracia no Brasil**. (versão preliminar). Texto preparado para o 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Área: Instituições Políticas, Painel 3, 21 a 24 de julho de 2004. PUC/RJ. Disponível em <http://www.pucsp.br/~claudio.couto/constgovdembras.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2006.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 15, n. 4, p. 13-21, out-dez/2001.

DULCI, Otávio Soares. As elites políticas. In: CINTRA, Antonio Octávio (org.); AVELAR, Lúcia (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.: 2004, p. 237-246.

EISENBERG, José. Pragmatismo, Direito Reflexivo e Judicialização da Política. In: Werneck Vianna, Luiz (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. *Path dependency* e os estudo históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, p. 79-102, 1º sem/2002.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. O delineamento constitucional de um novo Ministério Público: tese apresentada no Congresso Nacional do Ministério Público realizado em Salvador, em setembro de 1992, **Revista Justitia**, São Paulo, n. 161, p. 9-14, jan./mar. 1993.

_____. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de *accountability*. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 7, n. 119, 31 out. 2003. Disponível em <http://www1.jus.br/doutrina/texto.asp?id=4730>. Acesso em: 24 mar. 2005.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FRISCHEISEN, Luíza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro**: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa**: o controle da omissão estatal no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 246-247).

GOULART, Marcelo. Primeira sessão: mesa redonda: o papel do ministério público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré: Idesp, 1997.

_____. **Ministério Público**: missão institucional e defesa do meio ambiente. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2005a.

_____. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. **XVI Congresso Nacional do Ministério Público**, Ministério Público e Justiça Social em defesa da ética e dos direitos fundamentais, Belo Horizonte, 6 a 9 de nov. 2005. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 7 nov. 2005b.

GRILLO, Vera de Araújo. **A separação dos poderes do Brasil**: executivo x legislativo. Itajaí: UNIVALI, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Primeira sessão: mesa redonda: o papel do ministério público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré: Idesp, 1997.

_____. Da *class action for damages* à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo: Cedec/Fapesp, n. 58, p. 193-223, 2003.

INFORME LATINOBARÓMETRO. **Informe-resúmen latinobarómetro 2004**: uma década de mediciones. Santiago do Chile. Corporación Latinobarómetro, ago. 2004. Disponível em: <www.latinobarometro.org>. Acesso em 10 jun. 2005.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 2000a.

_____. **Teoria geral do direito e do estado**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000b.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de justiça**. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar. Redemocratização e estudo das instituições políticas no Brasil. In MICELI, Sérgio (Org.). **Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Editora Sumaré – FAPESP; Rio de Janeiro; Fundação Ford, 1992, p. 43-53.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRÚCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC (parte 1). Brasília, Coleção Gestão Pública, v. 7, p. 57-102, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. Florianópolis: **Revista Katálisis**, v. 6, jul./dez. 2003.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Evolução Institucional do Ministério Público brasileiro. In: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério público**: instituição e processo. Perfil constitucional, independência, garantias, atuação processual civil e criminal, legitimidade, ação civil pública, questões agrárias. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999a.

_____. Ministério Público brasileiro: um novo ator político. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes (Coord.); MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. (Coord.). **Ministério Público II**: democracia. São Paulo: Atlas, 1999b. p. 103-114.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

MACIEL, Débora Alves e KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, Fapesp, n. 57, p. 113-133, 2002.

_____. **Ministério Público e sociedade**: a gestão de conflitos ambientais em São Paulo. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia. Orientador prof. Dr. Basílio Sallum Júnior, junho de 2002, 150 p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público**: Ministério Público Defensor do Povo. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes (Coord.); MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. (Coord.). **Ministério Público II**: democracia. São Paulo: Atlas, 1999. p. 88-102.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625. São Paulo: Saraiva, 1993.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **Legislação Básica Complementar**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.mp.sc.gov.br>>. Acesso em: 11 set. 2005.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **Plano Geral de Atuação 2006**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006, 40p.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO Nº 134/2005/PGJ**. Institui o Centro de Apoio Operacional Cível e Eleitoral (CCE) e o Grupo Estadual de Combate às Organizações Criminosas (GECOC), substitui o Ato nº 048/2003/PGJ e dá outras providências. Revoga os Atos nºs 068/1999/PGJ, 063/2001/PGJ e 048/2003/PGJ. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **Legislação Básica Complementar**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 090/2005/PGJ**. Altera o ATO N° 056/2003/PGJ , modificando a composição do Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais e as datas de expedição de edital convocatório de eleições e de posse dos Conselheiros e ampliando o número de regiões, para fins de representação do referido Conselho. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 103/2004/PGJ** (repblicado em 10.05.2005). Orienta acerca da racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 088/2003/PGJ**. Institui o Plano Geral de Atuação. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 056/2003/PGJ**. Institui o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (CCPPI) e define sua composição e suas atribuições. Ver ATO N° 046/2004/PGJ - Atualiza as regiões para fins de representação do CCPPI. Alterado pelo ATO N° 090/2005/PGJ. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 048/2003/PGJ**. Institui e organiza os Centros de Apoio Operacional e dá outras providências. Revogado pelo Ato n° 134/2005/PGJ, de 6 de outubro de 2005. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 063/2001/PGJ**. Institui o Centro de Controle de Constitucionalidade - CECCON e dá outras providências. Revogado pelo Ato n° 134/2005/PGJ, de 6 de outubro de 2005. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. **ATO N° 145/2000/PGJ**. Redistribui as atribuições das Promotorias de Justiça da Comarca de Palhoça. In: MINISTÉRIO Público do Estado de Santa Catarina. Legislação Básica Complementar. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião pública**, v. 11, n. 1, p. 33-63, mar. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-6276>.

MONTEIRO, J. Cauby S. e CARDOSO, Adalberto Trindade. **X Weber e o individualismo metodológico**. 3º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política – UFF – Niterói, 28-31 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol5.2.doc>>. Acesso em: 10 maio 2006.

MORAES, Renato Almeida de. **Conselhos de gestão fiscal e sociedade civil: novos caminhos da participação e o consenso democrático**. Artigo apresentado no XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. “Construcción de consensos Políticos y Sociales para la reforma de la Administración Pública”. Caracas, 2003, 22 p.

NEGRÃO, Theotônio. **Código de processo civil e legislação processual em vigor**. Organização, seleção e notas Theotônio Negrão, com a colaboração de José Roberto Ferreira Gouvêa. 33. ed. atual. até 16 de janeiro de 2002. São Paulo: Saraiva, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, Fapesp, n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVA, Alberto. Democracia e liberdade: as escolhas de muitos, as decisões de poucos. In: ROSENFELD, Denis L. (editor). **Democracia e política**. Filosofia política, série III, n. 6. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 49-62.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n.3, p. 559-587, jul./set. 2005.

PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público perante os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo. Brasília: **Revista de Informação Legislativa**, a. 40, n. 159, jul./set. 2003.

PASSOS, J.J. Calmon de. **Participação e processo**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Primeira sessão: mesa redonda: o papel do ministério público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O ministério Público e a justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré: Idesp, 1997.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas**: controladora governamental. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PLENÁRIO. 15.09.2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 17 de junho de 2006.

PESQUISA sobre o Ministério Público no Brasil: pesquisa de opinião realizada pelo Ibope em fevereiro de 2004. Rio de Janeiro: CONAMP- Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, 2004.

REIS, Fábio Wanderley. Dilemas da democracia no Brasil. In: CINTRA, Antonio Octávio (Org.); AVELAR, Lúcia (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.: 2004, p. 391-407.

REZENDE, Maria José de. **(Im)possibilidades de efetivação da democracia no Brasil**: reconstrução histórica de um debate intelectual e político. Mneme, Revista Virtual de Humanidades, n. 9, v. 3, jan.mar./2004, disponível em <http://www.seol.com.br/mneme/ed9/057.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2006.

REVISTA VEJA, São Paulo, Editora Abril, seção datas, a. 39, n. 22, p. 108, 7 jun. 2006.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumentos de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROSA, Alexandre Reis e COSER, Cláudia. **A abordagem institucional na administração**: a produção científica brasileira entre 1993 e 2003. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/art_cie/art_01.pdf>. Acesso em: 10 maio 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Márcio Pugliese e Norberto de Paula Lima (trad.) 7. ed. São Paulo: Hemus, 2001.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de responsabilidade fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis Municípios da região metropolitana de Salvador. 2004. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração, Salvador, 2004. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/disserta/mestacad/ana_rita_silva_sacramento.htm>. Acesso em: 11 set. 2005.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, p. 11-38, 2000.

_____. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de justiça**. São Paulo: IDESP: Sumaré, 1999.

_____. (Org.). **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 1997.

_____. (Org.). **O Judiciário em debate**. São Paulo: Sumaré/Idesp, 1995.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JR, Ronaldo Porto. **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANCHES FILHO, Alvino. **O Ministério Público e o combate à corrupção política**. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas e Letras. Universidade de São Paulo – USP, 2005. Orientadora Prof. Dra. Maria Tereza Sadek.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 15/1982**. Dá nova redação ao § 4º art. 18 da Constituição Estadual, dispondo sobre a organização do Ministério Público Estadual.

SANTA CATARINA. **Lei nº 5.873/82**. Dispõe sobre os vencimentos dos integrantes do Ministério Público catarinense e dá outras providências.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Estadual nº 197/2000**. Institui a **Lei Orgânica do Ministério Público** e adota outras providências.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar Estadual nº 17/1982**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001.

SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2001.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, Fapesp, n. 58, p. 225-254, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG/IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VITULLO, Gabriel Eduardo. Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada. **Cadernos de Ciência Política**, série: teses e dissertações, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, n. 3, p. 1-39, 1999.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Quadros da pesquisa empírica realizada

1. Em que ano você ingressou na carreira do Ministério Público de Santa Catarina?

	Frequência	Percentagem
1972 a 1977	2	1,90%
1978 a 1983	12	11,43%
1984 a 1989	19	18,10%
1990 a 1995	36	34,29%
1996 a 2001	21	20,00%
2002 a 2005	15	14,29%
Total	105	100,00%

2. Em qual Estado da Federação você morava (ou nasceu) quando ingressou na carreira do Ministério Público de Santa Catarina?

	Frequência	Percentagem
Santa Catarina	95	90,48%
São Paulo	1	,95%
Rio Grande do Sul	6	5,71%
Paraná	3	2,86%
Total	105	100,00%

3. Qual a sua ocupação ou profissão, até a data do ingresso no Ministério Público de Santa Catarina?

	Frequência	Percentagem
Advocacia	42	40,00%
Estudante	17	16,19%
Funcionário Público	15	14,29%
Serventuário da Justiça	13	12,38%
Polícia Militar	7	6,67%
Procurador Federal	2	1,90%
Delegado de Polícia	2	1,90%

Músico	1	,95%
Magistrado	1	,95%
Desempregado	1	,95%
Comerciante	1	,95%
Cirurgião Dentista	1	,95%
Bancário	1	,95%
Administrador	1	,95%
Total	105	100,00%

4. Qual a formação educacional de seus pais?

	Freqüência	Percentagem
NS/NR	3	2,86%
Fundamental	22	20,95%
Médio	30	28,57%
Superior	49	46,67%
Nunca freqüentaram a escola formal	1	,95%
Total	105	100,00%

5. Você tem pai, mãe ou algum parente próximo que integre qualquer das instituições do Sistema de Justiça?

		Freqüência	Percentagem
	Sim	56	53,33%
	Não	49	46,67%
	Total	105	100,00%
5. Qual?	Não respondeu	15	26,79%
	Poder Judiciário	10	17,86%
	Ministério Público	10	17,86%
	Advocacia	5	8,93%
	Poder Judiciário e Advocacia	3	5,36%

	Polícia Militar	2	3,57%
	Polícia Civil	2	3,57%
	Poder Judiciário e Ministério Público	2	3,57%
	Polícia Militar e Poder Judiciário	1	1,79%
	Polícia Civil e Polícia Militar	1	1,79%
	Polícia Civil e Polícia Federal	1	1,79%
	Polícia Civil e Ministério Público	1	1,79%
	Ministério Público e Advocacia	1	1,79%
	Advocacia, Ministério Público e Poder Judiciário	1	1,79%
	Advocacia e Polícia Federal	1	1,79%
	Total	56	100,00%

6. O que você pensa da afirmação de que há uma "crise da justiça" no Brasil?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
Concordo totalmente	32,38%	27%	43,5%
Concordo em termos	66,67%	58%	51,0%
Discordo totalmente	,95%	2%	0,5%
Total	100,00%		

* Foram duas as pesquisas feitas pelo IDESP: uma com o Ministério Público dos Estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia, com 20% dos seus integrantes, e mais 51 membros do Ministério Público Federal, correspondendo a 763 entrevistas, e uma segunda, somente com o Ministério Público Federal, que foi realizada com todos os seus integrantes, sendo que responderam aos questionários 47,3% dos Procuradores da República. Em ambas as pesquisas foi dada possibilidade, aos entrevistados, de responderem à questão acima especificada com a alternativa "discorda em termos", que não foi colocada para a pesquisa por mim realizada. Naquelas pesquisas, a opção "discorda em termos" foi aceita, respectivamente, por 9,0% e 3,5% dos entrevistados.

7. Qual o grau de responsabilidade você atribui, em ordem crescente, aos órgãos ou instituições, abaixo relacionadas, pelo mau funcionamento da Justiça no Brasil?

	PESQUISAMP/SC*	PESQUISA IDESP MPE**	PESQUISA IDESP MPF**
1. Legislativo federal.	7,60	80	86,0
2. Polícia civil.	4,82	71	65,0
3. Executivo federal.	6,56	68	85,5
4. Executivo estadual.	5,23	63	76,5
5. Legislativo estadual.	4,65	55	65,0
6. Poder Judiciário.	6,04	49	Não questionados
7. Polícia Militar.	3,28	46	46,0
8. Ministério Público.	3,50	25	26,0 (MPE) e 20,5 (MPF)
9. Advogado.	4,28	40	38,0

* Para a pesquisa com o MP/SC foi utilizado o sistema de avaliação pela soma total dos valores atribuídos a cada uma das instituições, dividido pelo número de questionários respondidos (105), extraindo-se então a média de cada uma.

** Soma das respostas “muito alto” e “alto” .

8. Em relação aos possíveis obstáculos ao bom funcionamento da Justiça no Brasil, abaixo listados, qual a importância que você dá, a cada um deles, como possíveis responsáveis pela “crise da Justiça”?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP/MPE	PESQUISA IDESP/MPF
1. Falta de recursos Materiais na polícia.	94,28%	91%	93%
2. Mau desempenho da polícia.	97,14%	88%	85%
3. Falta de recursos materiais no Ministério Público.	80,95%	84%	80%

4. Falta de recursos materiais no Poder Judiciário.	82,86%	81%	76%
5. Legislação ultrapassada.	92,38%	78%	73%
6. Má formação profissional dos advogados.	81,91%	77%	68%
7. Excesso de formalidades judiciais.	89,53%	77%	84%
8. Número insuficiente de juízes.	83,81%	75%	84%
9. Número insuficiente de Promotores de Justiça.	81,91%	72%	79%
10. Mau desempenho dos cartórios.	79,05%	70%	64,5%
11. Mau desempenho dos juízes.	82,86%	68%	68%
12. Mau desempenho dos Promotores.	78,09%	56%	55%
13. Possibilidade legal de grande número de recursos.	87,62%	65%	72,5%
14. Instabilidade do quadro legal.	73,33%	62%	81%
15. Má formação profissional dos juízes.	65,7%	53%	46,5%
16. Curta permanência dos Promotores nas Comarcas.	47,62%	49%	Não questionados
17. Curta permanência dos juízes nas Comarcas.	47,62%	48%	Não questionados
18. Má formação profissional dos promotores.	60,96%	45%	37%

Considerou-se a soma das respostas “muito importante” e “importante”.

9. Como você avalia as propostas abaixo, como possibilidades para melhorar o funcionamento da Justiça no Brasil?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
--	-------------------	-----------------------	-----------------------

1. Transferência do julgamento de todos os crimes praticados por policiais militares para a Justiça Comum.	28,57%	71%	Não questionados
2. Aumento do número de juizados especiais, cíveis e criminais.	40,00%	66%	Não questionados
3. Direção dos trabalhos de investigação criminal pelo Ministério Público.	38,10%	51%	Não questionados
4. Redução das formalidades processuais.	67,62%	43%	40%
5. Resolução de conflitos extra-judicialmente.	48,57%	31%	Não questionados
6. Subordinação da Polícia Judiciária ao Poder Judiciário.	21,90%	24%	71,5% totalmente contra
7. Atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores.	10,48%	22%	23%
8. Que o Ministério Público possa ter acesso às informações fiscais/bancária/das comunicações, independentemente de autorização judicial.	73,33%	Não questionada	81,0%
9. Que seja extinta a imunidade dos ocupantes de cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo.	57,14%	Não questionada	44,5%
10. Processamento das ações de improbidade no foro correspondente ao das ações penais.	39,05%	Não questionada	30,0%
11. Que o exercício de atividade político-partidária seja vedado a todos os integrantes do Ministério Público.	82,86%	54%	64,0%

12. Que os agentes políticos, inclusive os integrantes do Ministério Público, não devem ser protegidos pelos sigilos bancário e fiscal.	73,33%	Não questionada	56,5%
13. Que integrantes do Ministério Público possam afastar-se para ocupar cargos em comissão no Legislativo ou no Executivo.	4,76%	7%	10%

As pesquisas realizadas pelo IDESP não colocaram as opções “a favor em termos” e “contra em termos” aos respondentes. Desse modo, para não haver contraste com as respostas, em relação à pesquisa por mim realizada com o MP/SC também somente foram anotadas as respostas “totalmente a favor” para cada uma das questões. Em relação às pesquisas do IDESP, registro que as hipóteses agrupadas nesta questão foram extraídas das tabelas 11 e 18, de Castilho e Sadek (1998, p. 54 e 58) e da tabela 13, de Sadek (1997, p. 19), conforme o interesse da presente dissertação.

10. Como você se posiciona a respeito da questão do Controle Externo do Ministério Público?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF*
NS/NR	0,95%		
Totalmente a favor	18,10%	19,0%	
A favor em termos	50,48%	33,09%	
Totalmente contra	17,14%	35,0%	
Contra em termos	12,38%	11,0%	
Sem opinião	,95%	2,0%	
Total	100,00%		

* A pesquisa feita pelo IDESP com o Ministério Público Federal não apresentou esta questão para resposta dos seus integrantes.

11. Na sua opinião, como deveria ser composto um órgão de Controle Externo do Ministério Público?

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
1. Só com membros do Ministério Público.	NS/NR	12,38%		
	Sim	18,10%	78,0%	84,0%
	Não	62,86%	8,0%	9,5%
	Sem opinião	6,67%	14%	6,0%
	Total	100,00%		
2. Também com membros do Poder Judiciário.	NS/NR	8,57%		
	Sim	65,71%	65,0%	81,0%
	Não	20,00%	19,0%	9,5%
	Sem opinião	5,71%	16,0%	9,5%
	Total	100,00%		
3. Também com membros da OAB.	NS/NR	8,57%		
	Sim	67,62%	63%	80,0%
	Não	19,05%	22%	12,5%
	Sem opinião	4,76%	15%	7,5%
	Total	100,00%		
4. Juristas.	NS/NR	11,43%		
	Sim	47,62%	47%	64,0%
	Não	32,38%	32,0%	22,5%
	Sem opinião	8,57%	21%	13,5%
	Total	100,00%		
5. Também com lideranças da sociedade.	NS/NR	11,43%		
	Sim	40,95%	40,0%	51,5%
	Não	40,95%	41,0%	35,5%

	Sem opinião	6,67%	19,0%	13,0%
	Total	100,00%		
6. Também com Membros do Legislativo.	NS/NR	12,38%		
	Sim	17,14%	31,0%	44,5%
	Não	61,90%	49,0%	43,5%
	Sem opinião	8,57%	20,0%	12,0%
	Total	100,00%		
7. Também com membros do Executivo	NS/NR	13,33%		
	Sim	11,43%	26,0%	37,0%
	Não	67,62%	54,0%	47,5%
	Sem opinião	7,62%	20,0%	15,5%
	Total	100,00%		
8. Também com serventuários do Ministério Público.	NS/NR	15,24%		
	Sim	12,38%	15,0%	23,5%
	Não	64,76%	58,0%	53,5%
	Sem opinião	7,62%	27,0%	23,0%
	Total	100,00%		

12. Na sua avaliação, o Ministério Público sofre interferência externa indevida por parte das instituições abaixo listadas?

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
1. Poder Executivo Federal.	NS/NR	1,90%		
	Muita influência	20,00%		
	Alguma	56,19%		

	Nenhuma	15,24%		
	Sem opinião	6,67%		
	Total	100,00%		
2. Poder Legislativo Federal.	NS/NR	2,86%		
	Muita influência	13,33%		
	Alguma	53,33%		
	Nenhuma	24,76%		
	Sem opinião	5,71%		
	Total	100,00%		
3. Poder Executivo Estadual.	NS/NR	,95%		
	Muita influência	20,00%		
	Alguma	62,86%		
	Nenhuma	14,29%		
	Sem opinião	1,90%		
	Total	100,00%		
4. Poder Legislativo Estadual.	NS/NR	1,90%		
	Muita influência	9,52%		
	Alguma	57,14%		
	Nenhuma	28,57%		
	Sem opinião	2,86%		
	Total	100,00%		
5. Poder Judiciário Federal.	NS/NR	3,81%		
	Muita influência	2,86%	21,0%	
	Alguma	38,10%	56,0%	
	Nenhuma	47,62%	10,0%	
	Sem opinião	7,62%	13,0%	
	Total	100,00%		
6. Poder Judiciário Estadual.	NS/NR	2,86%		

	Muita influência	4,76%	25,0%	
	Alguma	47,62%	57,0%	
	Nenhuma	40,95%	13,0%	
	Sem opinião	3,81%	5,0%	
	Total	100,00%		

*A pesquisa feita pelo IDESP com o Ministério Público Federal não colocou em discussão esta questão, enquanto que a outra pesquisa, feita pelo IDESP com o Ministério Público dos estados já mencionados, e com parte do Ministério Público Federal, somente questionou a interferência indevida do Poder Judiciário Federal e do Poder Judiciário Estadual no Ministério Público.

13. Qual a sua avaliação sobre o desempenho dos órgãos ou poderes abaixo listados, nos últimos doze meses?

		PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
1. Ministério Público Estadual.	Sem opinião: 0,0%	78,09%	69,0%	43,5%
2. Superior Tribunal de Justiça.	Sem opinião: 10,48%	32,38%	53,0%	36,0%
3. Ministério Público Federal.	Sem opinião: 3,81%	67,62%	48,0%	65,0%
4. Supremo Tribunal Federal.	Sem opinião: 3,81%	18,10%	47,0%	46,5%
5. Justiça Comum Estadual.	Sem opinião: 0,95%	25,72%	36,0%	16,5%
6. Justiça Eleitoral.	Sem opinião: 4,76%	43,81%	33,0%	20,0%
7. Justiça Federal.	Sem opinião: 8,57%	56,19%	30,0%	36,5%
8. Governo estadual.	Sem opinião: 5,71%	3,81%	15,0%	Não questionado

9. Advocacia Geral da União.	Sem opinião: 42,86%	20,0%	14,0%	9,0%
10. Ministério Público Militar.	Sem opinião: 47,62%	27,62%	30,0%	Não questionado
11. Governo Federal.	SEM OPINIÃO: 1,90%	5,71%	13,0%	4,0%
12. Justiça Militar estadual.	SEM OPINIÃO: 40,0%	29,52%	11,0%	1,0%
13. Assembléia Legislativa.	SEM OPINIÃO: 7,62%	8,57%	4,0%	Não questionado
14. Congresso Nacional.	SEM OPINIÃO: 0,00%	2,86%	4,0%	2,5%
15. Polícia Militar estadual.	SEM OPINIÃO: 0,95%	27,61%	Não questionado	Não questionado
16. Polícia Civil estadual.	SEM OPINIÃO: 0,00%	5,71%	Não questionado	Não questionado

*Soma das respostas “ótima” e “boa”.

14. Em relação às novas atribuições conferidas ao Ministério Público, você considera que a prestação da Justiça no Brasil, após a Constituição da República Federativa do Brasil:

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
NS/NR	,95%		
Melhorou muito	66,67%	64,0%	60,0%
Melhorou pouco	28,57%	30,0%	34,0%
Não melhorou nem piorou	1,90%	4,0%	2,5%
Piorou pouco	,95%	1,0%	0,0%
Sem opinião	,95%	1,0%	3,0%
Total	100,00%		

15. Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público, desde a Constituição de 1988, em relação às funções institucionais?

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**

1. Defesa dos interesses sociais indisponíveis.	93,33%	79,0%	
2. Defesa da ordem jurídica.	80,0%	76,0%	
3. Defesa dos interesses individuais indisponíveis.	93,33%	76,0%	
4. Defesa do regime democrático.	69,53%	62,0%	

* Soma das respostas “avaliação ótima” e “avaliação boa”.

** A pesquisa realizada pelo IDESP com o Ministério Público Federal não abordou estas questões, mas outras.

16. Qual a sua avaliação, em relação à atuação do Ministério Público Estadual, desde a Constituição de 1988, em relação às seguintes funções?

	PESQUISA MP/SC* **	PESQUISA IDESP MPE**	PESQUISA IDESP MPF
1. Promoção da ação penal pública	85,71%	83,0%	71,0%
2. Defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, através da promoção do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública.	94,29%	77,0%	Não questionado
3. Assegurar o respeito dos poderes e órgãos públicos estaduais e municipais aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual.	77,14%	47,0%	Não questionado
4. Controle da constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição do Estado.	80,96%	46,0%	Não questionado
5. Fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, crianças e adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência.	72,38%	35,0%	Não questionado

6. Fiscalização de estabelecimentos prisionais.	45,71%	33,0%	Não questionado
7. Controle externo da atividade policial através de medidas administrativas e judiciais.	19,5%	29,0%	8,5%

* As avaliações negativas (“ruim”) sobre a atuação institucional em determinadas áreas deve servir de alerta à política institucional do Ministério Público de Santa Catarina. Assim, por exemplo, 24,76% dos respondentes responderam como “ruim” a atuação do MP/SC em relação à atividade de fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, crianças e adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; 48,57% avaliaram como “ruim” a atuação institucional relativa à fiscalização de estabelecimentos prisionais, e **77,14%** avaliaram também como “ruim” a atuação do MP/SC na questão do controle externo da atividade policial, seja por meio de ações judiciais ou extrajudiciais. As duas últimas atribuições constituem ainda pontos nebulosos da atuação institucional e fonte de tensões e disputas permanentes entre as instituições da polícia, civil e militar, e o Ministério Público.

** Soma das respostas “avaliação ótima” e “avaliação boa”.

17. Qual a sua avaliação em relação às inovações trazidas pela Lei da Ação Civil Pública?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
1. Responsabilidade objetiva.	92,38%	93,0%	
2. Inversão do ônus da prova.	96,19%	92,0%	
3. Irrelevância da licitude da atividade causadora do dano.	91,43%	87,0%	
4. Aumento da discricionariedade do juiz na concessão de medidas cautelares.	81,90%	84,0%	
5. Inquérito civil.	94,28%	Não questionado	

6. Inquérito civil, especialmente em relação à legitimidade exclusiva conferida ao Ministério Público para a sua instauração.	86,66%	Não questionado	
---	--------	-----------------	--

18. Qual a sua avaliação sobre o grau de resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público para a promoção da Ação Civil Pública, nas seguintes áreas:

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF*
1. Direitos do consumidor.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	7,62%	20,0%	
	Resistência média	52,38%	16,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	38,10%	47,0%	
	Sem opinião	0,95%	17,0%	
	Total	100,00%		
2. Controle dos atos da administração pública.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	34,29%	18,0%	
	Resistência média	36,19%	19,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	27,62%	46,0%	
	Sem opinião	0,95%	17,0%	
	Total	100,00%		

3. Patrimônio público e social.	NS/NR	1,90%		
	Resistência muito forte	11,43%	15,0%	
	Resistência média	45,71%	16,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	40,00%	49,0%	
	Sem opinião	0,95%	20,0%	
	Total	100,00%		
4. Meio ambiente.	NS/NR	1,90%		
	Resistência muito forte	0,00%	14,0%	
	Resistência média	30,48%	18,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	65,71%	52,0%	
	Sem opinião	1,90%	16,0%	
	Total	100,00%		
5. Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança pública, etc.).	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	22,86%	14,0%	
	Resistência média	50,48%	18,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	22,86%	48,0%	
	Sem opinião	2,86%	20,0%	
	Total	100,00%		

18. (Continuação) Qual a sua avaliação sobre o grau de resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público para a promoção da Ação Civil Pública, nas seguintes áreas:

		Percentagem		
6. Criança e adolescente.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	6,67%	10,0%	
	Resistência média	23,81%	15,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	67,62%	58,0%	
	Sem opinião	0,95%	17,0%	
	Total	100,00%		
7. Pessoas portadoras de deficiência.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	4,76%	7,0%	
	Resistência média	29,52%	13,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	60,00%	52,0%	
	Sem opinião	4,76%	28,0%	
	Total	100,00%		
8. Patrimônio histórico e cultural.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	4,76%	7,0%	
	Resistência média	32,38%	17,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	54,29%	52,0%	
	Sem opinião	7,62%	24,0%	
	Total	100,00%		
9. Minorias étnicas.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	8,65%	6,0%	
	Resistência média	28,85%	12,0%	

	Resistência fraca ou nenhuma	37,50%	42,0%	
	Sem opinião	24,05%	40,0%	
	Total	100,00%		
10. Idosos.	NS/NR	0,96%		
	Resistência muito forte	2,88%	6,0%	
	Resistência média	28,85%	11,0%	
	Resistência fraca ou nenhuma	56,73%	50,0%	
	Sem opinião	10,58%	33,0%	
	Total	100,00%		

* O Ministério Público Federal não foi questionado sobre a resistência do Poder Judiciário, no que concerne à legitimidade para a ação civil pública em defesa dos direitos coletivos e difusos, apenas sobre questões mais afetas à atuação institucional na área criminal.

19. Na sua avaliação, qual o grau de resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público na promoção da Ação Civil Pública para agir na área dos direitos individuais homogêneos?

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE	PESQUISA IDESP MPF
1. Consumidor.	NS/NR	0,95%		
	Resistência muito forte	34,29%	26,0%	14,5%
	Resistência média	50,48%	20,0%	16,0%
	Resistência fraca ou nenhuma	11,43%	38,0%	21,5%
	Sem opinião	2,86%	16,0%	Não informado
	Total	100,00%		
2. Meio ambiente.	NS/NR	2,86%		
	Resistência muito forte	4,76%	21,0%	10,0%
	Resistência média	43,81%	18,0%	12,5%
	Resistência fraca ou nenhuma	43,81%	44,0%	36,0%
	Sem opinião	4,76%	17,0%	Não informado

	Total	100,00%		
3. Serviços de relevância pública.	NS/NR	1,90%		
	Resistência muito forte	33,33%	19,0%	9,0%
	Resistência média	37,14%	19,0%	12,5%
	Resistência fraca ou nenhuma	20,95%	39,0%	31,5%
	Sem opinião	6,67%	23,0%	Não informado
	Total	100,00%		
4. Criança e adolescente.	NS/NR	0,95%		6,0%
	Resistência muito forte	7,62%	13,0%	7,5%
	Resistência média	33,33%	18,0%	32,5%
	Resistência fraca ou nenhuma	54,29%	50,0%	Não informado
	Sem opinião	3,81%	19,0%	
	Total	100,00%		
5. Pessoas Portadoras de deficiência.	NS/NR	1,0%		
	Resistência muito forte	10,5%	11,0%	4,5%
	Resistência média	40,0%	16,0%	7,0%
	Resistência fraca ou nenhuma	40,0%	45,0%	30,0%
	Sem opinião	8,6%	28,0%	Não informado
	Total	100,00%		
6. Minorias étnicas.	NS/NR	1,0%		
	Resistência muito forte	13,3%	10,0%	8,5%
	Resistência média	32,4%	14,0%	8,5%
	Resistência fraca ou nenhuma	26,7%	38,0%	32,0%
	Sem opinião	26,7%	38,0%	Não informado
	Total	100,00%		
7. Idosos.	NS/NR	1,0%		

Resistência muito forte	8,6%	9,0%	6,0%
Resistência média	35,2%	16,0%	7,5%
Resistência fraca ou nenhuma	41,0%	43,0%	26,5%
Sem opinião	14,3%	32,0%	Não informado
Total	100,00%		

20. Como considera a atuação do Ministério Público como órgão agente na defesa dos direitos individuais homogêneos?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MP*	PESQUISA IDESP MPF*
NS/NR	1,90%		
Importante	51,43%		
Pouco importante	42,86%		
Não importante	3,81%		
Total	100,00%		

* As duas pesquisas realizadas pelo IDESP não colocaram para resposta esta questão.

21. Na sua avaliação, qual o grau de importância que as questões abaixo têm para uma adequada prestação jurisdicional na área dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos?

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**
1. Dificuldades na realização de perícias.	98,09%	92%	90,0%
2. Falta de apoio técnico a promotores e procuradores.	96,19%	91%	92,0%
	92,38%	88%	89,0%
4. Falta de especialização em problemas específicos (poluição, finanças públicas, etc).	91,43%	82%	85,0%
5. Falta de regulamentação legislativa.	67,62%	68%	64,5%
6. Despreparo jurídico de promotores e procuradores de justiça.	78,10%	58%	52,0%

7. Insuficiência de instrumentos processuais ou extraprocessuais	53,40%	57%	50,0%
8. Ingerência do Poder Executivo	44,80%	55%	62,5%
9. Resistência do Poder Judiciário	81,90%	53%	78,5%

* Soma das respostas “muito importante” e “importante”.

** As alternativas “pouco importante” e “não importante” não constam do questionário realizado pelo IDESP com o Ministério Público Federal (Castilho e Sadek, 1998, tabela 18, p. 23).

22. Na sua avaliação, qual o grau de contribuição, dos diversos agentes/instituições abaixo listados, para o alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil?

	PESQUISA MP/SC*	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF**
1. Ministério Público.	95,19%	89,00%	
2. Sociedade civil organizada.	77,88%	64,00%	
3. Outros órgãos públicos (Procons, Delegacias de Polícia especializadas, Conselho Tutelar, etc.).	73,33%	63,00%	
4. Imprensa.	73,34%	57,00%	
5. Poder Judiciário.	51,42%	32,00%	
6. Sindicatos.	51,40%	31,00%	
7. Juristas ou advogados.	54,30%	25,00%	
8. Igrejas.	21,90%	18,00%	
9. Poder Executivo.	21,90%	7,00%	
10. Poder Legislativo.	33,30%	17,00%	
11. Partidos Políticos.	8,60%	8,00%	

* Soma das respostas “muito alto” e “alto”.

* Ao Ministério Público Federal não foi apresentada esta questão pela pesquisa realizada pelo IDESP.

23. Sobre as colocações abaixo e a questão do papel da Justiça na sociedade brasileira, você:

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF
1. "A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la".	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	27,62%	31,0%	24,0%
	Concorda em termos	52,38%		35,5%
	Discorda em termos	12,38%		7,0%
	Discorda totalmente	6,67%		1,5%
	Sem opinião	0,00%		3,0%
	Total	100,00%		
2. "O direito positivo não permite o espírito crítico"	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	4,76%	2,0%	Não questionado
	Concorda em termos	33,33%		
	Discorda em termos	33,33%		
	Discorda totalmente	22,86%		
	Sem opinião	4,76%		
	Total	100,00%		
3. "O saber jurídico está dissociado da realidade brasileira"	NS/NR	0,95%		

	Concorda totalmente	10,48%	13,0	19,5%
	Concorda em termos	39,05%		54,5%
	Discorda em termos	30,48%		16,0%
	Discorda totalmente	15,24%		6,5%
	Sem opinião	3,81%		3,5%
	Total	100,00%		
4. "O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem que ser sensível aos problemas sociais"	NS/NR	0,95%		
	Concorda totalmente	57,14%	58,0%	Não questionado
	Concorda em termos	36,19%		
	Discorda em termos	4,76%		
	Discorda totalmente	0,95%		
	Sem opinião	0,00%		
	Total	100,00%		
5. "O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei"	NS/NR	1,90%		
	Concorda totalmente	42,86%	29,0%	22,5%
	Concorda em termos	39,05%		51,0%
	Discorda em termos	10,48%		19,5%
	Discorda totalmente	5,71%		3,5%
	Sem opinião	0,00%		3,5%
	Total	100,00%		

6. “A aplicação da lei sempre beneficia os privilegiados”	NS/NR	1,0%		
	Concorda totalmente	9,5%	11,0%	Não questionado
	Concorda em termos	34,3%		
	Discorda em termos	36,2%		
	Discorda totalmente	19,0%		
	Sem opinião	0,0%		
	Total	100,0%		
7. “A maior parte da população brasileira não tem acesso à Justiça”.	NS/NR	1,9%		
	Concorda totalmente	42,9%	43,0%	Não questionado
	Concorda em termos	34,3%		
	Discorda em termos	17,1%		
	Discorda totalmente	3,8%		
	Sem opinião	0,0%		
	Total	100,0%		
8. “O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário num lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”.	NS/NR	1,9%		
	Concorda totalmente	49,5%	50,0%	53,0%
	Concorda em termos	41,0%		35,5%

	Discorda em termos	5,7%		7,0%
	Discorda totalmente	1,9%		1,5%
	Sem opinião	0,0%		3,0%
	Total	100,0%		
9. "Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da Administração Pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa".	NS/NR	1,0		
	Concorda totalmente	46,7%	47,0%	38,5%
	Concorda em termos	41,0%		42,0%
	Discorda em termos	4,6%		12,5%
	Discorda totalmente	6,7%		3,0%
	Sem opinião	0,0%		4,0%
	Total	100,0%		
10. "O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira".	NS/NR	1,0%		
	Concorda totalmente	54,3%	48,0%	36,5%
	Concorda em termos	32,4%		38,0%
	Discorda em termos	8,6%		13,5%

Discorda totalmente	1,0%		6,5%
Sem opinião	2,7%		5,5%
Total	100,0%		

* A pesquisa realizada pelo IDESP com o Ministério Público dos estados já mencionados e com 51 integrantes do Ministério Público Federal somente publica a alternativa “concorda totalmente” com as afirmativas constantes desta questão (SADEK, 1997, p. 57, tabela 17).

24. Entre as diversas áreas de atuação do Ministério Público, à qual ou às quais você deu prioridade, nos últimos dois anos, e à qual ou às quais você pretende dar prioridade nos próximos dois anos:

		PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
1. Crime.	NS/NR	32,38%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	35,24%	72,00%	70,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	9,52%	61,00%	58,50%
	As duas opções	22,86%		
	Total	100,00%		
2. Criança e adolescente.	NS/NR	48,57%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	23,81%	41,00%	12,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	9,52%	42,00%	29,50%
	As duas opções	18,10%		
	Total	100,00%		
3. Improbidade administrativa.	NS/NR	40,95%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	20,95%	38,00%	40,00%

	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	23,81%	60,00%	67,00%
	As duas opções	14,29%		
	Total	100,00%		
4. Serviços de relevância pública.	NS/NR	50,48%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	15,24%	36,00%	33,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	19,05%	53,00%	58,00%
	As duas opções	15,24%		
	Total	100,00%		
5. Patrimônio público e social.	NS/NR	59,05%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	10,48%	35,00%	40,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	22,86%	45,00%	62,50%
	As duas opções	7,62%		
	Total	100,00%		
6. Controle externo da atividade policial.	NS/NR	59,05%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	8,57%	34,00%	28,50%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	29,52%	44,00%	44,50%
	As duas opções	2,86%		
	Total	100,00%		

24. (continuação) Entre as diversas áreas de atuação do Ministério Público, à qual ou às quais você deu prioridade, nos últimos dois anos, e à qual ou às quais você pretende dar prioridade nos próximos dois anos:

		Percentagem		
7. Meio ambiente.	NS/NR	53,33%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	17,14%	32,00%	32,50%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	15,24%	43,00%	52,00%
	As duas opções	14,29%		
	Total	100,00%		
8. Interesses individuais.	NS/NR	74,29%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	9,52%	31,00%	Não questionado
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	15,24%	30,00%	
	As duas opções	0,95%		
	Total	100,00%		
9. Consumidor.	NS/NR	61,90%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	14,29%	29,00%	22,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	15,24%	38,00%	49,00%
	As duas opções	8,57%		
	Total	100,00%		
10. Pessoas portadoras de deficiência.	NS/NR	61,90%		
	Deu prioridade nos últimos dois anos	10,48%	20,00%	12,00%
	Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	19,05%	33,00%	33,50%
	As duas opções	8,57%		

Total	100,00%		
11. Patrimônio histórico e cultural.	NS/NR	71,43%	
Deu prioridade nos últimos dois anos	5,71%	16,00%	21,50%
Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	19,05%	30,00%	41,00%
As duas opções	3,81%		
Total	100,00%		
12. Idosos.	NS/NR	57,14%	
Deu prioridade nos últimos dois anos	12,38%	16,00%	8,50%
Pretende dar prioridade nos próximos dois anos	20,00%	31,00%	30,50%
As duas opções	10,48%		
Total	100,00%		

* As pesquisas realizadas pelo IDESP não apresentam outras opções que não as que foram acima referidas. Nessa questão, deve-se ter presente, para o entendimento dos diferentes números apresentados, que as prioridades assinaladas pelos membros do Ministério Público estão diretamente relacionadas não somente com suas preferências pessoais mas principalmente com a entrância ou Promotoria de Justiça nas quais estão lotados. Assim, por exemplo, um dado Promotor de Justiça que esteja lotado em uma Comarca de Entrância Intermediária e em uma Vara Criminal pode ter suas preferências direcionadas à sua área de atuação, ou seja, a área criminal, considerando-se, ainda, a eventual permanência dele nessa Comarca e Vara por mais algum tempo. Por outro lado, um Promotor de Justiça lotado em uma Comarca de Entrância Inicial, onde se pratica, no jargão funcional, a “clínica geral”, isto é, que atende em todas as áreas de atuação, tem mais liberdade para escolher, entre as muitas atribuições, a qual ou quais delas dar prioridade de atendimento.

25. Na sua opinião, você considera mais relevante usar o consenso, para a solução dos conflitos individuais ou coletivos, através do uso dos termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou o litígio, através do recurso ao Poder Judiciário, através das Ações Cíveis Públicas?

	PESQUISA MP/SC*		
NS/NR	0,95%		
O consenso	96,19%		
O conflito	2,86%		
Total	100,00%		

*Esta questão não consta das pesquisas realizadas pelo IDESP.

26. Na sua prática diária das atividades na Promotoria de Justiça você avalia que usa mais os termos de ajustamento de condutas, no inquérito civil, ou procura solucionar os conflitos coletivos judicializando estas questões, com o uso da Ação Civil Pública

	Percentagem		
NS/NR	10,48%		
Termos de ajustamento de condutas	77,14%		
Ação Civil Pública	12,38%		
Total	100,00%		

27. Em relação ao uso dos mecanismos da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil Público, como você avalia a atuação do Ministério Público de Santa Catarina?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
1. Trata-se de mero instrumento legal para o exercício de funções institucionais. NS/NR	10,48%		

	Sim	24,76%		
	Não	64,76%		
	Total	100,00%		
2. Trata-se de instrumento legal de afirmação dos poderes institucionais do Ministério Público.	NS/NR	9,52%		
	Sim	56,19%		
	Não	34,29%		
	Total	100,00%		
3. Trata-se de importante instrumento jurídico e político para proteção dos direitos de cidadania.	NS/NR	4,76%		
	Sim	93,33%		
	Não	1,90%		
	Total	100,00%		
4. Trata-se de instrumento jurídico e político de tutela da sociedade.	NS/NR	5,71%		
	Sim	92,38%		
	Não	1,90%		
	Total	100,00%		

28. Se você tivesse que se colocar dentro de um espectro ideológico (não partidário), em qual destas opções se situaria?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF
NS/NR	5,71%		5,00%
Esquerda	9,52%		11,00%
Centro-esquerda	35,24%		53,00%
Centro	35,24%		26,00%

Centro direita	13,33%		5,00%
Direita	,95%		00,00%
Total	100,00%		

* A pesquisa feita pelo IDESP com membros do Ministério Público de seis estados e com 51 integrantes do Ministério Público Federal não apresentou esta questão (SADEK, 1997).

29. Você avalia que sua eventual inclinação ideológica interfere, positiva ou negativamente, no exercício de suas funções institucionais?

	PESQUISA MP/SC	PESQUISA IDESP MPE*	PESQUISA IDESP MPF*
Não	59,05%		
Sim	40,95%		
Total	100,00%		

* Esta questão não consta das pesquisas realizadas pelo IDESP.

ANEXO

ANEXO A - Mensagem eletrônica de Maria Tereza Sadek, autorizando o uso do questionário elaborado pelo IDESP nas pesquisas realizadas.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)