

JULITA LEMGRUBER
LUDMILA RIBEIRO
LEONARDA MUSUMECI
THAIS DUARTE

MINISTÉRIO PÚBLICO: GUARDIÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA?

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

**CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA
E CIDADANIA (CESEC)**

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Rua da Assembleia, 10, sala 810
Centro – Rio de Janeiro – RJ
Brasil – 20011-901

[55] [21] 2531-2033
[55] [21] 2232-0007

www.ucamcesec.com.br
cesec@candidomendes.edu.br

Julho 2016

COORDENAÇÃO:
Julita Lemgruber
Ludmila Ribeiro

ASSISTENTES DE PESQUISA:
Fernanda Novaes Cruz
Renata Mauro Cardoso

ANÁLISE DOS DADOS E ELABORAÇÃO
DO RELATÓRIO:
Julita Lemgruber
Ludmila Ribeiro
Leonarda Musumeci
Thais Duarte

APOIO ADMINISTRATIVO:
Ana Paula Lima de Andrade

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:
Mórula_Oficina de Ideias

APOIO FINANCEIRO:
Fundo de Investimento Social
da Família A. Jacob e Betty Lafer

APOIO INSTITUCIONAL AO CESEC:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



FORD FOUNDATION



AGRADECIMENTOS

A Márcio Berclaz, Alessandro Tramujas e Flávio Caetano, pelos diversos e importantes tipos de contribuições que prestaram ao longo da pesquisa.

A Nívia Mônica Silva e Tiago Joffily, pela leitura do relatório preliminar e pelas correções, sugestões e indicações bibliográficas que contribuíram para enriquecê-lo.

À Associação Nacional dos Membros do Ministério Público [CONAMP].

Ao Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP].

Ao Grupo Nacional de Membros do Ministério Público [GNMP].

À Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça [SRJ-MJ].

Aos promotores, policiais e agentes penitenciários entrevistados em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

Aos promotores e procuradores que se dispuseram a preencher o questionário da pesquisa amostral.

SUMÁRIO

05	INTRODUÇÃO
08	A PESQUISA
10	MP: VELHA INSTITUIÇÃO, NOVAS ATRIBUIÇÕES
15	PERFIS E TRAJETÓRIAS DE PROMOTORES E PROCURADORES
20	FISCAL DA LEI OU GUARDIÃO DA CIDADANIA?
22	Informação, especialização e recursos humanos: existe de fato unidade institucional?
28	Canais de comunicação
29	Prioridades percebidas e linhas de ação
32	Avaliação de qualidade e obstáculos ao trabalho
38	TRÊS ÁREAS NEVRÁLGICAS DE ATUAÇÃO DO MP PÓS-1988
38	Controle externo da atividade policial
42	Supervisão da execução penal
48	Defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos
57	PADRÕES DE ATUAÇÃO E DE RELAÇÃO COM O PÚBLICO
64	CONSIDERAÇÕES FINAIS
68	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

Em 25 de junho de 2013, a Câmara dos Deputados derrubou por 430 votos a nove a Proposta de Emenda Constitucional 37/2011, que limitava os poderes investigativos do Ministério Público. Essa esmagadora derrota dos que defendiam exclusividade da investigação criminal para as polícias judiciárias foi atribuída à “pressão das ruas” evidenciada na explícita rejeição à PEC 37 durante as grandes manifestações de protesto que vinham ocorrendo nas capitais do país.¹

O fato de a proposta ter sido popularmente batizada de “PEC da corrupção” ou “PEC da impunidade” sugere que o Ministério Público, naquela conjuntura, era identificado essencialmente como órgão de combate ao crime, em particular ao praticado por agentes do Estado. Mas é possível que essa percepção não se restrinja ao contexto das manifestações. Ela talvez explique, também, o nível de confiança relativamente alto de que o órgão desfruta no Brasil, segundo pesquisa nacional realizada trimestralmente pela Fundação Getúlio Vargas desde 2011. No último *survey*, de 2014, o MP recebeu 49% de afirmações de confiança, ao passo que a Polícia e o Judiciário tiveram, respectivamente, 35 e 30% (Cunha *et al.* 2014, p. 24). Considerando que a instituição tem ficado sempre em terceiro lugar num *ranking* de 11 entidades, abaixo apenas das Forças Armadas e da Igreja Católica, parece razoável supor que parte dessa confiança se associe à imagem do Ministério Público como defensor da ordem e da moralidade, garantidor da punição de corruptos e criminosos.

¹ Em agosto do mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal negou liminar num habeas corpus impetrado pela Defensoria Pública da União questionando a competência institucional do MP para realizar investigações criminais. Praticamente foi sepultada, com isso, a tentativa de restringir o poder investigativo conferido ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988. Cf. HC 118280. [<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=245331>. Último acesso: 09/04/2016]

Entretanto, a Constituição de 1988 outorgou ao MP atribuições muito mais amplas que a da acusação penal, transformando-o em guardião de direitos individuais e coletivos, e abrindo espaço para que atuasse em áreas tão diversas como eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões. A vastidão das suas competências e a autonomia em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário levam, inclusive, a identificar-se o MP pós-1988 como um “quarto poder” (cf. Arantes 2002), responsável por nada menos que a garantia da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.² Tal amplitude é uma peculiaridade brasileira (Sadek 1997), que contrasta com outros casos, como o norteamericano, em que a ação dos promotores públicos restringe-se quase exclusivamente à área penal (cf. Gershman 1992).

Convém lembrar que, no processo de conversão do MP em “guardião da democracia e da lei”, outras possibilidades foram deixadas de lado pelos constituintes, como a criação do Defensor do Povo – tipo de instituição existente em outros países latinoamericanos, análoga aos *ombudsmen* de algumas nações europeias –³ ou a previsão constitucional de ouvidorias com independência e autoridade para realizar o controle externo das instituições policiais (cf. Comparato 2005; Lemgruber, Musumeci e Ribeiro 2014).

Passadas quase três décadas, que balanço se pode fazer dessa outorga de superpoderes ao Ministério Público no Brasil? Estará a entidade efetivamente cumprindo seu amplo papel constitucional de guardião de direitos, ou continuará ela desempenhando prioritariamente suas funções tradicionais? Terá fundamento a visão popular, expressa nas manifestações de 2013, de que o MP desempenha essencialmente um papel acusatório e moralizador? Estará a população suficientemente informada do extenso leque de atividades que, segundo a Constituição Federal, pode-se esperar – e cobrar – dos promotores e procuradores brasileiros? Terá valido a pena abrir mão de outros arranjos institucionais propostos em 1988 para concentrar tantas e tão importantes atribuições num único órgão? Haverá, em suma, correspondência entre a autonomia, o poder, o prestígio e os recursos de que hoje desfrutam os membros do

² Interesses ou direitos indisponíveis são aqueles que nascem, desenvolvem-se e extinguem-se independentemente da vontade dos titulares, não sendo renunciáveis nem transmissíveis, como é o caso do direito à vida. [<http://www.prms.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/ministerio-publico-no-brasil/definicao>. Último acesso: 16/04/2016]

³ De acordo com o anteprojeto Afonso Arinos, o Defensor do Povo, inspirado no *ombudsman* sueco, ficaria “incumbido, na forma de lei complementar, de zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias a sua correção ou punição” [*apud* Comparato 2005, p. 40].

Ministério Público e os impactos do trabalho por eles realizado no sentido da consolidação e do aperfeiçoamento da nossa democracia?

Este artigo, obviamente, não pretende responder a todas as perguntas acima, mas apenas fornecer algumas indicações para o debate, a partir de pesquisa quantitativa e qualitativa com integrantes do Ministério Público brasileiro. Além de informações gerais sobre atribuições e atividades do órgão antes e depois da CF/1988, apresenta-se aqui um balanço construído com base na literatura disponível e em entrevistas abertas, grupos de discussão e material colhido nos sites do MP, assim como em respostas de promotores e procuradores atualmente em atividade no país a um questionário sobre que tipos de trabalhos realizam e que avaliações fazem da atuação do órgão. As conclusões, infelizmente, não são muito alvissareiras. Resultados da pesquisa indicam que, no conjunto, o envolvimento do MP na defesa de interesses coletivos, no controle externo das polícias e na fiscalização das punições legais – tarefas imprescindíveis à garantia de direitos básicos para toda a população – não só não se tornou prioritário como está longe de produzir os efeitos anunciados no título de “guardião da democracia”.

A PESQUISA

Desenvolvida pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), com apoio do Fundo de Investimento Social da Família A. Jacob e Betty Lafer, a pesquisa, na sua vertente qualitativa, consistiu em:

- A.** Levantamento de informações nos *websites* dos MPs de todas as unidades da federação, para coletar dados atualizados sobre número de promotores e procuradores em cada uma delas; existência ou não de ouvidoria e de outros canais de diálogo com o público; linhas de trabalho contempladas e prestação de contas das atividades realizadas e dos resultados obtidos.
- B.** Entrevistas semiestruturadas com promotores e procuradores do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, para discutir: amplitude e regulação das funções assumidas pelo MP pós-1988; desempenho e limites da atuação do órgão, particularmente nas áreas de *controle externo da polícia, supervisão da execução penal e defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos*;⁴ formas de articulação entre o MP e outras instituições do Estado e da sociedade civil; efeitos da independência funcional dos membros e seus diferentes perfis de atuação.

⁴ Direitos ou interesses *difusos* são indivisíveis e dizem respeito a pessoas indeterminadas, ligadas por circunstâncias de fato [por exemplo, o direito a um meio ambiente sadio ou o direito à educação]. *Coletivos*, em sentido estrito, são os direitos referidos a uma categoria ou classe de pessoas juridicamente relacionadas entre si ou com determinado agente [por exemplo, o direito de certas categorias profissionais a receber pagamento adicional por insalubridade]. Direitos *individuais homogêneos*, também denominados “acidentalmente coletivos”, originam-se de eventos que atingem várias pessoas não relacionadas previamente e podem ser tratados de forma coletiva para facilitar o acesso à justiça, mas também admitem ações e reparações individuais [por exemplo, danos sofridos por vários consumidores em decorrência de uma prática comercial abusiva]. Os três tipos de direitos costumam ser denominados conjuntamente de “coletivos” (em sentido amplo), “transindividuais” ou “metaindividuais”. [<http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/> e http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14164. Último acesso: 16/04/2016]

- C. Realização de grupos de discussão no Rio de Janeiro com policiais, funcionários do sistema penal e entidades de defesa de direitos humanos sobre a atuação do Ministério Público nas três áreas mencionadas acima e, especialmente, na defesa de direitos das minorias sociais e dos segmentos mais pobres da população.

Na vertente quantitativa, o trabalho se desenvolveu em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público e com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Consistiu na aplicação de um questionário a uma amostra representativa de promotores e procuradores dos MPs federal e estaduais de todo o país, contendo 37 perguntas sobre perfil socioprofissional; avaliação das prioridades e das atividades realizadas pelo órgão; canais de comunicação; dificuldades para o exercício das atribuições constitucionais e avaliação dos impactos do trabalho realizado. O *survey* estendeu-se de fevereiro de 2015 a fevereiro de 2016 e foi organizado em duas etapas. Inicialmente, o CNMP enviou e-mails às coordenações dos MPs estaduais e da União solicitando o encaminhamento do questionário aos promotores e procuradores; em seguida, a coordenação da pesquisa expediu 1.953 mensagens aos endereços de e-mail informados nos *websites* da instituição. Pelas duas vias obteve-se um total de 1.208 questionários respondidos, dos quais foi necessário excluir 309 com preenchimento deficiente, restando, assim, uma amostra de 899 membros, suficientemente extensa e diversificada para representar o universo de 12.326 promotores e procuradores (2.270 federais e 10.056 estaduais) atuantes no Brasil em janeiro de 2015. A essa amostra aplicou-se uma ponderação segundo órgãos de origem (federal ou estadual) e unidades da federação dos entrevistados, para refletir a distribuição institucional e geográfica dos membros do MP. Como os respondentes não foram predefinidos por sorteio nem por cotas estratificadas, os resultados da pesquisa não devem ser considerados conclusivos e sim fortemente indicativos do que pensam e de como operam os integrantes do órgão em questão.

Antes de analisar esses resultados, cabe, porém, uma breve contextualização das atuais competências e formas de atuação do Ministério Público no país.

MP: VELHA INSTITUIÇÃO, NOVAS ATRIBUIÇÕES

Desde o início do século XVII já existia no Brasil a figura do promotor de justiça, mas foi só com o Código de Processo Criminal de 1832 que a função se institucionalizou, com atribuições quase inteiramente restritas à denúncia de crimes públicos e comuns. Ainda no período do Império, algumas reformas legislativas alteraram essas atribuições, assim como a vinculação institucional do MP, ora subordinando-o ao Judiciário, ora ao Executivo (Macedo Jr. 2010, p. 66-74). Já durante a República Velha, amplia-se bastante a área de atuação do órgão, que passa a ser

o advogado da Lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses geraes, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asylados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da Justiça e dos deveres de humanidade (Decreto 848/1890, art. 24, alínea c, *apud* Azevedo 2010, p. 13).

Pela Constituição de 1934, os membros do Ministério Público Federal adquirem isonomia de vencimentos com os dos ministros da Corte Suprema, além de ingresso por concurso público e estabilidade funcional. Apesar de a Constituição do Estado Novo (1937) restringir a autonomia previamente conquistada pelo órgão, o Código Penal de 1941 confere-lhe “o poder de requisição de inquéritos policiais e diligências nos procedimentos de apuração de delitos, passando a ser a regra a sua titularidade na promoção da ação penal pública”. Com a redemocratização, restauram-se a carreira, a estabilidade e a inamovibilidade dos membros do MP, além de atribuir-se ao Procurador Geral da República a representação de inconstitucionalidade (Carta de 1946). Em 1951, é criado o Ministério Público da União com seus ramos componentes e consolida-se a independência do MP “em relação aos demais órgãos governamentais, afastando-o da esfera

de abrangência dos Poderes do Estado, salvo no tocante à nomeação e demissão discricionária de seu chefe (...) pelo chefe do Poder Executivo” (Azevedo 2010, p. 14-15).

Durante a ditadura civil-militar de 1964-1985, tanto a Constituição de 1967 quanto sucessivos atos complementares limitaram novamente a independência do MP, mas, mesmo assim, “a instituição acabou por se fortalecer e crescer em importância no universo dos órgãos governamentais, despertando em seus integrantes uma unidade de aspirações que se manifestaria mais tarde, quando dos trabalhos da Assembleia Constituinte, que pôs fim ao período autoritário” (*idem*, p. 14). Pelo Código de Processo Civil de 1973, conferiu-se ao órgão a atribuição de intervir nas causas de interesse público ou que envolvessem interesses de incapazes, passando os promotores a prestar atendimento jurídico à população mais carente. E em 1981, no período de abertura política, editou-se a primeira Lei Orgânica do MP, definindo-o “como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado e responsável, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, definição que viria a ser praticamente repetida pela Constituição de 88” (*idem*, p. 16).

Em 1985, é promulgada a Lei da Ação Civil Pública⁵ e cria-se o Inquérito Civil, “procedimento administrativo que possibilita a investigação e o recolhimento de provas e elementos que convençam o promotor da necessidade ou não de propor uma ação civil pública” (Silva 2001, p. 133).⁶ Cria-se também o Termo de Ajustamento de Conduta, outro dispositivo extrajudicial que permite ao MP patrocinar acordos sem passar pelo Judiciário, ampliando os instrumentos e o raio de ação do órgão na defesa dos direitos transindividuais.⁷

⁵ Lei 7.347 de 24 de julho de 1985 – Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm].

⁶ “O inquérito civil permite que as investigações sejam conduzidas e coordenadas pelos promotores, sendo que eles podem decidir independentemente de outro ator estatal se o caso merece se transformar em uma ação civil pública” [Kerche 2008, p. 276].

⁷ Pelo TAC, assinado entre o[a] promotor[a] de justiça, pessoas físicas ou jurídicas e autoridades públicas, os destinatários “se comprometem a tomar iniciativas – quando caracterizada a omissão perante direitos –, a reparar danos cometidos ou a deixar de praticar irregularidades. Caso descumpridos, estes acordos podem ser cobrados judicialmente sem necessidade de uma nova medida judicial” [Silva, 2001, p. 134].

O MP chega, assim, ao final da ditadura civil-militar suficientemente fortalecido para exercer um posante *lobby* na Assembleia Constituinte de 1988 (Comparato 2005; Paula 2010) e obter inteiro sucesso na pressão para dilatar ainda mais sua autonomia e suas competências, muito além da tradicional tarefa de acusação penal (Paula, 2010). Já em 1986, um documento denominado “Carta de Curitiba” firmara um “acordo histórico entre as lideranças do Ministério Público nacional a propósito de suas principais reivindicações para a Constituinte” (Mazzilli 2013, p. 3, nota 2), mas é importante lembrar também que várias outras forças se aglutinaram em torno das expectativas de um novo MP, em meio à grande eferescência política que marcou o processo de redemocratização do país.

Pela nova Constituição, o Ministério Público passa a integrar o capítulo “Das funções essenciais à Justiça” e adquire a responsabilidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses transindividuais (arts. 127, 129). Nenhuma outra instituição no Brasil, segundo Castilho e Sadek (1998, p. 1), “sofreu tão profunda modificação e teve igualmente alargada a sua possibilidade de atuação”. Até que ponto a sociedade e o poder público estavam preparados para abrigar um órgão tão poderoso, tão refratário, por sua própria configuração, ao controle social e ao mesmo tempo tão exposto aos influxos da política é uma questão que reverbera ainda hoje quando se analisam os papéis que o Ministério Público vem de fato desempenhando.

Além de garantir-lhe exclusividade na promoção da ação penal pública, a CF/1988 conferiu – também exclusivamente – ao MP a tarefa de controle externo das polícias com autoridade para “requeritar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial”. Confirmou, ademais, a prerrogativa de promover ação de inconstitucionalidade e ampliou quase ilimitadamente o campo de abrangência do órgão na defesa de direitos, acrescentando à proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente a defesa em juízo dos interesses das populações indígenas e “de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III e V).⁸

Assegurou ainda a independência do MP em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a autonomia funcional dos seus membros, inicialmente sem previsão expressa de qualquer

⁸ Ver detalhamento das atribuições no art. 129 da CF/1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

mecanismo de *accountability*.⁹ Só mais tarde buscaram-se estabelecer formas de controle externo e interno sobre a atividade do MP, no intuito de assegurar que promotores e procuradores de fato realizassem suas atribuições em consonância com a CF/1988. Criou-se, assim, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instituído pela Emenda Constitucional 45/2004 e integrado por membros do MP, do Judiciário e da sociedade civil, com atribuição de realizar “a fiscalização da gestão administrativa e financeira, o controle da atuação dos promotores e procuradores de Justiça e a escolha de um corregedor nacional entre os membros que o integram” (Kerche, 2008, p. 270). As corregedorias, por sua vez, são responsáveis pela realização de inspeções, com encaminhamento dos casos às instâncias competentes, e por formular recomendações, sem caráter vinculativo, a órgãos de execução.¹⁰ Foram criadas também Ouvidorias do Ministério Público, destinadas a receber e encaminhar ao CNMP reclamações e denúncias dos cidadãos, seja sobre temas de competência do MP, seja sobre o desempenho de membros, funcionários e serviços do órgão.

Para que as tarefas do Ministério Público pudessem ser exercidas sem interferência política, a Constituição de 1988 (art. 127) definiu como princípios centrais do órgão a *unidade*, a *indivisibilidade* e a *independência funcional*. Pelo princípio da *unidade*, o MP é considerado uma única instituição, embora organizada em ramos e sujeita a diferentes vinculações, sendo composta pelo Ministério Público da União e pelos Ministérios Públicos Estaduais. *Unidade* significa também que “a manifestação de qualquer [dos membros] valerá sempre, na oportunidade, como manifestação de todo o órgão” (Azevedo 2010, p. 18).

O princípio da *indivisibilidade* estabelece que um integrante do MP pode ser substituído por qualquer outro a qualquer tempo, sem que isso prejudique o andamento das atividades em execução – princípio oposto ao de “juiz natural”, segundo o qual a responsabilidade pelo processo cabe ao magistrado específico que o recebeu.

⁹ Mazzilli [2013, p. 7-8] registra que “os constituintes originários já se tinham preocupado com a imposição de um sistema de freios e contrapesos não apenas sobre o Poder Judiciário, mas também sobre o Ministério Público, que alcançara garantias de Poder”. Mas, ainda que por poucos votos, a criação do controle externo sobre ambos foi rejeitada em 1988 e só veio a ser incorporada em 2004 pela Emenda Constitucional nº 45.

¹⁰ Art. 17 da Lei 8.625 de 1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm]

Finalmente, o princípio da *independência funcional* garante não só ausência de subordinação do Ministério Público a qualquer dos três poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário) como assegura a seus membros carreira, administração e orçamento próprios, além de ampla autonomia no exercício de suas atividades-fim, não estando eles submetidos intelectual ou ideologicamente a quem quer que seja (*idem, ibidem*). Procuradores e promotores subordinam-se “a um chefe apenas em termos administrativos, mas cada profissional é livre para seguir suas convicções, desde que estejam em acordo com a lei”.¹¹ É sobretudo em razão desse alto grau de autonomia e independência que alguns analistas veem no Ministério Público um “quarto poder” (cf. Arantes 1999) e nos seus membros *agentes políticos*, “ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como o são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário” (Mazzilli 2013, p. 16-7).

Não obstante a criação de mecanismos formais de controle interno e externo, a outorga dessa ampla autonomia e de amplos poderes ao MP resultou numa espécie de “cheque em branco”, que tende a ser preenchido de acordo com inclinações e posicionamentos ideológicos ou idiossincráticos dos membros da instituição. O que as poucas pesquisas existentes têm mostrado e a do CESeC, como se verá, confirma é que aos imensos recursos postos à disposição do MP não correspondem padrões institucionais de atuação nas diferentes áreas de que o órgão está incumbido. Há, sem dúvida, promotores e procuradores que enxergam o MP como poderoso garantidor de direitos e instrumento de justiça para as camadas desfavorecidas da população (Sadek 2000; Silva 2001), mas boa parte tende a restringir-se às funções tradicionais, dependendo as diferenças mais de características individuais – como trajetória ou orientação política – do que dos recursos de atuação com que o órgão pode contar (Barros 2002; Silva 2001; Kerche 2008; Mazzili 2013; Rodriguez 2013). Como também se verá, a carência de padrões de atuação e a fragmentação das escolhas e prioridades colocam em dúvida não só o efetivo cumprimento do amplíssimo leque de funções constitucionais atribuídas ao MP como os próprios princípios de unidade e indivisibilidade que, em tese, o estruturam.

Para melhor compreender as inclinações e tendências operantes nos modos de atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, é necessário levar em conta seus perfis e suas trajetórias, tema focalizado a seguir, com base em informações colhidas pela pesquisa do CESeC.

¹¹ Portal Brasil, “Saiba mais sobre o Ministério Público do Brasil”, 28/07/2014 [<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/ministerio-publico>. Último acesso: 17/04/2016]

PERFIS E TRAJETÓRIAS DE PROMOTORES E PROCURADORES

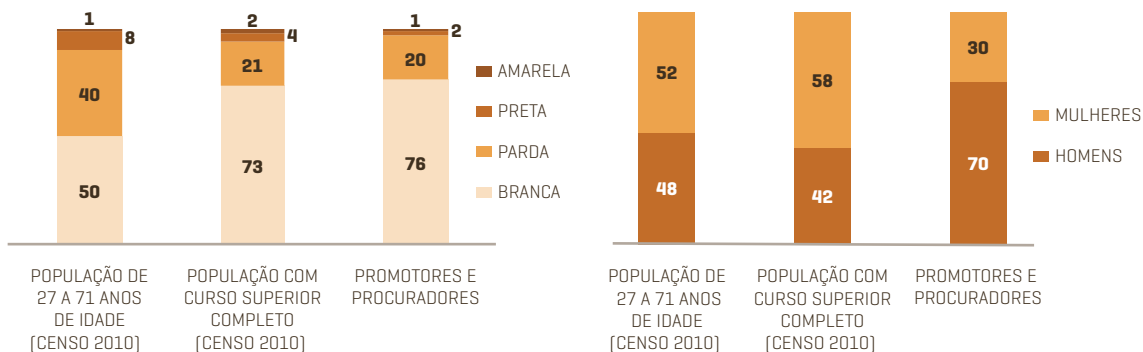
O ingresso na carreira do MP requer bacharelado em Direito, três anos de experiência prévia em atividade jurídica e submissão a provas de conteúdo e de títulos cujo nível de exigência constitui forte barreira à entrada de pessoas oriundas de segmentos menos favorecidos da população. Essa elitização é perceptível, por exemplo, na alta escolaridade da geração precedente à dos promotores e procuradores entrevistados, cujos pais, em 60% dos casos, e cujas mães, em 47%, haviam completado curso superior. No conjunto da população brasileira com 50 anos ou mais de idade – faixa em que provavelmente se situa a maior parte dos genitores dos entrevistados –, a proporção de homens e mulheres com formação superior gira em torno de 9%.¹²

Quando se compara a distribuição por raça/cor entre os que preencheram o questionário e o conjunto da população com idade e escolaridade equivalentes, a parcela de pretos e pardos nos quadros do MP (22%) mostra-se apenas ligeiramente inferior à das pessoas que completaram curso universitário (25%). Nesse aspecto, portanto, a elitização não parece ser específica à carreira aqui em foco, mas sobretudo reflexo da grande desigualdade sociorracial ainda existente no acesso ao ensino superior no Brasil (ver Gráfico 1).¹³

¹² Censo Demográfico 2010, Tabela 1.1.11 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por nível de instrução, segundo sexo e grupos de idade. [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/educacao_e_deslocamento/default_xls.shtm]

¹³ Vale ressaltar o caráter aproximativo dessa comparação, devido à defasagem de 5 anos entre os dois conjuntos de dados, num período em que avançaram muito, justamente, as políticas de inclusão no ensino universitário. É possível, assim, que hoje se verifique uma sub-representação bem maior de pretos e pardos nos quadros do MP do que na parcela da população brasileira com curso superior.

GRÁFICO 1_DISTRIBUIÇÃO DOS MEMBROS DO MP E DA POPULAÇÃO COM IDADE E ESCOLARIDADE EQUIVALENTES, SEGUNDO RAÇA/COR E SEXO (%)



FONTES: IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO 2010 E PESQUISA CESEC.

De qualquer modo, caracteriza-se aí uma origem social muito mais alta que a da grande maioria das pessoas que os membros do MP irão acusar penalmente ou cujos direitos deverão defender, conforme as atribuições a eles legadas pela Carta de 1988. Embora isso não seja necessariamente um empecilho à atuação em prol dos menos favorecidos, pode influir na definição dos interesses prioritários e na percepção da maioria dos promotores e procuradores acerca do seu papel na sociedade. Segundo um integrante do órgão ouvido em entrevista semiaberta,

... existe hoje um promotor que sai fazendo concurso em todos os estados brasileiros. Então, ele tem que ter alguém atrás de si. Então, ele vem da classe média. Se ele vem da classe média, ele tem maior dificuldade de entender o anseio de minorias. Não vou dizer que seja uma regra básica. Mas hoje nós temos (...) um promotor muito bem preparado intelectualmente. Mas ele não tem esse preparo de entender a sociedade com as suas mazelas (...). Nós temos hoje, não vou dizer uma casta, mas um promotor que veio de uma origem mais abastada. Então, nós estamos afastando o promotor mais vocacionado. Não estou dizendo que o que entra..., porque ele entra pela porta certa, que é a porta do concurso público, que é a porta mais democrática. Mas esse mecanismo dos três anos afasta um promotor que tenha dificuldades de se sustentar durante os três anos (ENTREVISTA COM PROMOTOR E).

Outro aspecto sociodemográfico marcante diz respeito à distribuição por sexo, também mostrada no Gráfico 1. As mulheres são maioria na população brasileira e naquela com curso universitário completo, mas representam apenas 30% dos promotores e procuradores federais e estaduais que responderam ao questionário. Tal proporção é semelhante à verificada em outras pesquisas e aponta para uma forte sobrerrepresentação masculina no Ministério Público, tal como ocorre em outras carreiras ligadas à Justiça, à segurança pública e ao sistema penal (cf. Vianna *et al.*, 1997; Musumeci, Soares e Borges 2004; FBSP 2015).¹⁴

A idade dos entrevistados varia de 27 a 71 anos, com média e mediana de 43, tanto entre homens como entre mulheres. Em relação ao levantamento de Sadek (1997), que registrou média de 33 anos, os promotores e procuradores brasileiros parecem ter envelhecido, seja por um decréscimo no ritmo de incorporação de novos profissionais, seja pela elevação da idade de entrada, devida à exigência, desde 2004, de no mínimo três anos de exercício prévio da advocacia. Os entrevistados fizeram concurso, em média, aos 29 anos de idade e quatro anos após a formatura em Direito; na esmagadora maioria (93,4%) ingressaram na carreira depois de promulgada a Constituição Federal de 1988.

Há diferenças significativas no perfil etário dos membros que trabalham no interior e nas regiões metropolitanas, sendo os primeiros mais jovens que os segundos (médias 39 e 45 anos, respectivamente), o que se explica em boa parte pela forma como a carreira está estruturada. Todos os promotores recém-ingressos começam trabalhando em comarcas de primeira entrância, que abrangem cidades pequenas do interior, em substituição a promotores removidos para cidades maiores, classificadas como de segunda entrância. Via de regra, o membro do MP em início de carreira atua no atendimento ao público e “na chamada ‘clínica geral’, isto é, cuidando de processos relacionados a todas as áreas, pois geralmente é o único promotor” (Silva, 2001, p. 131). Após alguns anos, se houver vaga para remoção,

¹⁴ Segundo levantamento realizado em 2015 pela Associação de Magistrados Brasileiros, sob a coordenação de Maria Teresa Sadek, somente 28% dos juízes de primeira, segunda e demais instâncias em todo o país eram mulheres [AMB 2015]. Em São Paulo, um levantamento do Ministério Público estadual – o maior do Brasil – registrou 36% de participação feminina entre seus membros no ano de 2015 [MPSP 2015]. No Ministério Público Federal, por sua vez, o percentual de mulheres em 2015-2016 era de 30% [Castilho 2016], apenas ligeiramente superior ao verificado cinco anos antes [28%, Azevedo 2010]. Nos MPs estaduais, a pesquisa mais recente de abrangência nacional, realizada pela Secretaria de Reforma do Judiciário em 2006, encontrou uma participação feminina de 31,4% [Ministério da Justiça 2006].

pode passar à segunda entrância, onde tenderá a desenvolver um trabalho mais especializado, com menor abrangência temática. Cerca de uma década depois do ingresso, torna-se viável a candidatura a uma comarca de terceira entrância, geralmente situada na região metropolitana. Só então o(a) promotor(a) pode especializar-se numa área principal de atuação. A penúltima etapa é a entrância especial, na capital do estado, quando “o promotor tem a chance de se candidatar aos cargos mais especializados do Ministério Público e de ‘perseguir promoções’ até ter condições de galgar o último degrau da carreira, tornando-se procurador de justiça” (*idem*, p. 131).

Promotores atuam junto aos tribunais estaduais de primeiro grau ou primeira instância (com juiz singular) e procuradores, junto aos de segundo grau (instância de recurso colegiada). No caso do MP da União, todos os membros, em qualquer estágio da carreira, são denominados procuradores, mas só os que estão nos degraus mais altos podem atuar junto aos tribunais federais de segunda instância (regionais) ou às cortes de última instância situadas em Brasília (STF, STJ, STM, TSE e TST).

Dos membros do MP que preencheram o questionário, 50% trabalhavam no interior e 50% nas capitais e regiões metropolitanas; cerca de 88% eram promotores e 12%, procuradores. Como as promoções se dão pelo critério de antiguidade, o procurador de justiça é o que acumula mais experiência, por ter trabalhado nos diversos tipos de comarcas do estado. Entre os procuradores abrangidos pela pesquisa do CESeC, a média de idade era de 50 anos. Atualmente, com a redução do ritmo de incorporação de novos membros, aumentaram o tempo de permanência dos promotores em cidades de menor porte, o lapso entre os degraus da carreira e a demora no acesso ao posto de procurador.

Mais de 90% dos entrevistados haviam exercido outra atividade antes de ingressar no MP, com maior frequência como advogados particulares (44%).¹⁵ Para os formados em Direito, a opção pela carreira pública parece decorrer em boa medida da competição, da instabilidade e da dificuldade de alcançar posição social equivalente no mercado da advocacia privada: quando se pediu aos promotores e procuradores que apontassem cinco motivos pelos quais haviam escolhido o concurso do MP, *estabilidade no cargo* foi o segundo mais citado, com 92% de respostas (ver Tabela 1).¹⁶ *Remuneração*, com 74%;

¹⁵ A segunda e terceira maiores frequências foram *serventuários de Justiça* [25%] e *ocupações não jurídicas* [22%]. Vale registrar que 34% dos entrevistados são filhos, netos ou sobrinhos de bacharéis em Direito, que na maioria exerceram ou exercem advocacia privada.

¹⁶ Na pesquisa de Azevedo [2010] sobre membros do Ministério Público Federal, esse motivo apareceu em primeiro lugar.

prestígio/reconhecimento, com 44%, e *parentes na carreira* (41%) são outros motivos, digamos, “pragmáticos” para a opção pela instituição.

Mas há também motivações relativas ao trabalho desenvolvido, em especial a *realização de justiça*, que aparece em primeiro lugar, com 98% de respostas. O que essas respostas não permitem saber é de que modo(s) foi interpretada a expressão *realização de justiça*: se como defesa de amplos direitos da população, para promover justiça social, ou sobretudo como denúncia de pessoas indiciadas por crimes, para realizar justiça no sentido estrito do termo. Considerando que *atuação no combate à criminalidade* teve 75% de respostas, a última leitura parece fazer mais sentido; entretanto, embora inferior a esse, é alto também o percentual dos que marcaram *proteção da população de baixa renda* (64%) entre os cinco principais motivos de opção pela carreira no MP.

TABELA 1_ MOTIVOS DE INGRESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO [%]

	%		%
Realização de Justiça	98	Prestígio/reconhecimento	44
Estabilidade no cargo	92	Parentes na carreira	41
Atuação no combate à criminalidade	75	Defesa da democracia	33
Remuneração	74	Importância do papel do MP na sociedade	30
Proteção da população de baixa renda	64	Primeiro concurso em que foi aprovado	16

FONTE: PESQUISA CESEC

FISCAL DA LEI OU GUARDIÃO DA CIDADANIA?

Inspirada em trabalhos anteriores que analisaram atividades, percepções e expectativas dos membros dos MPs estaduais (Sadek 1997) e federal (Castilho e Sadek 1998; Azevedo 2010), a Tabela 2, abaixo, mostra a concordância total ou parcial dos entrevistados em relação a algumas afirmativas sobre atuação do órgão, seu compromisso com causas sociais e conhecimento das suas atribuições pela sociedade.¹⁷

Os maiores percentuais de concordância dizem respeito a três dos mais importantes “slogans” do MP pós-88: guardião da lei e dos direitos; promotor e conscientizador da cidadania; vocalizador e canalizador de demandas sociais. Sobre o último, foi dito nas entrevistas abertas que a “clínica geral” exercida pelas promotorias no interior do país atesta a importância do trabalho do MP para a administração da justiça, pois capta demandas, sobretudo de pessoas vulneráveis, encaminha-as a órgãos diversos e ajuda a solucionar problemas ou evita que se “resolvam” pela violência. A parcela de $\frac{3}{4}$ de respostas total ou parcialmente concordantes com a afirmação de que *o MP é socialmente engajado* parece reforçar essa autoimagem de órgão promotor da cidadania, ao mesmo tempo que operador do sistema judicial. Contudo, é bem mais baixa, embora ainda majoritária (52,8%), a percepção de que existe uma pressão para que o *compromisso social prevaleça sobre a estrita aplicação da lei*, ou seja, para que o órgão aja mais como promotor de justiça social do que unicamente como “fiscal da lei”. Convém lembrar que esses dois papéis do MP não necessariamente convergem, havendo muitos casos de violações de direitos coletivos que se originam de políticas públicas ou ações privadas compatíveis com a legislação em vigor – por exemplo, o impacto da construção de usinas hidrelétricas sobre populações indígenas e ribeirinhas. Na qualidade de

¹⁷ A pergunta oferecia cinco alternativas de resposta: concorda total ou parcialmente, não concorda nem discorda e discorda total ou parcialmente.

promotor de justiça social, com base no primeiro artigo da Constituição, caberia ao Ministério Público tentar corrigir tais injustiças, sem se ater estritamente a outras normas do ordenamento jurídico (Bandeira de Mello 1991) nem atuar sob “dogmas conservadores que só interessam à manutenção da injustiça social” (Marques *et al.*, 2000, p. 279; cf. também Santana 2009).¹⁸

TABELA 2_ **CONCORDÂNCIA DOS ENTREVISTADOS COM AFIRMATIVAS SOBRE ATUAÇÃO DO MP**
[% DO TOTAL DE RESPOSTAS]

	CONCORDA	TOTALMENTE	EM PARTE
Cabe obrigatoriamente ao MP exigir da administração pública que assegure os direitos previstos na legislação	97,2	77,4	19,9
O MP desempenha papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira	96,2	73,8	22,4
O MP é o canal de vocalização de demandas sociais para ampliar o acesso à solução de conflitos coletivos	94,0	67,4	26,6
A sociedade desconhece as atribuições constitucionais do MP	89,2	36,1	53,2
O MP é socialmente engajado	75,2	25,7	49,5
No MP há uma pressão para que o compromisso com a justiça social prepondere sobre a estrita aplicação das leis	52,8	15,1	37,7

FONTE: PESQUISA CESEC

¹⁸ Via de regra, esse tipo de trabalho requer ações especializadas, operadas por mecanismos extrajudiciais, a exemplo das que têm ocorrido no Brasil nas áreas de saúde (Asensi e Pinheiro 2009) e de educação (Marques *et al.* 2000).

INFORMAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E RECURSOS HUMANOS: EXISTE DE FATO UNIDADE INSTITUCIONAL?

Chama atenção também, na tabela anterior, a alta percentagem (89,2%) de concordância total ou parcial com a afirmativa de que *a sociedade desconhece as atribuições constitucionais do MP*. Caso essa percepção dos entrevistados traduza efetivamente um baixo grau de informação dos cidadãos, evidencia-se aí uma importante barreira à atuação do órgão e uma indicação de falha na missão *conscientizadora* que ele se autoatribui. Vale notar, a propósito, que a pesquisa feita nos *websites* de todos os MPs estaduais constatou não ser prioritário, para a maioria deles, apresentar aos cidadãos, de modo claro e direto, as competências, a atuação e os resultados do trabalho da entidade. Embora nos últimos anos resoluções do CNMP tenham imprimido certo grau de padronização ao conteúdo dos sites – especialmente pela inclusão em todos eles do Portal Transparência, com tabelas unificadas, e da Ouvidoria do MP –, tais conteúdos ainda variam muito de um estado para outro, seja na amplitude, na natureza das informações ou no modo como estas são apresentadas.¹⁹ Quase todos incluem notícias pontuais e estatísticas de procedimentos (número de termos de ajustamento de conduta lavrados, de ações penais ou cíveis iniciadas etc.), mas geralmente de forma fragmentária e árida, não permitindo uma visão de conjunto nem a fácil apreensão por um público mais amplo.²⁰ São muito poucos os que sistematizam e descrevem em linguagem acessível, despida de “juridiquês”, as competências do órgão em cada área de atuação.²¹

¹⁹ A resolução nº 89/2012 do CNMP regulamentou a Lei de Acesso à Informação, de 2011, no âmbito do Ministério Público, estabelecendo, entre outras coisas, a obrigatoriedade de publicar periodicamente na internet, por meio de um Portal da Transparência padronizado, dados básicos sobre gestão administrativa e financeira, atividades do órgão e movimentação processual de cada unidade do MPU e dos MPes. [http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/atos-e-normas/norma/795/&highlight=WzlwMTIsIjIwMTInLiJd]. Ver também CNMP [2015a].

²⁰ Os anuários do CNMP intitulados *Ministério Público: Um retrato* e publicados desde 2011 reúnem os dados numéricos de administração e atuação dos MPs estaduais, federal, do trabalho e militar, sendo a versão mais recente de 2015, com estatísticas de 2014 [cf. CNMP 2015b].

²¹ Destaque-se, nesse sentido, o MPSC, que não só descreve nas páginas do site as atribuições do órgão em cada área, numa linguagem de fácil entendimento, como oferece um “Manual para imprensa e sociedade” sistematizando essas informações. [<https://www.mpsc.mp.br/comunicacao/manual-para-imprensa-e-sociedade>. Último acesso: 05/06/2016].

Menos ainda são os que oferecem um balanço sistematizado das ações realizadas e dos resultados obtidos nas várias linhas de trabalho do MP local.²²

Como já dito, a CF/1988 ampliou sobremaneira o leque de temas a serem abrangidos pelo Ministério Público, o que resultou na criação, dentro dos MPs federal e estaduais, de distintos núcleos ou promotorias especializados no tratamento dos diversos assuntos: saúde, educação, meio ambiente, consumidor, patrimônio público etc. Alguns promotores ouvidos em entrevistas semiabertas consideram essa especialização positiva, por aumentar o potencial de atuação do MP em cada área, mas também há quem questione, seja a excessiva fragmentação, seja a falta de regulamentação específica das atividades do órgão em diversas áreas.

A nomenclatura, o número, a abrangência e as atribuições de tais núcleos oscilam muito entre os MPs estaduais, ou pelo menos entre o que eles informam expressamente em seus respectivos *sites*. Na Tabela 3, a seguir, relacionam-se os temas mencionados como títulos ou subtítulos de áreas de atuação, centros de apoio, núcleos, promotorias, grupos de trabalho ou projetos permanentes, acompanhados do número de unidades da federação em que cada tema aparece.²³ Não se inclui aí o Ministério Público da União, apenas os MPes e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Alguns agrupamentos foram feitos quando a descrição de áreas com nomes distintos indicava tratar-se do mesmo campo de atuação: por exemplo, entre “defesa do patrimônio público”, “probidade administrativa”, “moralidade administrativa” e “combate à corrupção”, ou entre “igualdade racial” e “combate ao racismo”.

²² É o caso do MPES, que apresenta em linguagem acessível e em formato atraente [revista ilustrada e interativa], as atribuições, os projetos e os efeitos da atuação do Ministério Público capixaba no período de 2012 a 2014. [<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/9b6a0cbe-6331-4f9c-9b6f-a3d01e08da31.html>. Último acesso: 26/04/2016].

²³ Evitou-se computar áreas ou temas que constavam apenas como atribuições abstratas. Mas, em alguns casos, a insuficiência de conteúdo descritivo sobre atividades realizadas por núcleos ou grupos de trabalho não permitia verificar se a área em questão existia apenas “no papel” ou se correspondia de fato a uma linha de trabalho dos membros do MPE.

TABELA 3. ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS MPES E DO MPDFT, E NÚMERO DE UNIDADES DA FEDERAÇÃO EM CUJOS SITES SÃO MENCIONADAS (JUNHO DE 2016)*

ÁREA	Nº UFs	%	Nº UFs
Criminal	27	Entorpecentes	6
Infância e juventude	27	Igualdade racial/ racismo	6
Meio ambiente	27	Habitação	4
Patrimônio público/ probidade/ corrupção	26	LGBT	3
Consumidor	25	Exploração sexual	3
Saúde	24	Tortura	2
Educação	20	Segurança pública	2
Pessoa idosa	19	Mediação de conflitos	2
Direitos humanos/ constitucionais	18	Indígenas	2
Cível	17	Desaparecidos	2
Pessoa com deficiência	16	Conflitos agrários	2
Mulher/ violência doméstica	14	Discriminação	2
Urbanismo	13	Constitucionalidade	2
Cidadania	12	Defesa comunitária	1
Controle externo da atividade policial	12	Inclusão e mobilização sociais	1
Eleitoral	11	População em situação de rua	1
Fundações	11	Segurança alimentar	1
Execução penal/ prisão e penas alternativas	10	Serviços de relevância pública	1
Organizações criminosas	9	Tolerância religiosa	1
Ordem tributária/sonegação fiscal	8	Tráfico de pessoas	1
Patrimônio histórico/ cultural	8	Proteção a vítimas	1
Terceiro setor	7	Lavagem de dinheiro e cartel	1

[*] Alguns temas tradicionais da esfera cível, como família, órfãos e sucessões, registro público etc., quando constavam em separado, foram incluídos na área "cível"; da mesma forma, temas relativos à atuação tradicional dos promotores no campo criminal – tribunal do júri, juizados criminais, justiça militar etc. – foram englobados sob o rótulo "criminal".

FONTE: PESQUISA CESEC NOS SITES DOS MPES E DO MPDFT

Somente três áreas são mencionadas nos sites de todos os 27 MPs: *criminal, meio ambiente e infância e juventude*; outras três – *patrimônio público, defesa do consumidor e defesa da saúde* – estão presentes em quase todas as unidades da federação. Contrastando com essas seis áreas mais frequentes, é digno de nota o número relativamente baixo de menções a *controle externo da polícia* – atribuição expressa do MP na Carta de 1988 (art. 129, inciso VII) – e *supervisão da execução penal*, assim como à defesa dos direitos de minorias e segmentos vulneráveis: indígenas, negros, população LGBT e população em situação de rua. Vale ressaltar, todavia, que o fato de não haver referência no site a uma linha de atuação específica não significa necessariamente que o MP local não realize nenhuma atividade na área; pode significar que essa área é menos especializada ou que não está entre as prioridades do órgão, ficando a cargo de promotores incumbidos também de outros temas e sob rótulos mais genéricos como “criminal”, “cível”, “cidadania” ou “direitos humanos”.

A quantidade maior ou menor de promotorias temáticas poderia estar relacionada à disponibilidade de promotores em cada UF, mas, como se vê na Tabela 4 (a seguir), é fraco o nexos entre essas duas variáveis. Alguns estados com baixos índices de membros do MP por 100 mil habitantes são os que apresentam leques mais extensos de temas, como é o caso de São Paulo e do Rio de Janeiro, enquanto outros, como Amapá, Rondônia e Tocantins, com disponibilidade relativa bem mais alta de procuradores e promotores, informam um número bem mais baixo de núcleos especializados ou áreas de atuação.

Outra possível explicação para as diferenças seria a proporção maior ou menor de promotores lotados em comarcas de 3ª entrância ou entrância especial, onde, como já dito, tende a haver mais especialização. Infelizmente, nem todos os sites do MP fornecem esse dado, cuja publicação não é obrigatória. Nos 17 estados que o fazem, o percentual de promotores alocados na 3ª entrância varia muito, indo de 10% em Alagoas a 87% no estado do Acre, mas não há correlação significativa entre lotação espacial dos profissionais e variedade de promotorias temáticas. Cabe assinalar, porém, que os três estados mais populosos do país e com maiores números absolutos de promotores – São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro – não informam onde seus membros estão alocados, o que compromete sobremaneira a comparação.²⁴

²⁴ Os três estados, juntos, têm 3.331 promotores, 35% do total nacional e 79% do total dos 17 estados com informação de comarca.

TABELA 4_ MEMBROS ATIVOS DOS MPES E DO MPDFT POR 100 MIL HABITANTES,*
E NÚMERO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO MENCIONADAS NOS SITES** [FEVEREIRO/MAIO DE 2016]

UF	MEMBROS DO MP POR 100 MIL HABITANTES	Nº DE ÁREAS DE ATUAÇÃO	UF	MEMBROS DO MP POR 100 MIL HABITANTES	Nº DE ÁREAS DE ATUAÇÃO
DF	13,0	22	GO	5,7	10
AP	10,2	12	PB	5,5	12
RR	9,3	18	CE	5,5	14
AC	8,5	20	RJ	5,4	25
TO	8,0	11	PI	5,3	10
MS	7,8	17	MG	4,9	20
RO	7,8	12	MA	4,8	12
ES	7,8	13	AL	4,7	16
MT	7,3	13	SP	4,6	26
RN	6,8	8	PE	4,5	17
SC	6,7	18	AM	4,2	16
PR	6,5	20	PA	4,2	18
SE	6,2	13	BA	3,5	10
RS	6,1	18	BRASIL	5,4	-

[*] Inclui todos os procuradores e promotores ativos. Os dados sobre quadro de membros referem-se a diferentes meses entre fevereiro e maio de 2016. [**] O coeficiente de correlação [Pearson] entre as duas séries é positivo, mas inferior a 0,1.

FONTES: PESQUISA CESEC NOS SITES DOS MPES E DO MPDFT; IBGE, ESTIMATIVAS POPULACIONAIS POR UF.

Nas entrevistas qualitativas e em alguns estudos anteriores sugere-se que as diferenças na quantidade e na variedade das linhas de trabalho devem-se sobretudo ao estágio na carreira e a perfis, preferências, inclinações e trajetórias individuais dos membros do MP, com a autonomia funcional outorgada aos membros da instituição resultando, frequentemente, em personalização das escolhas e das formas de atuação adotadas por promotores e procuradores. Após a CF/1988 e a Lei Orgânica de 1993, os membros do Ministério Público passaram a ter como balizas apenas “a lei e a consciência” (Cardoso 2003), tendendo as ações a guiar-se mais por convicções individuais, pela experiência adquirida em certas áreas de trabalho e pelas opções feitas durante a vida profissional (Silva 2001, p. 127; Rodriguez 2013, p. 89) do que primariamente pelas demandas e necessidades da população assistida ou por uma padronização institucional assegurada por regulamentação específica.

Tem-se a impressão, assim, de que a atuação concreta do órgão não mantém correspondência com o princípio da *unidade* que o estrutura, pois seria de esperar de um corpo institucional *uno* maior homogeneidade não só na distribuição espacial dos membros, proporcionalmente ao tamanho das populações estaduais, como na dedicação a temas que afetam cidadãos de todo o país.

Embora não caiba aprofundar o assunto aqui, é importante que se registre a existência de um questionamento mais amplo sobre a real aplicabilidade dos princípios de *unidade* e *indivisibilidade*, importados do modelo francês de Estado unitário, a uma república federativa como o Brasil, em que os estados-membros têm autonomia política e administrativa (cf. Mazzilli 2013, p. 18). Questiona-se, ademais, a atual estrutura do MP, em que uma pletera de promotores, por vezes com orientações pessoais divergentes, trabalha na mesma área, ou em áreas distintas no mesmo local, e em que a personalização com frequência se traduz em descontinuidade das ações, quando um membro é substituído por outro (Rodriguez 2013, p. 89). A alternativa, diz Hugo Mazzilli, não seria limitar a autonomia funcional dos promotores em suas atividades-fim, e sim reestruturar o modo de organização de tais atividades, num processo a ser talvez conduzido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (Mazzilli 2013, p. 11, 25-26).²⁵ A pesquisa nos *sites*, comparada a um levantamento análogo feito em 2013, mostra que houve avanços recentes na regulamentação, cobrança e padronização de certas informações produzidas pelo

²⁵ Mazzilli sugere um enxugamento do número de membros do MP e argumenta: “Se continuarmos multiplicando os quadros, não resolveremos os problemas institucionais. Mais desejável seriam menos promotores e mais estrutura, para garantir não só eficiência como unidade de atuação” (2013, p. 25).

MP, mas, no que se refere às atividades dos seus membros, está-se longe ainda de uma “atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis” capaz de “atender às atuais exigências sociais” (*idem* 2013, p. 24).

CANAIS DE COMUNICAÇÃO

O estudo do CESeC procurou verificar também de que recursos se valiam os promotores brasileiros para tomar conhecimento dos problemas a serem enfrentados, manter contato com os cidadãos e colher reclamações, elogios e sugestões sobre o seu próprio trabalho. O exame dos *sites* constatou, inicialmente, que o canal oferecido em todos eles é a Ouvidoria do MP, quase sempre com várias alternativas de contato: telefone, e-mail, atendimento presencial ou formulários para preenchimento online. A maioria divulga também horários e locais de plantão para atendimento ao público e, em alguns estados, informa-se a existência de canais ou programas do MP na televisão e/ou no rádio, aos quais podem eventualmente ser encaminhadas demandas e denúncias. Dez estados dispõem de linha telefônica gratuita e seis oferecem formulários para manifestações sobre áreas específicas de atuação.

Uma pergunta do questionário aplicado à amostra de promotores e procuradores de todo o país solicitava que eles graduassem de zero a dez a importância de cada item de uma lista predefinida de canais de comunicação, relativos a cada uma das três áreas de atuação destacadas no estudo: controle externo da polícia, supervisão da execução penal e defesa de direitos transindividuais. Os resultados, em forma de médias ponderadas, estão dispostos na Tabela 5 e mostram variações relativamente pequenas na avaliação dos meios de contato com a população, sendo considerados mais importantes, em todas as três áreas, o atendimento ao público, os centros de apoio do MP, a ouvidoria do órgão e o Disque-Denúncia. Note-se que as médias mais baixas couberam às redes sociais – um canal aparentemente ainda pouco valorizado como meio de interação com o público e coleta de informações, embora a maioria dos *sites* estaduais do órgão (20 em 27) contenha links para perfis no Twitter e/ou no Facebook.

TABELA 5. MÉDIA PONDERADA DAS NOTAS ATRIBUÍDAS POR PROMOTORES E PROCURADORES DE TRÊS ÁREAS DE ATUAÇÃO A CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM O PÚBLICO

ÁREAS DE ATUAÇÃO / CANAIS DE COMUNICAÇÃO	CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA	SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO PENAL	DEFESA DE DIREITOS TRANS-INDIVIDUAIS
Atendimento ao público			
Centros de Apoio e Coordenadorias do MP	8,0	7,5	7,8
Ouvidoria do MP	8,1	7,5	7,4
Disque-Denúncia	8,4	7,3	7,4
Notícias na grande mídia	7,0	6,3	7,3
Ouvidorias específicas*	7,2	7,0	-
Corregedorias específicas*	7,7	6,8	-
Estatísticas oficiais	6,6	6,1	6,9
Redes sociais	5,7	5,3	6,3

[*] De polícia ou do sistema penitenciário

FONTE: PESQUISA CESEC

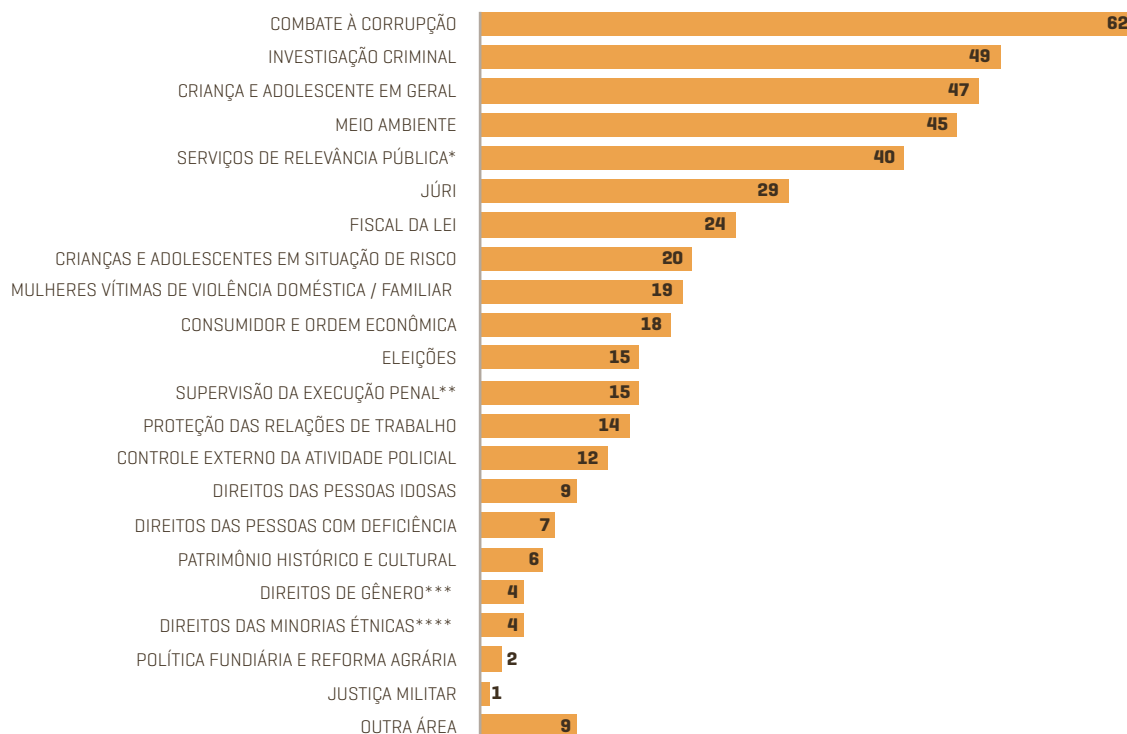
PRIORIDADES PERCEBIDAS E LINHAS DE AÇÃO

Perguntou-se aos membros do MP que áreas de atuação consideravam prioritárias nos seus respectivos órgãos. As respostas, a partir de 21 temas previamente listados e um campo aberto (Gráfico 2), permitem evidenciar certa convergência com as temáticas levantadas pela pesquisa nos sites (ver Tabela 3, acima) e também certa sintonia entre a percepção dos membros do órgão e aquela expressa por parte da população brasileira nas manifestações de 2013.

Combate à corrupção, tema mais frequente, aparece em quase 2/3 das respostas, o que em alguma medida pode refletir o momento político vivido pelo país, com o Ministério Público destacando-se na acusação de agentes estatais e empresariais implicados em esquemas de desvio de verbas públicas. Vale

notar, porém, que o estudo de Sadek (1997, 1998) já identificava esse tema como uma das linhas-mestras da atuação do MP quase 20 anos atrás. Em segundo lugar, figura *investigação criminal*, com quase metade das respostas, uma atribuição que, como já dito, foi alvo da PEC 37/2011 e de protestos populares contra a redução da autoridade investigatória do MP.

GRÁFICO 2_ ÁREAS DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIAS, SEGUNDO PROMOTORES E PROCURADORES, NOS MPs EM QUE TRABALHAM [%]



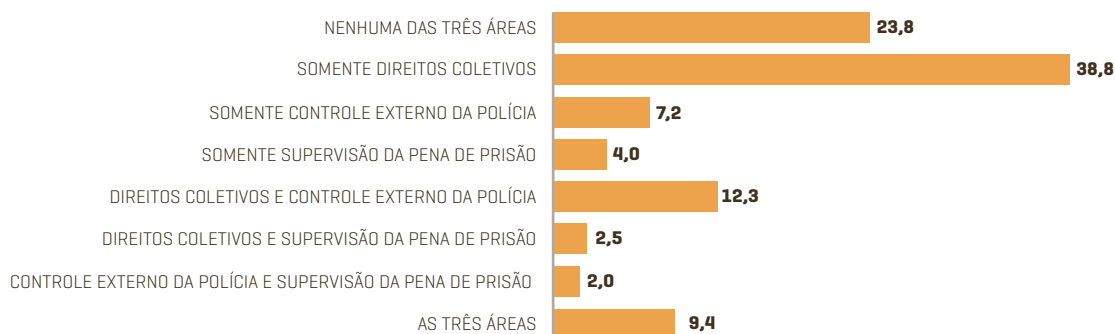
[*] SAÚDE, EDUCAÇÃO ETC. [**] PRISÃO E PENAS ALTERNATIVAS [***] INDÍGENAS, QUILOMBOLAS, CIGANOS ETC.

FONTE: PESQUISA CESEC

Se acreditarmos que as percepções dos entrevistados correspondem razoavelmente ao trabalho que a instituição privilegia na prática, o gráfico parece confirmar a concentração desse trabalho em algumas áreas, não obstante as atribuições muito mais amplas definidas pela Carta de 1988. Ainda assim, cabe destacar as menções a atividades de proteção e defesa de direitos entre as prioridades do órgão, com mais ênfase nas áreas de *criança e adolescente, meio ambiente, serviços de relevância pública, mulheres vítimas de violência doméstica e consumidor*, e com percentuais bem mais baixos para outras áreas como *relações de trabalho, idosos, portadores de deficiências, patrimônio histórico e cultural, minorias étnicas, LGBT e reforma agrária*. Espelhando os resultados da pesquisa nos sites, é digna de nota a baixa avaliação de prioridade para *supervisão da execução penal* (cumprimento de pena de prisão e de medidas alternativas – 15%) e, mais baixa ainda, para *controle externo da polícia* (12%). Esses três conjuntos de temas – polícia, prisões e direitos coletivos –, cruciais para a consolidação da democracia, mas não percebidos como prioritários pela maioria dos promotores e procuradores, serão focalizados mais em detalhe nas próximas seções do trabalho.

O questionário buscou captar não só o que os membros do órgão avaliavam como prioridades, mas também em que áreas trabalhavam cotidianamente, com destaque para a atuação nos três campos temáticos acima. Os resultados são mostrados no Gráfico 3, a seguir.

GRÁFICO 3 ATUAÇÃO DOS PROMOTORES E PROCURADORES NAS ÁREAS DE DIREITOS COLETIVOS, CONTROLE EXTERNO DA POLÍCIA E SUPERVISÃO DA PENA DE PRISÃO [%]



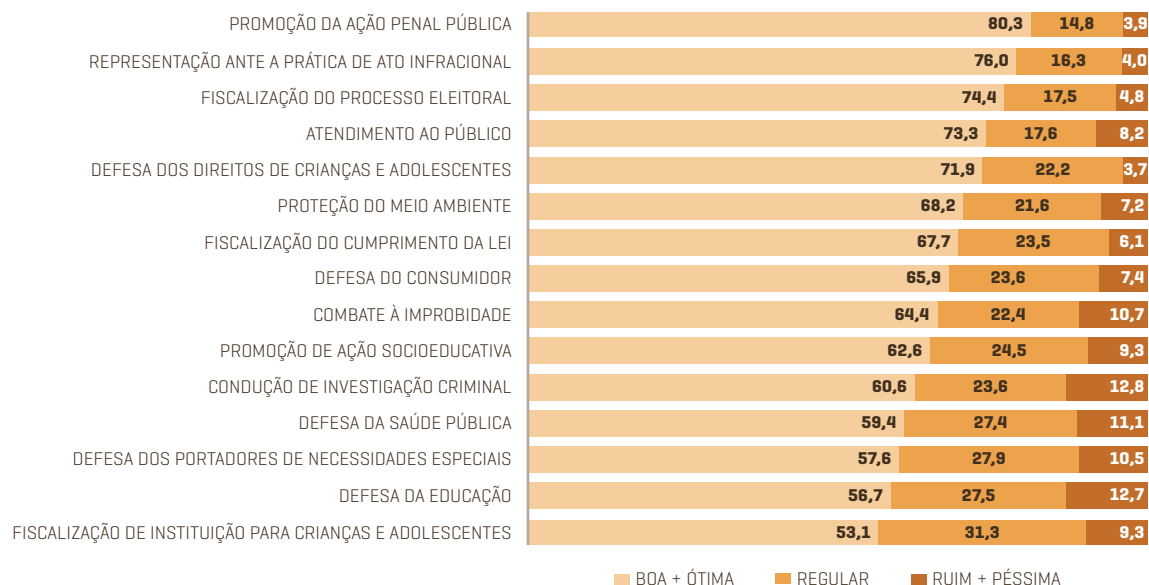
FONTE: PESQUISA CESEC

Promotores que só se ocupam da defesa de direitos transindividuais são os mais numerosos, vindo em seguida os que não atuam em nenhuma das três áreas focalizadas. Esta última parcela certamente inclui os que se dedicam apenas à área penal, mas na realidade a proporção deve ser bem maior, pois muitos profissionais envolvidos no controle externo da polícia, como se verá mais adiante, ocupam-se sobretudo da fiscalização dos inquéritos policiais ou, quando muito, da acusação de policiais autores de crimes, mantendo-se, portanto, circunscritos ao campo penal. O mesmo vale para a supervisão da pena de prisão, na medida em que diversos promotores tendem a atuar nessa área guiados mais pela perspectiva punitiva, confirmadora do seu papel de agentes acusatórios, do que pela da defesa de direitos básicos para pessoas privadas de liberdade. Numa pergunta mais geral do questionário, relativa a ser prioritária ou não a esfera penal no trabalho do MP, pouco menos de metade (49%) dos entrevistados respondeu afirmativamente e pouco mais da metade, negativamente (51%), sendo que essas proporções quase não variaram entre os membros dos MPs federal e estaduais, nem segundo gênero, idade ou ano de ingresso no órgão. Promotores e procuradores dividem-se, portanto, quase meio a meio entre a identificação do órgão com sua tarefa mais tradicional e a recusa dessa imagem para definir o campo de atuação hoje privilegiado pela instituição.

AValiação de Qualidade e Obstáculos ao Trabalho

Buscou-se ainda conhecer as avaliações dos entrevistados sobre qualidade da atuação do Ministério Público nas esferas de competência definidas pela Constituição de 1988. A pergunta listava 29 áreas e admitia as respostas “ótima”, “boa”, “regular”, “ruim” e “péssima”. No Gráfico 4, a seguir, são mostrados os resultados para as 16 categorias em que foi majoritária a avaliação positiva (soma de “ótima” e “boa”).

GRÁFICO 4_ AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA ATUAÇÃO DO MP EM 15 ÁREAS COM MAIORIA DE APRECIACÕES POSITIVAS [%]

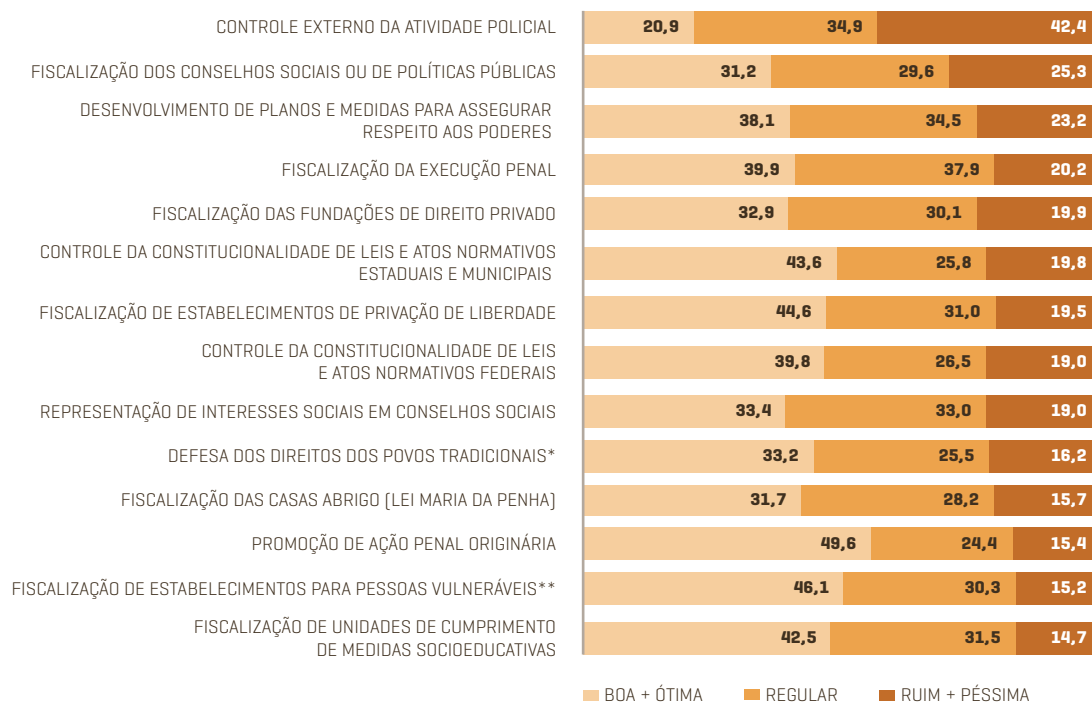


FONTE: PESQUISA CESEC

Nota-se, inicialmente, que as duas áreas mais bem avaliadas correspondem aos papéis acusatórios do MP: *promoção de ação penal pública* e *representação ante ato infracional*. A estes se agregam funções de “fiscal da lei” em sentido estrito, como *fiscalização do processo eleitoral*, *fiscalização do cumprimento da lei*, *combate à improbidade* e *investigação criminal*, todas igualmente com maioria de apreciações positivas. Tem-se aí mais uma indicação de que não só as prioridades do MP, mas também o seu melhor desempenho – segundo avaliação dos próprios membros do órgão – concentram-se nesses papéis. Vale atentar, contudo, para algumas atividades de outra natureza que também receberam avaliação majoritariamente positiva, como atendimento ao público e defesa do meio ambiente, de populações vulneráveis e de serviços de relevância pública (saúde, educação etc.).

No extremo oposto, figura o *controle externo da atividade policial*, área com maior percentagem de avaliações negativas (“ruim” + “péssima”) e menor proporção de positivas (Gráfico 5). Esse resultado chama especial atenção, devido à enorme relevância do controle da polícia na construção efetiva da democracia e ao fato de a Carta de 1988 tê-lo atribuído com exclusividade ao MP, em detrimento de outros tipos de instituições – como ouvidorias ou similares – que poderiam ter sido chamados a realizar ou coadjuvar a tarefa, desfrutando do mesmo respaldo constitucional.

GRÁFICO 5_ AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA ATUAÇÃO DO MP EM 14 ÁREAS COM MINORIA DE APRECIÇÕES POSITIVAS (%)



FONTE: PESQUISA CESEC

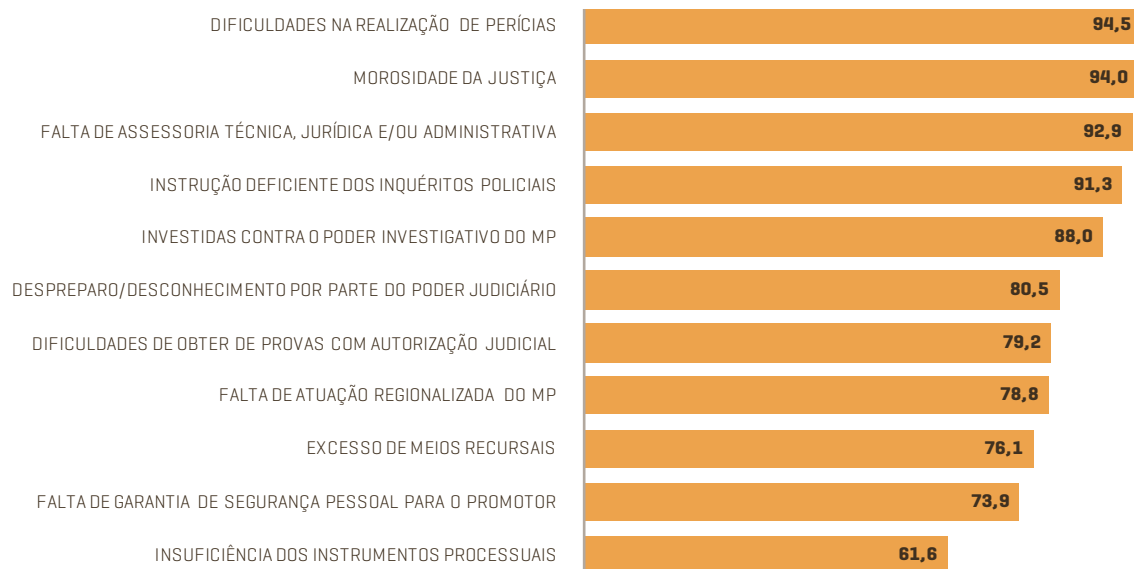
Embora com percentuais negativos menores, também receberam mais de 50% de avaliações “péssima”, “ruim” ou “regular” atividades relacionadas à fiscalização da execução penal, das prisões e dos estabelecimentos socioeducativos, assim como de abrigos para mulheres vítimas de violência e instituições para idosos e portadores de deficiências. Somente cerca de 1/3 dos entrevistados qualificou como positivo o desempenho do órgão na defesa dos direitos dos povos tradicionais e menos de 1/3, na fiscalização de conselhos sociais ou políticas públicas. Vale dizer, parte das atividades de “fiscal da lei” num sentido mais amplo, mais relacionado à promoção de direitos e à proteção de populações vulneráveis, tampouco é avaliada positivamente pela maioria dos membros do MP.

Tais resultados variam pouco por gênero, mas oscilam bastante por idade e por tempo de trabalho na instituição: os promotores muito jovens (menos de 30 anos) e os ingressos depois de 2008 via de regra atribuem qualificações positivas em proporção maior que os de faixas etárias mais altas e com tempo maior de carreira.²⁶ Há variações significativas, também, por local de atuação, sendo o percentual de avaliações positivas quase sempre mais alto entre os promotores de comarcas do interior do que entre os alocados em municípios metropolitanos. Essas diferenças, reflexo da estruturação da carreira, serão focalizadas mais detidamente na penúltima seção do trabalho.

Além das linhas prioritárias, dos campos de atuação e das avaliações de qualidade, a pesquisa buscou verificar o que os entrevistados visualizavam como maiores obstáculos ao exercício efetivo e eficaz de suas atribuições. No Gráfico 6, a seguir, são mostrados os problemas que a maioria assinalou como importantes ou muito importantes.

²⁶ Isso se inverte, porém, em dois casos específicos: *promoção da ação penal originária* [ação decorrente de crime cometido por funcionário público ocupante de cargo com foro privilegiado], em que a avaliação favorável é bem mais frequente entre promotores e procuradores com 50 anos ou mais de idade do que entre aqueles com menos de 50 anos, e *controle da constitucionalidade de leis e normas* [federais, estaduais ou municipais], em que os poucos membros ingressados antes de 1988 avaliam mais favoravelmente o desempenho do órgão do que os que entraram depois de promulgada a atual Constituição.

GRÁFICO 6_ OBSTÁCULOS AO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO MP AVALIADOS COMO IMPORTANTES OU MUITO IMPORTANTES [%]



FONTE: PESQUISA CESEC

As barreiras consideradas significativas referem-se, via de regra, a fatores *externos* à atuação do órgão, advindos seja da legislação, do Poder Judiciário ou da Polícia, tais como: dificuldade de realizar perícias; morosidade da Justiça e despreparo dos seus atores; inquéritos policiais deficientes; ataques ao poder investigativo do MP; excesso de meios recursais e falta de segurança pessoal para os promotores. Essa tendência a localizar os problemas em outros agentes já havia sido constatada por estudos do final dos anos 1990 (Sadek 1998; Arantes 1999). Embora as pesquisas não sejam estritamente comparáveis, parece ter aumentado desde então o grau de responsabilização do Judiciário, que nos referidos estudos aparecia bem atrás do Legislativo, da Polícia e dos Executivos federal e estadual como obstáculo ao bom funcionamento da Justiça no Brasil.

Ainda no Gráfico 6, nota-se que só dois itens tidos majoritariamente como importantes dizem respeito a problemas de funcionamento da própria instituição: falta de assessoria e falta de ação regionalizada. Outros possíveis obstáculos previstos na pergunta – como ingerência dos poderes legislativo e executivo ou de grupos econômicos no trabalho do MP – foram considerados desimportantes ou pouco importantes pela maior parte dos entrevistados, o que sugere uma percepção de autonomia frente a outros poderes públicos ou privados bem maior que a identificada pelas pesquisas dos anos 1990. Por exemplo, no levantamento realizado por Sadek em 1997, mais de 70% dos entrevistados consideravam existir muita ou alguma interferência indevida do Poder Executivo no trabalho do Ministério Público (Sadek 1997, p. 87), enquanto na pesquisa quantitativa do CESeC, apenas 31% apontaram essa interferência como empecilho importante ou muito importante à atuação do MP.

Cabe agora examinar mais de perto o desempenho do Ministério Público em três áreas de suma relevância para o aprofundamento da cidadania, incluídas nas atribuições do órgão pela Constituição de 1988: o controle externo das atividades policiais, a supervisão da pena privativa de liberdade e a defesa de direitos transindividuais.

TRÊS ÁREAS NEVRÁLGICAS DE ATUAÇÃO DO MP PÓS-1988

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Já se viu mais acima (Gráfico 3) que, quando instados a assinalar em qual ou quais das três áreas de especialização os promotores e procuradores atuavam, apenas 7,2% disseram dedicar-se exclusivamente ao controle externo da polícia; 14,3% afirmaram atuar simultaneamente nesse campo e em outra das duas áreas, e 9,4% responderam que trabalhavam nas três áreas. Pouco mais de 30%, portanto, dedicavam-se exclusiva ou parcialmente ao controle das atividades policiais. Em suma, além de 15 dos 27 *websites* do MP não a mencionarem, além de não ser percebida como prioritária por 88% dos entrevistados e além de receber a pior avaliação quanto à qualidade do trabalho do órgão, a área sequer é contemplada nas atividades de 70% dos membros da instituição.

Não sabemos se os outros arranjos institucionais descartados em 1988 teriam rendido melhores frutos, mas os dados da pesquisa sugerem que a decisão dos constituintes de atribuir tal tarefa exclusivamente ao MP resultou num rotundo fracasso. Basta constatar a situação próxima da barbárie em que se encontra até hoje boa parte da polícia brasileira, uma das mais violentas do mundo, que mata, em média, seis pessoas por dia (FBSP 2015) e que em vários estados caracteriza-se por altíssimos níveis de truculência, tortura, corrupção, violação sistemática de direitos e alta dose de impunidade para suas atuações abusivas e ilegais.

Obviamente, seria exagero atribuir esse estado de coisas apenas à inoperância do MP. Mas também é óbvio que, ao não exercer nessa área o poder amplo e exclusivo que lhe foi concedido, a entidade não só não contribui diretamente para melhorar a situação como impossibilita que outras instituições o façam, pois o monopólio constitucional do MP não permite que nenhuma delas tenha independência

e respaldo legal suficientes para enfrentar as profundas mazelas que afetam as polícias militares e civis brasileiras. A história das ouvidorias estaduais de polícia, com as quais se tentou sem sucesso preencher esse vácuo, mostra bem o alto preço pago pela escolha de conferir a um único órgão, junto com numerosíssimas outras atribuições, a autoridade de controlar as polícias do país – entidades arcaicas e obsoletas, que a própria Constituição Cidadã não ousou refundar nem resgatar do passado ditatorial (cf. Lemgruber, Musumeci e Cano 2003; Musumeci e Lemgruber 2012; Lemgruber, Musumeci e Ribeiro 2014).

MP e Polícia: um controle, quando muito, “minimalista”

Alguns promotores e procuradores ouvidos em entrevistas semiestruturadas realçaram a falta de regulamentação, até hoje, da atividade de controle externo da polícia no âmbito das atribuições do MP: a CF/88 apenas confere ao órgão essa responsabilidade, mas falta legislação específica para determinar como ela deve ser exercitada e “vontade política” para aprovar tais leis no Congresso. Foi também enfatizado que, nessa “zona cinzenta” carente de regulamentação, prevalece, na melhor das hipóteses, uma leitura muito restrita do que seja *controle externo* – a saber, o exame dos procedimentos, prazos e outros aspectos do inquérito policial –, em detrimento de uma interpretação mais ampla, mais relacionada à defesa de direitos difusos, que inclui seja a denúncia de atos ilegais e violações de direitos praticados por policiais, seja a participação do MP na formulação de políticas de segurança e de medidas para prevenir a violência e a corrupção. Numa pergunta do questionário, solicitou-se que promotores e procuradores envolvidos com o controle externo da polícia dissessem com que frequência certas dificuldades se interpunham à efetividade da sua atuação nessa área. Os maiores percentuais de alta ou muito alta frequência foram, com efeito, para *investigação policial deficiente* (84%) e *inobservância de prazos* (80%).

Como já ressaltavam estudos anteriores (Macaulay 2002; Lemgruber, Musumeci e Cano 2003), a maioria dos membros do MP parece encarar sua função de forma “minimalista”, isto é, limitada

à revisão técnica das evidências apresentadas nos inquéritos, em vez de assumir a responsabilidade pela fiscalização de todos os aspectos e etapas da atividade das polícias. Noutras palavras, a maioria permanece circunscrita ao seu papel de controlar apenas o ‘produto final’. (Lemgruber, Musumeci e Cano 2003, p. 124)

Via de regra, nem mesmo a vertente repressiva do controle, que poderia ao menos reduzir a impunidade para violações praticadas por policiais, tem sido conduzida de forma sistemática pelo poderoso MP. Segundo Macaulay (2002), a instituição tende a capitular diante da resistência corporativa das polícias a qualquer espécie de controle e diante das pressões políticas, midiáticas e populares que clamam pela tolerância à ilegalidade policial em nome do “combate ao crime”. Nas entrevistas semia-bertas realizadas pelo CESeC, chegou-se a mencionar não só a omissão²⁷ como certas “parcerias” entre o MP e a polícia que abrem espaço para flagrantes ilegalidades, sob pretexto de estimular a “produtividade” do sistema de justiça penal:

Então você cria essa situação esquizofrênica, o cara mete o pé na porta, se dá certo, beleza; se acha droga, o MP e o Judiciário acochambram. Se ele mete o pé na porta e não acha droga, não acha nada, vai cair aqui, aí ele é processado e criminoso. Qual é a consequência disso? Primeiro, é incoerente, é um sistema esquizofrênico e, segundo, você pode ter certeza de que o policial sempre vai achar alguma coisa. (ENTREVISTA COM PROMOTOR A)

A postura “esquizofrênica” se manifestaria também na dificuldade de conjugar o campo da segurança pública com o da defesa dos direitos difusos, que no imaginário jurídico configuram-se como áreas de especialização quase estanques, sendo a primeira da esfera criminal e a segunda, da cível. Como disse um dos promotores entrevistados, a perspectiva “que mistura Direito Penal, segurança pública, com direito difuso” permanece “meio inexplorada” e longe de ser incorporada à prática do MP (entrevista com promotor B). É o que se depreende também do fato de alguns dos *sites* de MPs estaduais que fazem referência explícita ao controle externo da polícia localizarem essa atividade entre as atribuições da área de atuação criminal e de nenhum deles classificá-la entre as de defesa de direitos ou da cidadania.

²⁷ Um exemplo citado foi o da implantação da gratificação “por bravura”, também conhecida como “gratificação faroeste”, no Rio de Janeiro em 1995, que premiava policiais envolvidos em confrontos armados e na morte de supostos criminosos. Embora ela violasse abertamente garantias constitucionais, não teria havido nenhuma iniciativa da parte do MP local no sentido de opor-se à política do então governador Marcello Alencar.

Nas entrevistas, ressaltou-se ainda que, quando agem, os membros do órgão o fazem reativamente, esperando o erro policial para “descer o pau” nos autores (promotor B), ou seja, adotando uma postura meramente punitiva e eximindo-se ou sentindo-se impedidos de participar de ações preventivas e proativas, que são parte fundamental do controle externo das polícias em outros países:²⁸

Em tese, não nos é permitido formular as questões de segurança pública. Então, eu não posso participar de como o batalhão vai patrulhar, de onde se deve patrulhar (...). Aí..., só que em compensação, se eles errarem, eu tenho que reprimi-los. Então, é uma função meramente punitiva. Ela só é pedagógica do ponto de vista da punição. (ENTREVISTA COM PROMOTOR A)

Tal avaliação parece confirmar-se nas respostas a uma das perguntas do questionário quantitativo, em que se pedia aos entrevistados para classificarem como muito alta, alta, média, baixa ou muito baixa a efetividade de certas medidas para o controle da atividade policial. Os maiores percentuais relativos a alta ou muito alta efetividade foram atribuídos aos quesitos *propositura de ações penais* (86%) e *propositura de ações judiciais de improbidade* (77%), com peso menor, embora ainda majoritário, para *mecanismos extrajudiciais* (ofícios, reuniões etc.), *cooperação do MP com outras instituições* e *monitoramento de políticas de redução da letalidade policial* (56, 58 e 65%, respectivamente). Menos da metade dos entrevistados acreditavam que interferências mais proativas e negociadas do MP na política de segurança, como *recomendações aos órgãos responsáveis* (44%), *audiências públicas* (41%) e *Termos de Ajustamento de Conduta* (43%), pudessem ter impacto positivo alto ou muito alto no controle das instituições policiais.²⁹

A dificuldade de articulação com o trabalho das corregedorias de polícia, a distância entre o MP e as polícias, e a ingerência política na segurança pública foram outros obstáculos apontados em entrevistas semiabertas com promotores e em grupos de discussão com policiais. Promotores também citaram a falta de apoio de boa parte da sociedade à investigação e à punição de policiais como fator que torna muito “sensível” e “espinhosa” a tarefa de controle externo da polícia no Brasil. De fato, segundo mostra o último anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, metade da população do país ainda concorda com a lógica justiceira de tolerância à violência policial traduzida no chavão “bandido bom é

²⁸ Sobre modelos de controle externo que preveem a participação dos órgãos controladores na formulação de políticas de segurança e policiamento, cf. Lemgruber, Musumeci e Cano 2003, cap. 1.

²⁹ Os percentuais se referem ao total de entrevistados que disseram atuar exclusiva ou parcialmente nessa área.

bandido morto” (FBPS 2015). Mas justamente por isso, pelo ambiente de leniência face à sistemática transgressão dos marcos legais e constitucionais, é que seria fundamental um esforço concentrado por parte do órgão a que se atribui, no atual ordenamento jurídico, autoridade exclusiva para realizar o controle externo das polícias. Ou então o reconhecimento de que a escolha feita em 1988 fracassou e a discussão de novos e mais efetivos caminhos para realizar essa tarefa urgente e imprescindível.

SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO PENAL

Voltando ao Gráfico 5, cabe ressaltar a autoavaliação relativamente baixa do desempenho do MP na supervisão da execução penal e dos estabelecimentos carcerários – outro setor que concentra no Brasil gravíssimas e sistemáticas violações de direitos. Embora mais altos que no caso do controle da polícia, os juízos positivos dos entrevistados sobre a atuação do MP nessa área foram minoritários, ficando em torno de 40% das respostas obtidas. Somente 15% dos promotores e procuradores consideram que supervisionar a execução penal é prioridade dos MPs nos quais trabalham (ver Gráfico 2) e apenas 18% dizem atuar diretamente nessa área (4% com exclusividade e 14% parcialmente – ver Gráfico 3).

Nunca é demais lembrar a calamitosa situação em que se encontra há décadas o sistema prisional brasileiro, agravada sobremaneira nos últimos anos: superlotação; condições de vida degradantes; violência interpessoal e institucional; corrupção endêmica; flagrante descumprimento das regras mais básicas de tratamento das pessoas presas. Tudo isso respaldado num alto grau de descaso de vastos segmentos da sociedade em relação ao que se passa nas prisões do país ou alimentado pela noção justiceira de que quem está na cadeia “fez por merecer” e não deve usufruir de nenhuma espécie de direito, nem mesmo condições de encarceramento minimamente compatíveis com a dignidade humana.

O último relatório estatístico publicado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen 2015) informa que a população encarcerada no Brasil, a quarta maior do mundo, chegava em dezembro 2014 a mais de 620 mil pessoas, o que significava uma taxa de 306 presos por cem mil habitantes. Já as vagas resumiam-se a cerca de 372 mil, havendo, portanto um déficit de aproximadamente 250 mil, ou uma taxa de ocupação de 167%. Do total de presos, 40% aguardavam julgamento, isto é, estavam privados de liberdade sem ter sido condenados à prisão. Dez anos antes, a taxa de presos provisórios era de 28%, o que indica um significativo aumento do uso da prisão provisória pelos operadores do sistema de justiça criminal no Brasil, a despeito da Lei 12.403/2011, que ampliou o leque de alternativas a essa medida.

Pesquisas realizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro têm demonstrado não só o emprego desproporcional e ilegal da prisão cautelar, mas também a sistemática violação do direito de defesa, particularmente para os acusados de tráfico de drogas (cf. Jesus *et al.* 2011; Lemgruber *et al.* 2013; Lemgruber e Fernandes 2015). Entre numerosos tipos de ilegalidades e inconstitucionalidades, existe, por exemplo, no Tribunal de Justiça fluminense, uma súmula que permite ao juiz condenar um réu com base apenas no testemunho dos policiais que efetuaram a prisão em flagrante (Lemgruber e Fernandes 2015). Numerosas também são as pessoas que permanecem encarceradas durante o processo e no final não recebem uma pena privativa de liberdade, ou recebem, mas por tempo inferior ao já despendido na cadeia – ambos os casos configurando uso abusivo da prisão cautelar (Lemgruber *et al.* 2013).

E como tem atuado o poderoso “fiscal da lei” diante de tais e tantas violações dos mais elementares direitos constitucionais?

Segundo um promotor do Rio de Janeiro ouvido em entrevista aberta, uma das funções do órgão seria fiscalizar “as condições de dignidade humana no sistema penitenciário”:

... a gente fiscaliza se ele tem uma comida adequada, se ele tem um alojamento adequado, se ele tem água, se ele tem roupa, se ele está tendo assistência religiosa, se está sendo permitida a assistência à família; então, a gente fiscaliza esse ponto também, que são as condições de dignidade do sistema prisional.” (ENTREVISTA COM PROMOTOR F)

Salvo poucas exceções, os *websites* do Ministério Público não informam claramente como o órgão tem atuado nessa área e com que resultados. Em apenas dez UFs, como se viu, há promotoria, núcleo ou grupo de trabalho específico para supervisão da execução penal, mas alguns desses *sites* limitam-se a mencionar a legislação pertinente e as atribuições do MP na área, não apresentando dados sobre a situação do sistema penitenciário local, ações empreendidas para enfrentar os problemas ou projetos de reintegração social dos presos nos respectivos estados, conforme as recomendações do CNMP.³⁰

³⁰ Ver *Acordo de Medidas*, de 23 de outubro de 2013 [CNJ, SF, CD, MJ, SDH/PR, Condege] [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/termoscooperacao/Medidas_para_melhorias_do_Sistema_prisional.pdf] e CNMP [2013].

Como se viu, apenas 18% dos promotores e procuradores que responderam ao questionário do CESeC em 2015-16 envolviam-se com a supervisão da execução penal; destes, 75% disseram visitar estabelecimentos penais com frequência alta ou muito alta, o que se traduz em pouco mais de 13% do total de entrevistados. Funcionários do sistema penitenciário fluminense ouvidos em grupos de discussão afirmaram que as visitas regulares de membros do MP às unidades prisionais do estado só tiveram início após a criação do Conselho Nacional do Ministério Público; antes disso, teria prevalecido entre os promotores um desconhecimento quase total sobre o cotidiano do sistema. De fato, uma das linhas de ação do MP instituídas pelo CNMP foi a visita regular aos estabelecimentos penitenciários, para avaliação das condições de encarceramento.³¹ Atualmente algumas UFs mantêm rotinas de fiscalização dessas unidades, como é o caso do Rio de Janeiro, que adotou, inclusive, um esquema rotativo de promotores para evitar que sempre os mesmos visitem as mesmas unidades e que a atividade se personalize excessivamente. No conjunto, porém, os resultados da determinação do Conselho parecem ainda muito incipientes.

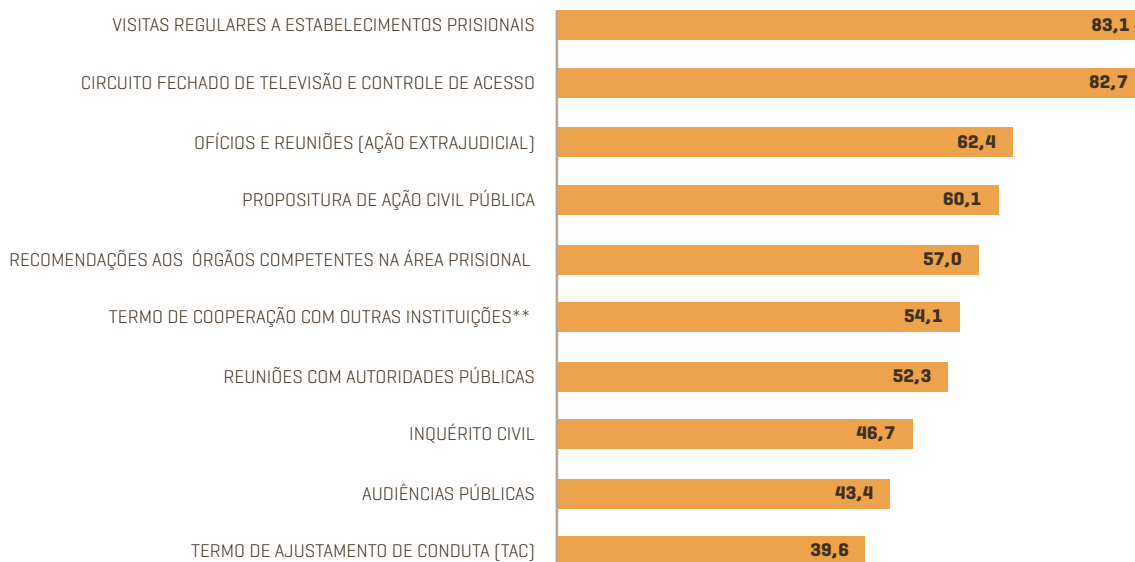
Onde passou a haver um controle mais rígido, as administrações prisionais preenchem questionários com perguntas sobre infraestrutura e população das unidades, e as visitas regulares de promotores permitem, em tese, identificar problemas e violações. Mas, pelo menos no Rio de Janeiro, segundo agentes do sistema penitenciário estadual, tais visitas são feitas geralmente na companhia dos diretores das unidades e com os promotores cercados de seguranças, o que torna praticamente inviável o acesso direto dos presos aos membros do MP para relatar abusos. Os próprios promotores fluminenses entrevistados disseram obter dos familiares dos presos, de entidades de direitos humanos e da ouvidoria, não diretamente das pessoas encarceradas, informações e denúncias sobre o que ocorre no interior das prisões. Também nas respostas ao questionário quantitativo, referentes a todo o país, foram apontados como canais de comunicação mais importantes para a supervisão da execução penal o atendimento ao público, os centros de apoio, a ouvidoria do MP e o Disque-Denúncia (ver Tabela 5, acima).³²

³¹ Ver http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Comissoes/CSCCEAP/Instru____es_e_d__vidas_frequentes_SIP_MP_FINAL_27_mai_2013.pdf. Último acesso: 16/04/2016. Ver também CNMP [2013].

³² A pergunta pedia para pontuar de zero a dez, em ordem crescente de importância, cada item de uma lista predefinida de 15 canais de comunicação.

Quanto à efetividade dos instrumentos de supervisão, as visitas foram as que mais receberam qualificações de alta ou muito alta importância (83%), mas outros mecanismos judiciais e extrajudiciais também foram avaliados positivamente pela maioria dos promotores e procuradores atuantes na área (Gráfico 7). Sobre os resultados concretos dessas atividades, contudo, agentes penitenciários ouvidos no Rio de Janeiro garantiram que, quando os há, são quase sempre pontuais, não estruturais, e sempre reativos, não preventivos: fechamento de celas, retirada de grades do recinto de atendimento psicológico, medidas para melhorar a assistência médica etc. Tal como no caso do controle externo da polícia, não se registraria, pelo menos no Estado do Rio, uma participação significativa do Ministério Público na formulação de políticas para o setor.

GRÁFICO 7_ AVALIAÇÃO DE ALTA OU MUITO ALTA EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE SUPERVISÃO DA EXECUÇÃO PENAL PELO MP [%]*



[*] Os percentuais se referem ao conjunto dos promotores e procuradores que declararam ocupar-se exclusiva ou parcialmente da supervisão da execução penal [**] Públicas, privadas e da sociedade civil

Outro aspecto ressaltado pelo grupo de agentes penitenciários foi a prevalência de inclinações e escolhas pessoais dos promotores na determinação da postura frente aos problemas: alguns simplesmente “fechariam os olhos” para as ilegalidades, a violência e as violações de direitos no sistema, enquanto outros se empenhariam individualmente em melhorar essa situação:

... há uma fulanização das experiências positivas: ‘Ah, então, a fulana faz isso, a sicrana faz isso’ (...) Então, pessoas, dentro do Ministério Público que estejam engajadas com determinado tipo de proposta e ação institucional são exceção. E a gente fica superfeliz de ter essas exceções: ‘Oh, que maravilha, ela está fazendo isso’ (...) e, no entanto, deveriam fazer muito mais, porque são obrigações... (GRUPO DE DISCUSSÃO COM FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO)

Promotores entrevistados invocam, por seu turno, a posição ambígua e contraditória do MP na área de execução penal, decorrente do fato de a legislação brasileira atribuir ao mesmo órgão os papéis de acusador e fiscalizador do cumprimento da pena (incluindo a chamada “ressocialização” do preso), com possibilidade, inclusive, de solicitar benefícios (progressão de regime, liberdade condicional etc.) a que os condenados têm direito por lei. Trocando em miúdos: são os membros do MP que pedem a punição, monitoram sua execução e podem solicitar que a pena seja atenuada ou agravada.³³ Como é muito incipiente o diálogo entre as áreas criminal e a da defesa de direitos difusos, quase todos os promotores envolvidos na fiscalização das prisões tendem a ser da área penal e tende a prevalecer o viés acusatório e punitivo:

... o Ministério Público tem uma relação com o sistema penitenciário muito distante (...), o Ministério Público é fundamental nesse projeto, que é ele que fiscaliza, é ele que bota na cadeia, é ele que dá os direitos, benefícios. E ele se preocupa muito em prender, ele se preocupa muito em julgar, sempre negando, negando, negando. E não fiscaliza, não beneficia, não procura pesquisar o que está acontecendo. (ENTREVISTA COM PROMOTOR A)

³³ Desde 2010, a Defensoria Pública tem incumbências legais semelhantes às do MP na fiscalização da execução penal [Lei nº 12.313, de 19 de agosto de 2010. “Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para prever a assistência jurídica ao preso dentro do presídio e atribuir competências à Defensoria Pública”. Em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm].

... deveria haver [uma] distinção bem clara na lei, dando um tratamento mais rigoroso para criminosos de alta periculosidade, porque o tratamento mais brando já existe, e pode ser feito com tranquilidade, agora criminosos de acentuada periculosidade estão tendo inúmeros benefícios, que a população em geral nem imagina..., as pessoas que estão convivendo com ela ali, na rua, porque são inúmeros que saem diariamente, de acentuada periculosidade, e a gente não consegue fazer nada porque a gente precisa de instrumentos (...) jurídicos mais efetivos... (ENTREVISTA COM PROMOTOR F)

A prevalência da perspectiva punitivista sobre a garantista também aparece em respostas ao questionário acerca dos tipos de expedientes adotados na acusação penal: aproximadamente 41% dos promotores admitem optar por titulações mais graves de crimes a fim de evitar que o(a) acusado(a) possa ser absolvido ou receba uma pena alternativa à prisão; apenas 18% disseram propor com frequência medidas cautelares que não a prisão preventiva e 52% afirmaram que raramente propõem medidas cautelares alternativas à privação de liberdade nos casos de prisão em flagrante por tráfico de drogas.³⁴ A pesquisa nos *websites* dos MPs estaduais reforça essa percepção: dos dez que mencionam supervisão da execução penal como linha de trabalho do órgão, apenas um (MPSP) situa o tema da população encarcerada na área de direitos humanos; nos outros nove, ele figura ou com título próprio, ou entre as atribuições das promotorias criminais.

De sua parte, os promotores da esfera cível parecem relegar a segundo plano a tarefa de fiscalizar a execução das penas, por não considerá-la de sua alçada. Lembre-se que só 2,5% dos membros do MP brasileiro entrevistados na pesquisa quantitativa disseram ocupar-se conjuntamente da execução penal e da defesa de interesses difusos, e apenas 9,4% incumbiam-se dessas duas áreas e mais o controle externo da polícia (Gráfico 3). Trata-se, no entanto, de um setor crucial para a atuação do “fiscal da lei”, que não deveria encará-lo unicamente da perspectiva da punição, mas também da ótica da garantia de direitos e da restauração da legalidade. Vale sempre lembrar, a esse respeito, a célebre afirmativa de Nelson Mandela: “Ninguém conhece verdadeiramente uma nação até que tenha estado nas suas prisões. Uma nação deve ser julgada não pela forma como trata seus cidadãos mais elevados, mas os seus menos favorecidos”.³⁵

³⁴ Sobre a atuação fortemente punitiva do MP e do Judiciário nos casos de tráfico de drogas, mesmo quando em pequena escala, sem violência e sem ligação com grupos criminosos armados, ver Boiteux [2009]; Lemgruber e Fernandes [2015].

³⁵ “It is said that no one truly knows a nation until one has been inside its jails. A nation should not be judged by how it treats its highest citizens, but its lowest ones”. [<https://www.amnesty.org/en/press-releases/2015/05/mandela-rules-on-prisoner-treatment-adopted-in-landmark-revision-of-un-standards-1>]. Último acesso: 26/05/2016]

DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Desde o início dos anos 1980 assiste-se no Brasil a um processo de normatização de direitos antes excluídos do ordenamento jurídico, os chamados interesses *trans* ou *metaindividuais*. Inicialmente relacionado à tutela do meio ambiente,³⁶ tal processo se estende em seguida às áreas de patrimônio histórico e cultural, defesa do consumidor, patrimônio público e serviços de relevância pública, como saúde, educação, previdência, segurança e lazer (Arantes 1999, p. 83). A ação civil pública, principal instrumento judicial para fazer valer tais direitos, é regulamentada em 1985 e ganha *status* constitucional em 1988. Embora esse instrumento não seja reservado exclusivamente ao MP – estando ao alcance de outras entidades públicas e da sociedade civil –, na prática, a grande maioria das ações do gênero é de autoria do órgão, visto ter ele condições muito melhores de acesso ao Judiciário, poder de requisitar documentos estatais sigilosos e autoridade para promover o inquérito civil, com o qual é possível tanto preparar a ação civil pública quanto obter soluções negociadas, dispensando a etapa judicial (*idem*, p. 99, nota 8).

Com a crescente ampliação de suas incumbências na área dos interesses transindividuais, o MP ganha um duplo papel, não isento de contradições: ao mesmo tempo em que atua na *defesa do Estado* (como fiscal da lei e como titular da ação penal), deve agir também em *defesa da sociedade*, eventualmente *contra o Estado*, quando é este o violador dos direitos em questão. Segundo um promotor ouvido na pesquisa qualitativa,

Esse novo perfil (do MP) vem possibilitando uma mudança até da própria engenharia interna. Promotorias cíveis e de família e que têm esse perfil mais opinativo, estão sendo [...] extintas para a criação desses órgãos que têm um perfil de ação, de atuação, quer dizer, o promotor como advogado propriamente da sociedade, propondo as ações, iniciando as investigações. (ENTREVISTA COM PROMOTOR D)

Arantes (1999) destaca a *judicialização da política* que resulta dessas novas atribuições do MP, invertendo o curso “normal” das coisas em sistemas liberais-democráticos. Nestes, via de regra, a defesa de direitos coletivos emerge das instituições da sociedade civil, transmite-se aos partidos, é disputada politicamente na esfera legislativa e, quando já inscrita em lei, é garantida pela Justiça. A atuação do MP

³⁶ A lei 6938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, é considerada marco inaugural da normatização jurídica dos interesses transindividuais no Brasil [Arantes 1999, p. 85].

pós-1988 caracterizar-se-ia, ao contrário, por uma postura voluntarista e tutelar, ancorada na velha noção de que a nossa sociedade civil é “hipossuficiente”, ou seja, “fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais”, e de que as nossas instituições político-representativas são degeneradas, tornando imprescindível a atuação afirmativa de um “poder externo” autônomo e independente, livre de controles, para proteger os direitos dos cidadãos (*idem*, p. 95-6). Ecos dessa noção podem ser encontrados na resposta a uma pergunta do questionário do CESeC, em que menos da metade dos entrevistados concordaram com a afirmativa de que a pressão dos cidadãos é que move o trabalho do órgão na defesa de direitos coletivos da população.

A atividade do MP nessa área seria pensada, assim, como *substituta* da ação propriamente política travada na sociedade civil, no Legislativo e no Executivo (Arantes 1999, p. 97).³⁷ Somando-se a isso “a abrangência dos direitos constitucionais do cidadão, a obrigatoriedade da prestação dos serviços de relevância pública pelo Estado, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade por omissão”, e a função dada ao MP de zelar pela observância de todos esses direitos (*idem, ibidem*), tem-se uma dimensão da enormidade da tarefa e dos limites à possibilidade de que o órgão a cumpra efetivamente. A tendência a privilegiar algumas áreas de atuação em detrimento de outras, como assinalado mais acima, é provavelmente uma resposta adaptativa assumida ao longo do tempo pela instituição. Mas, como essas escolhas em grande medida resultam da ação voluntarista e fragmentária de indivíduos e grupos, não de regulamentação legal específica nem de orientações institucionais padronizadas ou de mobilização da sociedade civil, o resultado conjunto da atuação do MP termina deixando a descoberto muitos direitos fundamentais e contribuindo bem menos para a consolidação da democracia do que o idealizado pela Constituição de 1988.

Ademais, a ambiguidade inerente à tarefa de “fiscal da lei” – ora em defesa do Estado, ora da sociedade – cria espaço para que o MP com alguma frequência aja *contra* a garantia e a ampliação de direitos coletivos defendidos por movimentos da sociedade civil. Segundo um estudo nacional realizado em 2013, as organizações civis que trabalham, por exemplo, com questões fundiárias, criminais ou socioeducativas tendem a perceber o Ministério Público não como aliado e sim como antagonista, pelo fato de o órgão

³⁷ Uma referência importante para o aprofundamento desse debate sobre relação entre organizações da sociedade civil e “órgãos de litígio” do próprio Estado [MP e Defensoria Pública] é o estudo realizado pelo Cebrap em parceria com o PNUD e a Secretaria da Reforma Judiciária do Ministério da Justiça [cf. Rodriguez 2013].

muitas vezes tomar partido da repressão e da “cultura institucional’ de criminalização [dos movimentos sociais] que coloca ‘muito peso’ na dimensão criminal de certas questões sociais em vez de atuar na promoção e garantia de direitos” (Rodriguez 2013, p. 77).

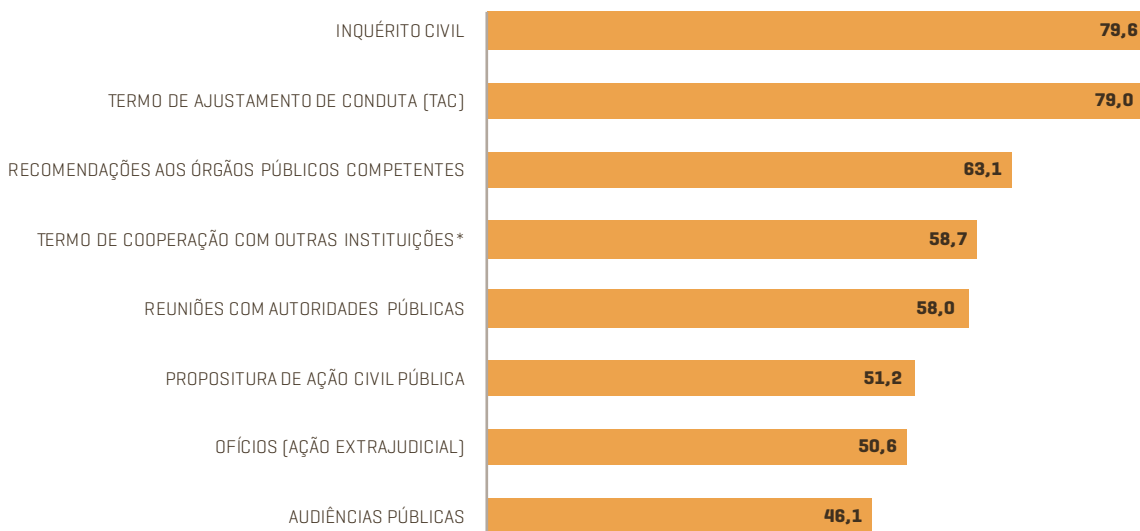
Canais, instrumentos, obstáculos e resultados

Para promotores e procuradores que disseram atuar exclusiva ou parcialmente na área de direitos transindividuais (63% do total), o atendimento direto ao público ou mediado por organizações da sociedade civil seria de longe o canal mais importante de contato com a população e de conhecimento de demandas e denúncias relativas a esses direitos. Outros meios, como centros de apoio e ouvidoria do MP, Disque-Denúncia e grande mídia, também são considerados relevantes, porém menos efetivos ou menos utilizados para o trabalho na área (ver Tabela 3, acima).

Recebida uma denúncia de violação de direitos, o(a) promotor(a) tem prazo de 30 dias para despachá-la, seja indeferindo-a, encaminhando-a a outra promotoria mais específica ou propondo ações judiciais ou extrajudiciais dentro da própria promotoria em que atua. A mesma denúncia pode mobilizar atividades de mais de uma promotoria – por exemplo, casos de abuso praticados por policiais militares podem ser encaminhados tanto para a área de cidadania quanto para a de auditoria da justiça militar – e ocasionar encaminhamentos, investigações, punições e reparações diversas, de tipo penal e/ou cível, conforme a natureza da violação envolvida.

Os mecanismos extrajudiciais são preferidos, ao menos em tese, pelos promotores que trabalham na área de defesa de direitos coletivos. Quase 80% dos entrevistados atuantes nessa área consideram alta ou muito alta a efetividade do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta; metade ou mais deles apontou recomendações, termos de cooperação interinstitucional, reuniões e ofícios extrajudiciais como sendo também efetivos ou muito efetivos (Gráfico 8). Ação civil pública – único instrumento judicial constante da lista – recebeu boa avaliação de pouco mais da metade dos profissionais da área, mas ficou em sexto lugar entre os oito dispositivos listados.

GRÁFICO 8_ AVALIAÇÃO DE ALTA OU MUITO ALTA EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS PELO MP [%]*



[*] Os percentuais se referem ao conjunto dos promotores e procuradores que declararam ocupar-se exclusiva ou parcialmente da defesa de interesses transindividuais [**] Públicas, privadas e da sociedade civil

FONTE: PESQUISA CESEC

Em vez de recorrerem ao Judiciário – burocrático, moroso e pouco permeável às demandas populares – os promotores mais engajados na defesa de direitos coletivos tendem a buscar soluções via acordo político. Se o inquérito civil constata que houve prejuízo social, o(a) promotor(a) busca inicialmente convencer a entidade causadora a restabelecer o “equilíbrio social” modificando sua ação ou passando a prover determinado serviço. Quando a estratégia tem sucesso, firma-se um TAC entre o Ministério Público e a entidade pública ou privada em questão, e o caso pode ser considerado solucionado. Quando não tem sucesso, lança-se mão de palestras, audiências públicas, parcerias com órgãos públicos, ONGs etc., e se nenhum desses mecanismos surte efeito, recorre-se à via judicial, passando a solução do problema a depender dos rituais, do ritmo e dos critérios de decisão do Judiciário.

A grande vantagem do inquérito civil, segundo promotores ouvidos em entrevistas semiabertas, é que é possível acionar, por meio dele, vários outros mecanismos extrajudiciais e utilizá-lo como forma de monitoramento contínuo de determinada política pública. Isso porque, diferentemente do inquérito policial, que tem prazo legal para ser concluído, o civil pode tramitar por tempo indeterminado, desde que esteja cumprindo a função de monitoramento. Há clara preferência, assim, pelos dispositivos extrajudiciais, que não só permitem escapar da morosidade e das limitações da Justiça como ampliam o raio de ação e de influência dos membros do MP. De acordo com alguns entrevistados, mesmo a ação civil pública – grande inovação dos anos 1980, à época exaltada como importante instrumento de acesso a direitos – é vista cada vez mais como último e não como primeiro recurso na defesa dos interesses transindividuais:

Nós aqui em Minas temos buscado, em cada nova turma de promotores, dar uma ideia, uma exata noção da possibilidade de resolutividade da nossa atuação, e isso, seja pela mediação, seja pelas parcerias, seja pelas recomendações, seja por um inquérito civil, que seja o monitoramento daquela política. Isso tem sido bem destacado, e acho que é uma tendência mesmo (...), nos últimos anos a gente tem cada vez mais pensado em estratégias que antecedam a judicialização, né? A gente tem buscado outras esferas de exigibilidade desses direitos (...). Mas quando você não tem mais, assim, nenhum recurso, realmente a ação civil pública [se faz necessária]... (ENTREVISTA COM PROMOTOR C)

A ação civil pública é importante? Óbvio que é, mas para os casos em que você não consegue o acordo, a ação civil propriamente dita. E aí é que entra a questão (...) da ideologia do Judiciário, seria uma coisa que deveria ser mais rápida, solucionada de forma mais célere e que você acaba resolvendo a questão pela lentidão. Então surgem (...) as teorias da concretização do fato administrativo. São na verdade reconhecimentos de que o Judiciário demorou tanto pra atuar que a situação de fato concretizou, não adianta mais você mudar agora. (ENTREVISTA COM PROMOTOR B)

Cerca de 81% dos promotores e procuradores que preencheram o questionário concordam total ou parcialmente com as afirmações de que o Judiciário não dá a devida atenção à tutela dos direitos coletivos e de que existe uma crise na administração da Justiça no Brasil; quase todos (94%) apontaram como grande obstáculo à atuação do MP a morosidade dos procedimentos judiciais e 81% indicaram

como problema o despreparo dos juizes para lidar com as novas demandas da sociedade, opinião ilustrada também pela fala de um promotor ouvido na pesquisa qualitativa:³⁸

Eu acho que nesse ponto específico o grande problema não é o MP, o grande problema é o Judiciário. Nós evoluímos (...) e eles estão perdidos ainda na história da evolução. E agora você não está tratando mais de um indivíduo. É a coletividade. E o Judiciário não está preparado pra isso.
(ENTREVISTA COM PROMOTOR A)

No entanto, 61% dos entrevistados no *survey* concordaram com a afirmativa de que as atividades extrajudiciais – inquérito civil, TAC, negociações, campanhas, audiências etc. – *ainda não são prioridade na atuação do Ministério Público*, seja porque as atividades judiciais continuam ocupando *status* privilegiado, seja porque o trabalho extrajudicial também envolve dificuldades e nem sempre constitui o caminho mais rápido ou mais fácil de atuação na área dos direitos transindividuais. A despeito do grande poder de que o MP desfruta, não é garantido que gestores públicos ou particulares colaborem fornecendo informações, participando de reuniões, acatando recomendações e cumprindo as medidas estipuladas. A maioria dos promotores e procuradores envolvidos com a defesa de interesses coletivos apontou, por sinal, como problemas frequentes ou muito frequentes da sua atuação, a dificuldade de mobilizar órgãos auxiliares para garantir a efetivação das decisões tomadas via mecanismos extrajudiciais (84%); a recusa ou demora das autoridades públicas ou privadas em responder às providências solicitadas pelo Ministério Público (66%) e a recusa ou demora no fornecimento de informações para o inquérito civil (64%). Em entrevista semiaberta no Estado do Rio de Janeiro, um promotor citou o caso-limite de um prefeito que rompeu inteiramente as relações extrajudiciais com o MP local, inviabilizando a realização de inquéritos civis durante a vigência do seu mandato.

³⁸ Segundo Arantes [1999, p. 89], haveria mesmo resistência do Judiciário a incorporar ações de caráter coletivo, visto ser o nosso ordenamento jurídico essencialmente de matriz liberal-individualista. O autor também sugere, entretanto, que esse mesmo ordenamento “vem passando por profundas alterações à medida que direitos de dimensão coletiva têm sido instituídos e que novos procedimentos judiciais têm possibilitado a busca de sua efetividade” [*idem*, p. 93].

Alguns expedientes podem ser acionados para aumentar o poder de pressão sobre autoridades públicas ou privadas responsáveis pela violação de direitos e para fazer cumprir recomendações e medidas estipuladas pelo MP. Entre eles, o estabelecimento de parcerias com ONGs e associações;³⁹ a mobilização de recursos da comunidade; a articulação de forças locais; visitas periódicas a órgãos governamentais e realização de *blitzes* para detectar irregularidades. Esse tipo de atuação, para obter resultados, envolve, portanto, um trabalho incessante de articulação, abertura de canais de diálogo, mediação, negociação, e exige muita vontade política para enfrentar resistências, inércias e interesses contrários ao acatamento de acordos e recomendações.

Há pouca regulamentação e quase nenhuma padronização quanto à escolha e ao uso de recursos judiciais ou extrajudiciais. A opção depende em grande medida, do perfil dos promotores envolvidos, que podem ser mais “formalistas”, mais apegados à esfera judicial e à atuação “de gabinete”, ou inclinar-se mais para a categoria dos “promotores de fatos” (Silva 2001), cujo estilo de atuação assenta sobretudo na articulação política e na mobilização de instrumentos extrajudiciais.

Alguns colegas preferem uma atuação mais formal, acham que o melhor é judicializar logo; outros apostam no esgotamento dessa negociação, o que é extremamente trabalhoso. É muito mais simples propor uma ação civil pública do que você criar toda uma pauta de negociação, de reuniões e tal. Não há assim, um manual, um passo a passo, que precise ser necessariamente seguido, fica mesmo no campo de avaliação de cada promotor de justiça daquilo que é mais conveniente ou não. (ENTREVISTA COM PROMOTOR D)

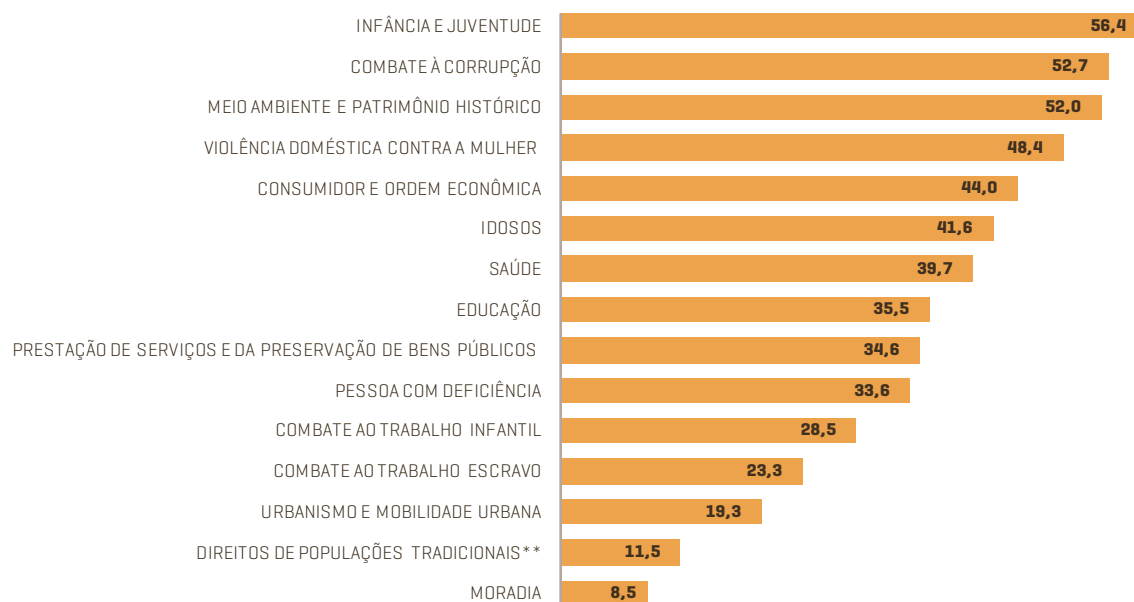
Apenas 36% dos entrevistados no *survey* concordaram total ou parcialmente com a frase “O desempenho do Ministério Público para a proteção dos direitos difusos *não* é resultado do engajamento individual, já que essa questão é prioridade para a instituição”. Fica indicada assim, mais uma vez, a prevalência das escolhas pessoais sobre a padronização institucional como característica da atuação do órgão. Tais escolhas envolvem, entre outras coisas, posicionamentos ideológicos inclinados ou não a admitir a *politização da justiça* que mergulha os promotores na trama dos conflitos, das negociações, das articulações e das “soluções possíveis” na sociedade real (cf. Arantes 1999; Silva 2001).

³⁹ Para uma análise de diversos tipos de parcerias que pode haver entre o MPF ou dos estados e organizações da sociedade civil, ver Rodriguez [2013, p. 77-89].

Mas, além de inclinações, empenhos e vontades políticas individuais, o sucesso da ação política do MP depende do grau efetivo de autonomia de que desfrutam seus membros frente a outras forças, tanto públicas quanto privadas, o que, por sua vez, depende de uma série de variáveis, incluindo maior ou menor sucesso de manobras para “controlar por cima” a instituição, isto é, por meio da prerrogativa dos governadores de escolher os chefes dos MPs estaduais (Arantes 1999). Portanto, as ações do órgão e seus efeitos práticos também podem variar muito de acordo com a autonomia real em cada contexto, “desde uma subordinação às contingências políticas e sociais locais até um desempenho mais independente [em relação às] forças políticas” (Sadek 2000, p. 7).

Sejam quais forem as variáveis intervenientes em cada caso, não parece muito otimista a avaliação de boa parte dos promotores e procuradores entrevistados pelo CESeC acerca dos resultados do seu trabalho na defesa de direitos transindividuais. O Gráfico 9, a seguir, constrói uma espécie de *ranking* de subáreas específicas nas quais a atuação do MP é avaliada como de alto ou muito alto sucesso. Evidentemente, tais avaliações, embora genéricas, devem sofrer influência do maior ou menor conhecimento que cada promotor(a) tenha de cada área. Mas, no conjunto, chama atenção o fato de menos de metade dos entrevistados considerar exitosa ou muito exitosa a atuação do órgão em 12 das 15 áreas listadas, sendo *infância e juventude*, *combate à corrupção* e *meio ambiente/patrimônio histórico* as três únicas linhas de trabalho cujos resultados a maioria avalia positivamente. Chamam atenção também os índices muito baixos de avaliações positivas, inferiores a 20%, para a defesa de direitos relativos à moradia, às populações tradicionais e ao usufruto do espaço urbano – temas que ganharam grande evidência recentemente, em torno, por exemplo, das mobilizações dos sem-teto, do movimento contra a construção da usina de Belo Monte e das manifestações contra o aumento do preço das passagens nos ônibus intramunicipais.

GRÁFICO 9_ AVALIAÇÕES DE ÊXITO ALTO OU MUITO ALTO ALCANÇADO PELO TRABALHO DO MP NO CAMPO DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS [%]*



[*] Os percentuais se referem ao conjunto dos promotores e procuradores que declararam ocupar-se exclusiva ou parcialmente da defesa de interesses transindividuais [**] Indígenas, quilombolas, ribeirinhos etc.

FONTE: PESQUISA CESEC

Em suma, o envolvimento exclusivo de quase 39% dos promotores com a defesa de interesses transindividuais e a presença de outros 24% que se ocupam ao menos parcialmente dessa tarefa (Gráfico 3) mostra que ela atrai hoje uma fatia considerável dos que ingressam na carreira do MP. Mas o modo como se desincumbem de tal atribuição e os resultados que alcançam são muito oscilantes e parecem depender fortemente de perfis pessoais, inclinações ideológicas e etapas da trajetória profissional. Serão examinados a seguir alguns dados da pesquisa que, em diálogo com os de outros trabalhos, permitem evidenciar diferentes modelos de atuação dentro do Ministério Público brasileiro.

PADRÕES DE ATUAÇÃO E DE RELAÇÃO COM O PÚBLICO

Num estudo qualitativo sobre atuação do MP de São Paulo em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, Cátia Silva (2001, p. 136-9) identificou dois “tipos ideais” de promotores, segundo seus estilos de atuação: os “promotores de fatos”, que recorrem prioritariamente a meios extrajudiciais, à mobilização de recursos da comunidade e à articulação política, e os “promotores de gabinete”, que tendem a enxergar-se predominantemente como “fiscais da lei” e a agir reativamente, não se vendo como articuladores políticos nem como “autoridade que deve cobrar continuamente do poder público a implementação de políticas e programas sociais”. Os últimos chegariam mesmo a questionar “a abrangência das suas atribuições na defesa de interesses metaindividuais” e considerariam que a atuação por meios extrajudiciais compromete “a noção do promotor como autoridade judiciária encarregada prioritariamente de instaurar inquéritos, propor ações, cuidar dos processos de sua área e fiscalizar o cumprimento da lei” (*idem, ibidem*).

Inversamente, os “promotores de fatos” encarariam as ações judiciais como último recurso e prefeririam lançar mão, até onde possível, de várias modalidades de medidas extrajudiciais, tais como diligências, campanhas, reuniões, mobilização, divulgação de informações, atendimento à população e “pressão formalizada” sobre autoridades públicas ou privadas, por meio de diálogo, negociações, acordos e/ou instauração de inquéritos civis. Tenderiam também a dedicar-se a “projetos”, como combate ao trabalho infantil, à evasão escolar, à poluição hídrica, ao uso irregular do solo etc.. Evitariam a via judicial, não só pela morosidade da Justiça, mas também por se verem num papel que transcende o sistema judiciário e estende-se à solução do “problema social” (Silva 2001, p. 136-9).

Não é possível aplicar a classificação acima aos dados do CESeC, visto que a pesquisa e os instrumentos de coleta não foram desenhados com esse propósito. Ainda assim, a análise desenvolvida por Silva e também a distinção feita por Sadek (2000) entre uma atuação “tradicional” do MP e outra “nova” servem de referência para destacar alguns fatores incidentes nos estilos de atuação de membros do órgão, verificáveis por meio de cruzamentos de dados coletados no levantamento quantitativo e de observações feitas em entrevistas e grupos de discussão.⁴⁰

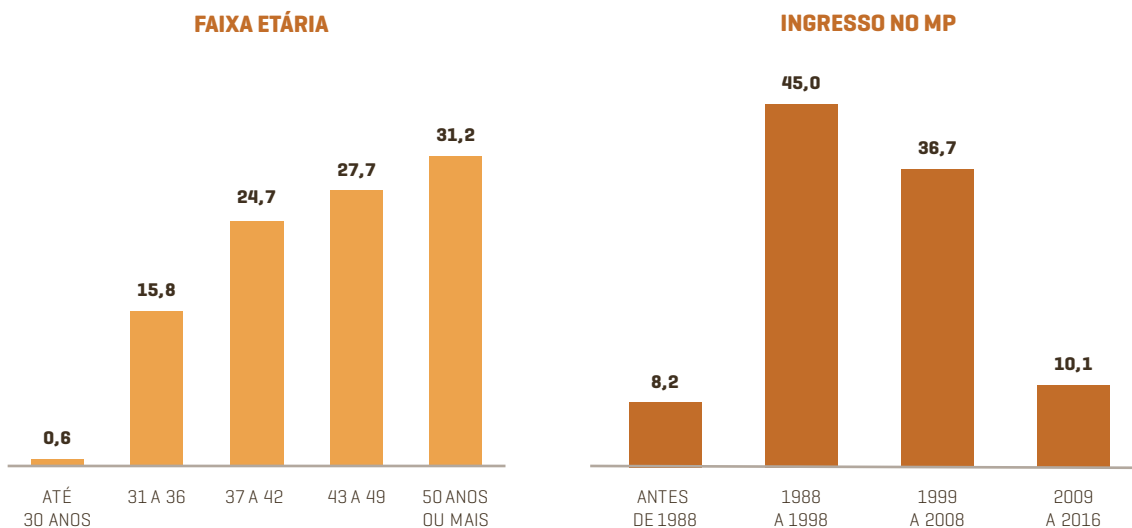
Observa-se, inicialmente, que há correlação significativa entre áreas geográficas e amplitude dos campos de atuação: promotores e procuradores das capitais e regiões metropolitanas tendem a dedicar-se menos que os do interior às três linhas de trabalho analisadas nas seções anteriores, sendo que quase 40% não atuam em nenhuma delas, podendo-se inferir que operam unicamente no modelo “de gabinete”, com maior inclinação para tarefas tradicionais das áreas cível e penal.⁴¹ Já entre os profissionais de municípios interioranos, a proporção dos que não se envolvem nem exclusiva nem parcialmente com nenhum dos três temas é de apenas 13%. O grau de especialização também varia no espaço: 60% dos profissionais dedicados a uma única linha de trabalho atuam na capital ou nos municípios do entorno, enquanto a parcela dos que atuam em duas ou três das áreas temáticas destacadas é muito maior nas comarcas do interior (82%) do que nas de regiões metropolitanas (18%).

Outra correlação importante é entre linhas de atuação, idade e tempo de trabalho no MP. Como mostra o Gráfico 10, abaixo, quanto mais velhos e mais antigos no órgão (exceção feita aos poucos entrados antes de 1988), mais especializados tendem a ser os promotores e procuradores.

⁴⁰ Todos os cruzamentos mencionados a seguir foram submetidos a testes qui-quadrado e se mostraram estatisticamente significativos.

⁴¹ Por tarefas “tradicional” pode-se considerar, na área cível, a atuação relativa a família, órfãos, incapazes e interditos, sucessões, registro público, falência e recuperação judicial e extrajudicial etc.; na criminal, propositura de ação penal, tribunal do júri, investigação penal e auditoria da justiça militar.

GRÁFICO 10_ PROPORÇÃO DE PROMOTORES E PROCURADORES ATUANTES NUMA ÚNICA ÁREA, SEGUNDO IDADE E PERÍODO DE INGRESSO NA INSTITUIÇÃO [%]



FONTE: PESQUISA CESEC

Tais resultados refletem o modo de estruturação da carreira no MP. Como já dito, o início da trajetória se dá pela alocação em cidades interioranas, onde o grau de especialização do(a) promotor(a) é mais baixo, tendo ele(a), via de regra, de dedicar-se à chamada “clínica geral”, isto é, a uma vasta gama de demandas que englobam boa parte do campo de competência do órgão. À medida que avança na carreira, o(a) profissional tenderá a restringir cada vez mais seu leque de temas, caminhando para a especialização numa única ou em muito poucas linhas de trabalho. Segundo Silva (2001), essa forma de organização da carreira determina um crescente distanciamento em relação à população, sobretudo a mais pobre, e às suas variadas demandas. Se no início da trajetória dos promotores há certa imersão na realidade social que os circunda, isso vai-se tornando longínquo para boa parte deles quando galgam os degraus na direção das comarcas de última entrância.

Atuando e residindo por alguns anos numa cidade pequena, onde provavelmente é o único representante do MP, o(a) promotor(a), goste ou não, relaciona-se de diversos modos com a comunidade local e toma conhecimento de um amplo espectro de assuntos que a afetam no dia a dia:

... seja as reclamações dos pais sobre as novas exigências das escolas estaduais, os boatos sobre um possível ‘desvio de verbas da creche’ e denúncias sobre irregularidades nas eleições municipais, seja os comentários dos moradores a respeito das deficiências do transporte coletivo ou do loteamento clandestino que ameaça os mananciais da região.

Utilizando a considerável influência que possuem quando ocupam cargos em comarcas do interior, os promotores acabam encaminhando pessoas para serviços públicos e intermediando conflitos entre autoridades locais e a população, ou mesmo entre os próprios habitantes. As denúncias e reclamações sobre casos individuais que ‘chegam’ aos gabinetes dos promotores podem dar origem a inquéritos civis e ações judiciais visando à resolução de questões mais abrangentes, ligadas à defesa de interesses coletivos e difusos. (*idem*, p. 132)

Também há atendimento ao público nas capitais, mas, pelo menos na cidade de São Paulo, os problemas e as denúncias geralmente chegam ao gabinete do(a) promotor(a) “via imprensa, partidos políticos, vereadores, deputados e organizações não governamentais” e, em função da alta especialização, os profissionais tendem a manter contato com instituições unicamente nas áreas temáticas de que estão incumbidos (*idem, ibidem*). No Rio de Janeiro, pessoas ouvidas em entrevistas semiabertas ressaltaram, ademais, o afastamento entre promotores e a população mais pobre decorrente do luxo da sede do MP, dos fortes esquemas de segurança que circundam tanto o prédio quanto os membros do órgão, dos sinais de posição social elevada ostentados por muitos deles e da sua tendência à atuação “de gabinete”, sem contato direto com os problemas sociais.

... é um luxo único. Você quase que passa por uma revista íntima (...), só falta isso. Porque você passa por um raio-x, você tem que tirar foto (...). Quando que uma pessoa, por exemplo, que vai fazer uma denúncia contra, vamos dizer, o policial, ou um promotor, vai no Ministério Público efetivamente fazer isso? Não vai. (GRUPO DE DISCUSSÃO COM MOVIMENTOS DE DIREITOS HUMANOS)

Eu me lembro, assim, que sempre chegavam uns homens de terno, muito jovens (...), umas mulheres muito chiques (...) e tal, e aí passavam em frente de onde a gente estava, cumprimentavam, e isso poucas vezes, nos anos todos de unidade prisional. (GRUPO DE DISCUSSÃO COM FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO)

Afirmou-se mesmo que uma parcela dos membros do órgão “não gosta de pobre” (grupo de discussão com movimentos de direitos humanos) e acredita que “pobre é coisa da Defensoria”, não do MP (entrevista com promotor A).⁴² Embora mais de 3/4 dos promotores e procuradores que preencheram o questionário discordassem da afirmação de que existem “dois Ministérios Públicos, um para os pobres e outro para os ricos”, a pecha de elitismo apareceu bastante colada à imagem do órgão nos depoimentos colhidos durante a pesquisa qualitativa.⁴³

... o MP faria um excelente serviço se focasse, por exemplo, na defesa dos hipossuficientes de verdade, defender as minorias, sabe? Fiscal da lei, guardião da lei e tal, mas tem gente que sabe muito bem quem manda na lei. Então, já que tem esse poder todo, por que não fazer o que só a Defensoria faz? Não é papel da Defensoria apenas. (GRUPO DE DISCUSSÃO COM POLICIAIS)

... boa parte das atribuições, e mais do Ministério Público, acabam sendo incorporadas pela Defensoria. Porque o Ministério Público se nega a fazer e não reconhece como o seu papel. E aí a Defensoria tem que se meter nesses casos que são atribuições do Ministério Público. (GRUPO DE DISCUSSÃO COM FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO)

⁴² Prevista no artigo 134 da CF/1988 e organizada na União e nos estados pela Lei Complementar 80, de 1994, a Defensoria Pública é um órgão com autonomia administrativa e funcional, e com atribuição de assegurar acesso à defesa e garantia de direitos e interesses dos cidadãos menos favorecidos economicamente. Pela Lei Federal 11.448/2007, adquiriu o poder de instaurar ações civis públicas, o que aumentou sua capacidade de atuação reativa e preventiva a violações de direitos. [cf. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm]

⁴³ Críticas muito semelhantes – sobre elitismo, burocratização e “encastelamento” social do MP – apareceram na já mencionada pesquisa do Cebap, que ouviu integrantes de 103 organizações não governamentais de defesa de direitos em todo o país [cf. Rodrigues 2013, p. 87-89]. A pesquisa mostra, porém, que há variações entre estados e sobretudo entre promotores ou procuradores específicos, tendo alguns uma postura mais engajada, “crítico-progressista” e combativa [p. 80], enquanto outros manteriam uma atitude mais “conservadora, criminalizadora e repressiva” [p. 88] ou mais “formalista”, distanciada da população e “desconfiada” em relação às entidades da sociedade civil [p. 84, 87].

Tanto o contato direto com os problemas sociais quanto os impactos da atuação de cada promotor(a) parecem diminuir à medida que se passa das cidades pequenas e médias para as capitais e os municípios metropolitanos. Alguns membros do MP chegariam a optar pela “carreira no interior” por não se identificarem com o estilo “mais burocrático” e menos “firme” que enxergam no trabalho dos colegas da capital, considerando-o distante da verdadeira “vocação” do órgão delineada pela Carta de 1988 (Silva 2001, p. 132-3). Mas boa parte almejaria, ao contrário, como um “pr mio” da carreira, a possibilidade de trabalhar na cidade grande, de abandonar a “clínica geral” e de afastar-se da intera o direta com a popula o, especialmente com os seus segmentos mais pobres.

Já se mencionou mais acima que, na pesquisa quantitativa do CESeC, as avalia es positivas do desempenho do MP em diversas áreas de atua o resultaram quase sempre mais frequentes entre os promotores do interior do que entre os das capitais e regiões metropolitanas. A Tabela 6, a seguir, mostra os itens com mais de dez pontos percentuais de diferença e permite observar que o maior otimismo dos promotores de comarcas interioranas quanto   qualidade da sua atua o manifesta-se em esferas variadas de competência do órgão: prote o de direitos coletivos (sobretudo de crianças e adolescentes); fiscaliza o de unidades prisionais e socioeducativas; propositura de a o penal e atividade de atendimento ao público. Até mesmo o controle externo da polícia, que, no conjunto dos entrevistados, recebeu a pior qualifica o (ver Gráfico 5, acima), foi mais bem avaliado pelos membros do MP do interior que pelos alocados em comarcas metropolitanas (diferença de 9,5 pontos percentuais).

TABELA 6_AVALIAÇÕES DE BOM E ÓTIMO DESEMPENHO DO MP EM DEZ ÁREAS DE ATUAÇÃO, SEGUNDO LOTAÇÃO DOS PROMOTORES E PROCURADORES EM COMARCAS METROPOLITANAS OU INTERIORANAS [%]

	CAPITAL E RM	INTERIOR
Fiscalização de estabelecimentos para crianças e adolescentes em risco	44,3	61,9
Promoção de ação socioeducativa	53,9	71,0
Representação ante ato infracional	67,6	84,1
Fiscalização da execução penal	32,0	48,0
Promoção de ação penal pública	72,8	87,7
Atendimento ao público	66,1	80,3
Fiscalização de prisões	37,8	51,0
Fiscalização de unidades socioeducativas	36,6	48,4
Proteção dos direitos das crianças e adolescentes	66,0	77,6
Defesa da educação	51,5	61,9

FONTE: PESQUISA CESEC

Por outro lado, se o maior contato com o público e com os problemas da sociedade local confere mais efetividade à ação dos promotores do interior, seria de imaginar que a maior disponibilidade de pessoal e de recursos nas grandes cidades permitisse manter maior número e variedade de promotorias temáticas, possibilitando cobrir com mais eficácia o amplo espectro de atribuições do MP. Mas aparentemente não é o que se verifica em todo o país, a julgar pelos dados levantados na pesquisa, que mostram não só uma enorme variação da disponibilidade relativa de promotores e procuradores entre as UFs, mas também a persistência de grandes lacunas de regulamentação específica sobre atuação do órgão em diversas áreas. Muitas promotorias especializadas existem “no papel”, mas não funcionam na prática ou funcionam precariamente. Ademais, a origem de classe, o olhar elitizado, a personalização dos estilos de trabalho e a tendência, induzida pela estruturação da carreira, a transformar “promotores de fatos” em “promotores de gabinete” parecem conspirar fortemente contra o amplo exercício dos poderes outorgados ao Ministério Público pela Constituição de 1988, especialmente no que toca à ampliação do acesso a direitos e ao aprofundamento da nossa democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se lugar comum dizer que a Constituição de 1988 deslocou o Ministério Público brasileiro da mera função de defesa do Estado para a de defensor da sociedade, dos direitos e da democracia, transformando o “promotor público” em “promotor de justiça” e estendendo a função de “fiscal da lei” muito além das tarefas tradicionais do órgão nas esferas cível e penal. A pesquisa cujos resultados foram expostos neste trabalho partiu da indagação sobre até que ponto a atuação efetiva dos membros do MP corresponde hoje às suas amplas atribuições constitucionais e aos recursos, ao poder e à autonomia que lhes foram conferidos para que pudessem cumpri-las. Buscou captar opiniões, percepções e avaliações sobretudo dos promotores e procuradores em ação no país, mas também de profissionais diretamente impactados pelo trabalho (ou pela omissão) do órgão: policiais, agentes penitenciários e ativistas de direitos humanos. Buscou ainda recolher informações sobre pessoal, áreas de atuação e formas de comunicação com o público nos sites dos 27 MPs estaduais. A título de resumo e conclusão, enumeram-se em seguida alguns aspectos mais importantes que emergiram dessa pesquisa:

- Os membros do MP compõem um segmento fortemente elitizado – na maioria, homens brancos, oriundos das classes média e alta. Como filtro social contribui não só o nível de exigência do concurso de entrada, mas também o requisito de três anos de atividade prévia na área jurídica. Se a elitização não determina, por si só, os tipos de atuação adotados, pode ter considerável influência na escolha de prioridades e na chance de recrutar profissionais vocacionados para as novas atribuições do órgão, isto é, conectados aos problemas das camadas mais pobres e mais vulneráveis da população.
- A independência funcional conferida aos membros do MP parece ser uma faca de dois gumes: por um lado, segundo 90,6% dos entrevistados, é fundamental para garantir a isenção do trabalho dos promotores, mas, por outro, segundo quase metade deles, pode também servir de escudo para a omissão.

- A mesma independência torna muito difícil o controle, a cobrança e qualquer tipo de intervenção sobre as atividades-fim e as decisões dos membros do MP, mesmo quando equivocadas, seletivas, morosas ou ineficazes. Para alguns dos entrevistados, o “guardião da democracia” pode tornar-se, no limite, o “legitimador da exceção”, por deter atribuições quase ilimitadas e pouco passíveis de fiscalização, protegidas que estão sob o manto da independência funcional do promotor de justiça.
- O modo como a carreira no MP está estruturada sinaliza como melhor e mais atraente a atuação numa grande cidade, a especialização dos promotores em um ou em poucos temas e o distanciamento do contato direto com a população, especialmente com seus segmentos menos favorecidos. Estimula, em outras palavras, a conversão de “promotores de fatos” – mais imersos nos problemas e conflitos cotidianos; mais proativos; mais generalistas; mais propensos à utilização de meios extrajudiciais e à busca de negociações e acordos – em “promotores de gabinete”, mais reativos, mais especializados, mais afastados da população e mais apegados aos instrumentos judiciais.
- É muito baixo o envolvimento de promotores e procuradores em duas áreas temáticas que demandariam especial empenho do “fiscal da lei” e “guardião da democracia”: controle externo das polícias e supervisão da execução penal – áreas em que a atuação do MP é mal avaliada pelos próprios entrevistados, sequer é mencionada explicitamente na maioria dos *websites* do órgão e é abraçada exclusiva ou parcialmente por menos de 1/3 dos seus membros. Não parece exagero dizer que tem havido omissão, quando não leniência, de boa parte do Ministério Público frente às sistemáticas ilegalidades e violações de direitos que caracterizam a ação policial e o funcionamento do sistema prisional no Brasil. Há, sem dúvida, iniciativas visando à reversão desse quadro, mas provêm de indivíduos ou grupos, não de um esforço concentrado da instituição para enfrentar os graves e crônicos problemas dessas duas áreas – uma delas, aliás, expressamente prevista na Carta de 1988 como atribuição *exclusiva* do MP.
- Nas duas esferas acima, evidencia-se com clareza uma das contradições que permeiam o papel atribuído ao MP no Brasil, simultaneamente de defensor do Estado e de protetor dos direitos da sociedade, violados com frequência pelo próprio Estado. O mesmo órgão que acusa e demanda punição legal incumbe-se de fiscalizar sua execução, não só para garantir que o condenado seja de fato punido, mas também, teoricamente, para assegurar que seus direitos constitucionais sejam

respeitados durante o cumprimento da pena. O mesmo órgão que participa da repressão à criminalidade é o que deve fiscalizar as polícias, não só para garantir que os inquéritos policiais fundamentem adequadamente a acusação penal, mas também, em tese, para proteger os cidadãos de ações abusivas e ilegais da polícia. Até que ponto um órgão estatal, ainda que formalmente independente dos outros poderes, tem real autonomia e vontade política para atuar *contra o Estado* e para eleger a perspectiva garantista acima da punitivista? Pelo menos nas áreas de controle das polícias e supervisão das penas legais – que mais diretamente se superpõem à velha e prestigiosa função acusatória do Ministério Público na área criminal – os resultados desta e de outras pesquisas não sugerem uma resposta otimista.

- Pode-se questionar também se os princípios organizadores do MP – unidade, indivisibilidade e independência funcional – operam de fato na prática e, antes de mais nada, se são compatíveis entre si. Parece residir aí uma outra contradição do modelo de Ministério Público consagrado pela Constituição de 1988: a extrema independência funcional dos membros – que substituiu a *hierarquia*, corolário lógico dos dois primeiros princípios –, reforçada pela ausência de controle externo, pela forma de estruturação da carreira e pela falta de padronização institucional das linhas e dos métodos de ação, induz primordialmente à *fragmentação*, não à *unidade*. Fragmentação das escolhas, das definições de prioridades, dos estilos de trabalho, do campo de problemas a enfrentar e do público a ser contemplado. Fragmentação não só em promotorias, centros, núcleos e grupos que muitas vezes não dialogam entre si, mas também ao nível estritamente individual, fenômeno designado em várias entrevistas semiabertas como “fulanização” dos modos de atuação do MP.
- O princípio da unidade tampouco parece harmonizar-se com a estrutura federativa do país, bastando uma visita aos 27 *sites* dos MPEs e do MPDFT para verificar o quanto se diferencia a atuação dos membros do órgão nas várias UFs, em que pesem medidas recentes voltadas a produzir alguma homogeneidade na geração e divulgação de informações. A assimetria na distribuição dos recursos humanos estaduais – com taxas de variando de 3,5 a 13 promotores e procuradores por 100 mil habitantes – é mais um indício da falta de padrões básicos que justificariam considerar-se o MP uma instituição nacional *una e indivisível*.

- Contudo, mais do que a variação entre os estados, dois fatores parecem ser decisivos para se entender as diferenças nas prioridades e nos estilos de atuação dos membros do MP: o estágio em que o(a) promotor(a) se encontre na carreira profissional e as diferenças de perfis, inclinações ideológicas, posições políticas e expectativas individuais. Alguns autores têm proposto “tipos ideais” – como promotor “de gabinete” e “de fatos”, “tradicional” e “novo” ou “conservador” e “progressista” – para orientar a análise desses padrões e estilos. Embora a pesquisa do CEsEC não objetivasse testar tais classificações, diversos resultados obtidos parecem confirmar sua pertinência e levantar novas perguntas para estudos posteriores. Por exemplo, qual o peso, hoje, de cada um desses tipos no interior do MP? Qual a importância comparativa das atividades judiciais e extrajudiciais na atuação cotidiana do órgão? E em que medida isso impacta a abrangência, a qualidade e o resultado do trabalho desenvolvido nas diversas áreas de sua competência?

Talvez o pior efeito da fragmentação ou personalização das linhas e dos métodos de trabalho seja tornar a garantia de interesses dos segmentos mais pobres e vulneráveis dependente em alto grau da disponibilidade de promotores vocacionados para esse trabalho e do acesso a eles, visto não se poder contar com um padrão unificado e contínuo de ação do órgão em prol dos “hipossuficientes” que transcenda as vontades políticas individuais. Embora mais da metade dos entrevistados dissesse que sua opção pela carreira no Ministério Público fora motivada pelo desejo de “proteger a população de baixa renda”, boa parte dos promotores e procuradores brasileiros parece manter-se alheia às demandas das camadas menos favorecidas, que, entretanto, deveriam ser o público prioritário das atividades do órgão.

Em suma, o balanço que foi possível fazer com base na literatura prévia e nos dados coletados pela pesquisa do CEsEC sugere a necessidade de se repensar o arranjo institucional concebido pelos constituintes de 1988, no sentido, não de restringir a independência funcional dos promotores e procuradores, mas de encontrar caminhos para uma padronização mínima das suas áreas e formas de atuação de modo que a defesa de direitos ocorra de fato por via institucional e o cumprimento das atribuições do MP possa ser efetivamente conhecido, cobrado e avaliado pela população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMB - ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *A AMB quer ouvir você: resultados da pesquisa 2015*. Brasília 2015. [<http://www.amb.com.br/novo/wp-content/uploads/2015/12/Pesquisa-PDF.pdf>. Último acesso: 14/07/2016]
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, 1999, p. 83-102. [<http://www.scielo.br/pdf/0D/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>. Último acesso: 30/04/2016]
- ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. A juridicização da saúde e o Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 63, maio/set 2009, p. 113-149. [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1259071580.pdf. Último acesso: 30/05/2016]
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal*. Brasília: ESMPU, 2010. [https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/Perfil_ebook.pdf. Último acesso: 16/04/2016]
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, n. 57/58, p.233-256, jan./jun. 1991.
- BARROS, José Manoel de Aguiar. *O Partido dos Justos: a politização da justiça*. São Paulo: Publisher, S.A. Fabris Editor, 2002.
- BOITEUX, Luciana. *Tráfico de Drogas e Constituição. Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*. Série Pensando o Direito, n. 1. Brasília: Ministério da Justiça, março de 2009. [Disponível em <http://www.bancodeinjusticas.org.br/wp-content/uploads/2011/11/Minist%C3%A9rio-da-Justi%C3%A7a-UFRJ-e-UnB-r%C3%A1fico-de-Drogas-e-Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Último acesso: 16/05/2016]
- CARDOSO, Clodoaldo Meneguello. *Tolerância e seus limites: um olhar latino-americano sobre diversidade e desigualdade*. São Paulo: UNESP, 2003.
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. As mulheres no Ministério Público Federal: iniciando uma reflexão necessária sobre discriminação e desigualdade de gênero. *Omnès – Revista Jurídica Digital*, v. 3, n. 1, 2016, p. 74-96. [<http://www.anpr.org.br/revistaomnes/wp-content/uploads/2016/06/as-mulheres-no-mpf-revista-omnes.pdf>. Último acesso: 15/07/2016]
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 1998 [edição eletrônica 2010]. [<http://static.scielo.org/scielobooks/qb3pp/pdf/castilho-9788579820373.pdf>. Último acesso: 16/04/2016]

- COMPARATO, Bruno Konder. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: FFLCH/USP, 2005. [http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/publico/TESE_BRUNO_KONDER_COMPARATO.pdf. Último acesso: 16/04/2016]
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A visão do Ministério Público sobre o sistema prisional brasileiro*, ano 1, dados de 2013. Brasília, 2013. [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Sistema%20Prisional_web_final.PDF. Último acesso: 16/06/2016]
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Novo manual do Portal da Transparência do Ministério Público*. Brasília, 2015a. [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/manual_da_transparencia_versao_final.pdf. Último acesso: 10/06/2016]
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: Um retrato, 2015*. Brasília, 2015b. [http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/MP_Um_retrato_WEB_FINAL.pdf. Último acesso: 30/04/2016]
- CNPG – CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO/GRUPO NACIONAL DE EFETIVAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. *Manual nacional do controle externo da atividade policial. O Ministério Público olhando pela sociedade*. Brasília, 2ª edição revisada e ampliada, 2012. [https://www.mprp.mp.br/app/webroot/uploads/Manual_do_Control_Externo.pdf. Último acesso: 04/06/2016]
- CUNHA, Luciana Gross *et al.* *Relatório ICJ Brasil - 2º e 3º trimestres/2014*. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. [Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14089/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%20ano%206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Último acesso: 06/04/2016]
- DEPEN – DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. *Levantamento de Informações Penitenciárias –Dezembro de 2014*. Brasília, Infopen/Ministério da Justiça, 2015. [http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/infopen_dez14.pdf. Último acesso: 05/05/2015]
- FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *IX Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo 2015. [<http://www.forum-seguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Último acesso: 16/04/2016]
- GERSHMAN, Bennett L. The new prosecutors. *University of Pittsburgh Law Review*, v. 53, 1992, p. 393. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1512845. Último acesso: 16/04/2016]
- JESUS, Maria Gorete Marques de *et al.* *Prisão Provisória e Lei de Drogas – Um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*. São Paulo: NEV/USP 2011. [Disponível em <http://www.nevusp.org/downloads/down254b.pdf>. Último acesso: 16/04/2016]
- KAKAR, Suman. Gender and police officers' perceptions of their job performance: An analysis of the relationship between gender and perceptions of job performance. *Criminal Justice Policy Review*, v. 13, n. 3, p. 238-256, 2002.
- KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. [<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a02v50n2.pdf>. Último acesso: 16/04/2016]

- LEMGRUBER, Julita *et al.* Usos e abusos da prisão provisória no Rio de Janeiro: Avaliação do impacto da Lei 12.403/2011. Rio de Janeiro: ARP/CESeC, 2013. [<http://www.ucamcesec.com.br/livro/usos-e-abusos-da-prisao-provisoria-no-rio-de-janeiro-avaliacao-do-impacto-da-lei-12-4032011/>. Último acesso: 16/04/2016]
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia. Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 17, novembro de 2015. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/files_mf/boletim17presosprovisorios.pdf. Último acesso: 05/05/2016]
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CAND, Ignacio. 2003. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RIBEIRO, Ludmila. Panorama das ouvidorias estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 2, p. 138-163, ago/set 2014. [<http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/391-921-1-SM.pdf>. Último acesso: 06/04/2016]
- MACEDO JR., Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, M. T. (org.) *Uma introdução ao estudo da Justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. [<http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Último acesso: 16/04/2016]
- MACAULAY, Fiona. *Problems of police oversight in Brazil*. London: Centre for Brazilian Studies (Working Paper CBS-33-02), 2002. [<http://www.area-studies.ox.ac.uk/sites/sias/files/documents/Macauly33.pdf>. Último acesso: 30/04/2016]
- MARQUES, Antonio Emílio Sendim *et al.* *Pela Justiça na Educação*. Brasília: MEC/Fundescola, 2000.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, n. 731, jan. 2013/abr. 2013. [Disponível, com atualizações, em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Último acesso: 05/05/2016]
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico do Ministério Público dos estados*. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006. [<http://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/estudos/item/83-diagnostico-ministerio-publico-dos-estados.html>. Último acesso: 03/08/2016]
- MPSP - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório de levantamento estatístico do Censo Racial de Membros e Servidores do MP-SP*. São Paulo: Grupo de Trabalho de Igualdade Racial, 2015. [http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2577596.PDF. Último acesso: 15/07/2016]
- MUSUMECI, Leonarda; SOARES, Barbara M.; BORGES, Doriam. *Raça e gênero no sistema de justiça criminal brasileiro: Perfil dos operadores e da população carcerária*. Rio de Janeiro: CESeC/PNUD, 2004. [http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/Ra%C3%A7a-e-genero-no-SJC3_11.pdf. Último acesso: 16/04/2016]
- MUSUMECI, Leonarda; LEMGRUBER, Julita. 2012. Ouvidorias de polícia no Brasil, 15 anos depois. In: DARCK, Marcio; DURÃO, Susana (orgs.). *Polícia, segurança e ordem pública. Perspectivas portuguesas e brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 219-248.

- PAULA, Christiane Jalles. Uma instituição militante: aspectos da história do Ministério Público fluminense. *Revista Estudos Políticos*, n. 1, 2010/02, p. 71-84. [<http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2010/11/1p71-84.pdf>. Último acesso: 16/04/2016]
- RODRIGUEZ, José Rodrigo (coord.). *Advocacia de interesse público no Brasil: A atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado*. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ-MJ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Série Diálogos sobre a Justiça, 2013. [<https://docs.google.com/a/ie.ufrj.br/file/d/0B6rczrk5KRKHeVVvM-21wRkZPaFJ5ZzU2Q0hCWk1YTzZBdzFr/edit>. Último acesso: 15/07/2016]
- SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. et al. *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Cedec, 2000, p. 3-22.
- SADEK, Maria Tereza (org.). *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*, São Paulo: Idesp/Sumaré, 1997 (republicado por Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010). [http://www.bvce.org/DownloadArquivo.asp?Arquivo=SADEK_O_ministerio_publico_e_a_justica_no_Brasil.pdf. Último acesso: 16/05/2016]
- SANTANA, Edilson. Ministério Público: Fiscal da lei, e não escravo da lei. Texto extraído de verbetes do *Dicionário de Ministério Público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009. [<http://www.mpce.mp.br/caocidadania/idoso-e-deficiente/artigos/>. Último acesso: 26/05/2016]
- SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, fevereiro de 2001, p. 127-44. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007. Último acesso: 16/04/2016]
- VIANA, Luiz Werneck et al. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2ª ed., 1997.

LEMGRUBER, Julita

Ministério Público: guardião da democracia brasileira? / Julita Lemgruber, Ludmila Ribeiro, Leonarda Musumeci, Thais Duarte – Rio de Janeiro : CESeC, 2016.

72 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-5969-001-9

1. Ministério Público - Brasil 2. Democracia. I. Ribeiro, Ludmila. II. Musumeci, Leonarda. III. Duarte, Thais. IV. Título.

cesec



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

APOIO:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



FORD FOUNDATION