

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES
E SISTEMAS PÚBLICOS - PPGOSP

MARCOS DE SOUZA RODRIGUES

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CIDADANIA, JUSTIÇA E
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.

São Carlos
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES
E SISTEMAS PÚBLICOS - PPGGOSP

MARCOS DE SOUZA RODRIGUES

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CIDADANIA, JUSTIÇA E
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos - PPGGOSP, para obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof. Dra. Carolina Raquel D. de Mello Justo

São Carlos
2017

Souza Rodrigues, MARCOS

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, CIDADANIA, JUSTIÇA E
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. / MARCOS Souza Rodrigues. -- 2017.
162 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus São
Carlos, São Carlos

Orientador: Prof. Dra. Carolina Raquel D. de Mello Justo

Banca examinadora: Nara de Carvalho Pavão; Dra. Maria Teresa Miceli
Kerbaui

Bibliografia

1. Justiça. 2. Cidadania. I. Orientador. II. Universidade Federal de São
Carlos. III. Título.

ERRATA

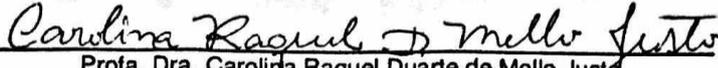


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

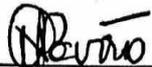
Pró-Reitoria de Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

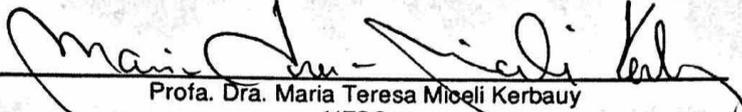
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Marcos de Souza Rodrigues, realizada em 13/12/2017:



Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
UFSCar

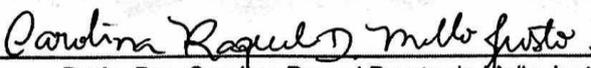


Prof. Dr. Nara de Carvalho Pavão
UFPE



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UFSCar

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Nara de Carvalho Pavão e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.



Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por permitir o aproveitamento de inigualável oportunidade e o cumprimento de desafio tão inspirador;

Aos meus queridos pais, Francisco e Irismar, por terem ensinado a mim e aos demais filhos o valor do conhecimento, do estudo e da retidão;

Aos meus irmãos, cunhadas, cunhados e sobrinhos, pelo exemplo e inspiração frente aos desafios intelectuais da vida;

A minha querida e amável esposa, Renilda, pelo incentivo constante e paciência com minha ausência, ambos incondicionais e sem os quais eu não teria mantido a coragem de enfrentar e concluir tal desafio;

Aos meus sogros, pais por afinidade, pelo incentivo e incondicional a qualquer desafio intelectual.

AGRADECIMENTOS

Às Professoras Carolina Raquel de Melo Justo, Nara Pavão e Maria Teresa Kerbauy, pela orientação, apoio e confiança: o meu respeito e admiração;

À Ivone Coelho Garcia, pelo acolhimento e convívio dos quais nasceram ideias inspiradoras. Pelas orientações, correções, esclarecimentos, e, sobretudo, pela disposição, sempre firme, de ajudar o próximo: a minha gratidão e a mais sincera amizade;

Aos membros do Gabinete do Procurador Chefe do MPF-SP, e especialmente ao Dr. Thiago Lacerda Nobre, Procurador Chefe do MPF-SP, pelo suporte e apoio ao projeto: a minha gratidão;

Aos membros da Coordenadoria de gestão de Pessoas do MPF-SP, especialmente ao Ricardo Marque, por apoiar e incentivar a iniciativa: minha gratidão;

À equipe da PRDC, especialmente ao Marcos Hamada e Dr. Pedro Antônio de Oliveira Machado, pelos debates, incentivos e considerações: os meus sinceros agradecimentos;

À equipe do Setor de Estatística, Coordenadoria jurídica, Atendimento ao cidadão e Assessoria de Comunicação - ASCON, pelas orientações e sugestões de acesso às fontes de dados institucionais do projeto: a minha gratidão;

A toda equipe da PPGGOSP, da Ufscar, especialmente às Coordenadoras, Maria Cristina Comunian Ferraz e Andrea Pimentel, e demais Professores, Professoras e colegas de curso, pela convivência e debates, sem os quais as ideias prematuras deste trabalho não teriam se materializado: meu reconhecimento e minha gratidão.

“As coisas nos parecem absurdas ou más porque delas temos um conhecimento parcial, e somos completamente ignorantes quanto à ordem e à coerência da natureza como um todo”
(Baruch Spinoza).

RESUMO

Esta dissertação se interessa primordialmente pela atuação social do Ministério Público Federal brasileiro na promoção do acesso à justiça e à cidadania e, em segundo plano, pelo modelo de administração pública adotado para o fortalecimento da Instituição. Tem como objeto de análise a atuação política e judicial recente do Ministério Público Federal. Objetiva verificar se a estratégia de aproximação com a grande mídia, ocorrida concomitantemente aos recentes casos de combate a corrupção, tende a promover a ampliação do acesso à justiça e cidadania, objetivos criados pela Constituição de 1988 e destacados no Planejamento Estratégico de 2011. Para tanto, analisa a crescente exposição da Instituição na mídia e os quantitativos de atividade social entre 2006 e 2016 representados neste estudo por: Ações Cíveis Públicas, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas, Inquéritos Cíveis e adicionalmente, quantitativos de denúncias recebidas e de ações e procedimentos criminais. Dados quantitativos colhidos no sítio eletrônico da transparência foram submetidos à análise gráfica que pudesse indicar tendências da atividade social da instituição e possível correlação com aproximação da instituição com a mídia. Os resultados indicam tendência de crescimento nas atividades institucionais da área social como um todo em possível correlação com aumento da aproximação da instituição com a Mídia. Esses resultados sugerem ampliação do acesso à justiça e promoção da cidadania no período analisado, indicando, subsidiariamente, que o emprego do Planejamento Estratégico para desenvolvimento da atuação social parece decisão acertada rumo ao fortalecimento institucional. A certificação dessa tendência e das relações de causa e efeitos requer estudos complementares.

Palavras-chave: Justiça. Cidadania. Ministério Público Federal. Sociedade. Planejamento Estratégico. Administração Pública.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

This dissertation sheds light majorly on the social action of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office in the enlargement of access to justice and promotion of citizenship and, secondly, by the model of public administration adopted to strengthen the Institution. Its purpose is to analyze the recent political and judicial action of the Institution. It aims to verify if the strategy of approach to the mainstream media, which occurred in conjunction with recent cases of corruption, tends to promote broader access to justice and citizenship, objectives created by the 1988 Brazilian Constitution and highlighted in the 2011 Strategic Planning. It analyzes the Institution's growing exposure in the media and the quantitative of the social activity between 2006 and 2016 represented in this study by: Public Civil Actions, Recommendations, Terms of Conduct Adjustment, Public Hearings, Civil Inquiries and additionally, quantitative reports of citizen's complaints about social rights and criminal judicial actions and prosecutions internal procedures. Quantitative data collected on the transparency website were submitted to graphic analysis that could indicate trends in the institution's social activity and possible correlation with the institution's approach to the media. The results indicate a tendency of growth in the institutional activities of the social area as a whole in possible correlation with the increase of the approach of the institution with the Media. These results suggest an increase in access to justice and promotion of citizenship in the analyzed period, indicating, in the alternative, that of using Strategic Planning to develop social performance seems correct choice toward strengthen the institution. The certification of this trend and of cause and effect relationships requires further studies.

Keywords: Justice. Citizenship. Federal Public Prosecutor's Office. Society. Strategic Planning. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Estrutura do trabalho	27
FIGURA 2 - Organização do Ministério Público Brasileiro	33
FIGURA 3 - Funções do Ministério Público brasileiro.....	38
FIGURA 4 - Ministros do STF com cargos legislativos e executivos entre 1889 a 2008.....	42
FIGURA 5 - Mapa de atuação do MPF	50
FIGURA 6 - Mapa Estratégico do MPF 2011	58
FIGURA 7 - Evolução do Índice de confiança nas instituições	94
FIGURA 8 - Sentidos da Gestão Pública	97
FIGURA 9 - Evolução do uso de planejamento estratégico em órgãos públicos federais	109
FIGURA 10 - Sistemática de análise.....	117

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Resultado de entrevistas sobre o papel da Justiça na sociedade brasileira.....	46
TABELA 2 - Planejamento Estratégico (PE) nas instituições públicas federais	109
TABELA 3 - Atividade política do MPF	123
TABELA 4 - Atividade judicial do MPF (civil e criminal)*	123
TABELA 5 - Resultado da coleta de dados das demandas ao MPF.....	124
TABELA 6 - Composição das atividades civis	127

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - O papel da Justiça pós 88	40
QUADRO 2 - Ministério Público e a judicialização da política	45
QUADRO 3 - Razões para novo MP pós 1988	47
QUADRO 4 - Síntese das definições de Justiça.....	67
QUADRO 5 - Origem e Desenvolvimento do Conceito de Cidadania	79
QUADRO 6 - Cidadania no Brasil.....	82
QUADRO 7 - Conceitos de Cidadania.....	86
QUADRO 8 - Relação entre Cidadania e Direitos Humanos.....	89
QUADRO 9 - Índice de confiança nas instituições.....	93
QUADRO 10 - Obstáculos à Cidadania.....	95
QUADRO 11 - Síntese de modelos de gerenciamento.....	99
QUADRO 12 - Características dos sistemas administrativos e de management	100
QUADRO 13 - Modelos de administração do setor privado e do setor público – principais diferenças.....	101
QUADRO 14 - Racionalidade jurídica versus Racionalidade gerencial.....	102
QUADRO 15 - Características da Administração Pública Gerencial	103
QUADRO 16 - Dificuldades à aplicação de melhorias na administração pública.....	106
QUADRO 17 - Principais desafios do planejamento estratégico no setor público.....	111
QUADRO 18 - Desenvolvimento da Pesquisa.....	116
QUADRO 19 - Indicadores de verificação e análise.....	122

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Instrumentos de atuação na defesa de direitos sociais preferidos pelos MP	54
GRÁFICO 2 - Variação anual da quantidade de menções ao MPF na mídia nacional	120
GRÁFICO 3 - Variação anual da quantidade de atuação civil e criminal do MPF.....	127
GRÁFICO 4 - Comparativo entre atividades criminais e sociais diretas	128
GRÁFICO 5 – Instrumentos de preferência nas soluções das questões social	129
GRÁFICO 6 - Desenvolvimento das soluções políticas	130
GRÁFICO 7 - Variação anual de quantidade de recomendações	131
GRÁFICO 8 - Variação anual de quantidade de termos de ajustamento de condutas (TAC)	132
GRÁFICO 9 - Variação anual de quantidade de Audiências Públicas.....	132
GRÁFICO 10 - Variação anual de quantidade de denúncias dos cidadãos ao MPF nacional	134
GRÁFICO 11 - Variação anual de quantidade de denúncias dos cidadãos ao MPF-SP.	134
GRÁFICO 12 - Variação anual de demandas recebidas pela Ouvidoria do MPF	135
GRÁFICO 13 - Variação anual de quantidade de inquéritos civis.....	136
GRÁFICO 14 - Variação anual de quantidade de procedimentos preparatórios	137
GRÁFICO 15- Obstáculos ao exercício das funções do MP importantes e muito importantes (%)	141
GRÁFICO 16 - Índice de confiança nas instituições - 2016	142
GRÁFICO 17- Perfil dos demandantes ao MPF em 2014	143
GRÁFICO 18 - Conflitos mais recorrentes ao MPF em 2014	144

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública
ACPc – Ação Civil Pública Coletiva
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMP- A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal
MP – Ministério Público
MPB – Ministério Público Brasileiro
MPU – Ministério Público da União
MPF – Ministério Público Federal
MPF-SP – Ministério Público Federal em São Paulo
MPM – Ministério Público Militar
MPT- Ministério Público do Trabalho
MPE – Ministério Público Eleitoral
ONU – Organizações das Nações Unidas
PGR – Procurador Geral da República
PIC – Procedimento de Investigação Criminal
PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PRDC – Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Contexto Geral	18
1.2. Apresentação da Pesquisa	24
1.2.1. Objeto de Estudo	24
1.2.2. Objetivos da Pesquisa	25
1.2.3. Problema da Pesquisa	26
1.3. Estrutura do Trabalho	26
2. AS TEORIAS	27
2.1. Ministério Público	27
2.1.1. Pressupostos históricos	29
2.1.2. Organização atual do Ministério Público Brasileiro	33
2.1.3. Funções do Ministério Público	36
2.1.3.1. Judicialização da política e ativismo judicial	38
2.1.3.2. O Ministério Público e a judicialização da política	43
2.1.4. Ministério Público Federal e o território	49
2.1.5. Métodos de acesso à justiça e promoção da cidadania	51
2.1.6. Ministério Público e planejamento estratégico	55
2.2. Ministério Público e a justiça	59
2.2.1. Pressupostos históricos	60
2.2.2. A definição de justiça	62
2.2.3. Acesso à justiça	68
2.3. Ministério Público e a cidadania	72
2.3.1. Pressupostos históricos	73
2.3.2. O conceito de cidadania	83
2.3.2.1. Cidadania e direitos humanos	87
2.3.2.2. Cidadania: exclusão e obstáculos	91
2.4. Administração Pública e a Cidadania	96
2.4.1. Modelos de Administração Pública	97
2.4.2. Diferenças entre Administração Pública e Privada	99
2.4.2.1 Gerencialismo, <i>NPM</i> ou nova administração pública	104
2.4.3. Planejamento Estratégico	106
2.4.1.1. Planejamento Estratégico na administração pública	107
2.4.1.2. Dificuldades de implementação na Administração Pública	110
3. A PESQUISA	113
3.1. Método de Pesquisa	114

3.1.1.	Fontes e Coleta de Dados	115
3.1.2.	Modelo de Análise de Dados e Protocolo da Pesquisa.....	116
3.2.	Apresentação dos Resultados.....	122
3.3.	Atuação do Ministério Público Federal	125
3.4.	Conclusão e considerações finais	144

1. INTRODUÇÃO

Por que o Ministério Público Federal? No contexto atual de grande conturbação política, econômica e social, o nome do Ministério Público está em voga. A instituição que existe no Brasil desde o Séc. XIX passou ser referenciada com as principais questões nacionais recentes: combate à corrupção, cassação e condenação de políticos e propostas e discussão sobre reformas políticas e alterações legislativas. O Ministério Público é identificado com o “Mensalão”, “Lava-Jato”, a crise política e econômica. Muitas vezes taxado de perseguidor de ideologias políticas, culpado por alguns pela quebra da Petrobras, o desemprego e redução do ritmo econômico posterior às investigações e denúncias contra as grandes empreiteiras do País em esquemas de corrupção, é também visto com pavor pela classe política ao ativamente defender a moralização da política e da República no país. O MP é o assunto do momento. No entanto, isso é a somente ponta do iceberg.

Há estudos recentes que dissecam a o funcionamento do Poder Judiciário, mas há poucos sobre o Ministério Público e muito poucos sobre o Ministério Público Federal e a Procuradoria Geral da República. Na realidade o conhecimento sobre as funções e atividades da instituição, que muitas vezes são confundidas com as atividades da Justiça ou do Poder Executivo, é raso. Quem é o Promotor e o Procurador? Quem é o julgador? Quem é o acusador? Em que instâncias jurídicas, sociais e políticas atua? Quais são os limites de atuação? Afinal, o que é o Ministério Público Federal?

Este trabalho esclarece essas questões e traz um retrato do ativismo recente relacionado com a corrupção, aproximação com a mídia e a método interno de fortalecimento e desenvolvimento da atuação social.

Com referencial teórico construído a partir de bibliografia pré-selecionada, este trabalho apresenta um espectro das atividades, funções e métodos de trabalho desenvolvidos dentro do Ministério Público Federal e de seu papel no ativismo político e de judicialização da política. A partir de dados extraídos da página da transparência e de relatórios institucionais, o trabalho identifica evidências, indícios ou tendências de aproximação da instituição com a mídia e com a sociedade civil, o ativismo criminal e social e as iniciativas internas voltadas ao fortalecimento do protagonismo da instituição. Trabalha com os quantitativos de Inquérito Cível, Procedimentos Preparatórios, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas, Ações Cíveis Públicas, Procedimentos de Investigação Criminal, e

demandas da população em forma de denúncias recebidas e contatos junto à Ouvidoria do órgão.

Tem como hipótese de análise a preposição de que a crescente aproximação da Instituição com a imprensa, ocorrida paralelamente com os recentes casos de combate à corrupção, poderia aumentar a consciência dos cidadãos sobre a importância do MPF como agente político e protagonista na proteção de direitos sociais, o que poderia resultar, de alguma forma, em aumentos nos quantitativos de atividades relacionadas à atuação da instituição no campo social pelas vias políticas ou judiciais, impactando, dessa forma, na ampliação do acesso à justiça e promoção da cidadania.

Questionamentos sobre o que é causa ou consequência dessa cadeia causal, contudo, não são discutidos em razão de limitações de pesquisa e, pelo mesmo motivo, não se analisa hipóteses alternativas ou variáveis omitidas, mas somente a relação entre as variáveis descritas na hipótese, já que esta serve, em última instância, como pano de fundo para a discussão do perfil do ativismo do Ministério Público Federal.

Antes de iniciar a discussão teórica, para melhor compreensão da proposta deste trabalho, a seguir são brevemente destacados o contexto geral no qual se desenvolve; seguida da apresentação da pesquisa, parte em que se encontram delimitados o objeto de estudo, os objetivos da pesquisa e a problemática principal, finalizada com apresentação da estrutura geral deste trabalho.

1.1. Contexto Geral

A Constituição de 1988 (CF/88) tornou-se conhecida como a constituição cidadã na medida em que criou imenso rol de direitos e garantias sociais ao cidadão. No entanto, “a presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Esse é, particularmente, o caso do Brasil” (COUTINHO, 2005, p.14).

Dentre outras formas de garantir a efetividade desses direitos, a Constituição atribuiu ao Ministério Público (MP) a função de proteger e promover a cidadania, seja pela via judicial, ampliando o acesso à justiça, ou pela via política, promovendo acordos e

negociações com instituições públicas ou privadas responsáveis pela execução das políticas públicas. Nas palavras de um Promotor de Justiça de São Paulo, o poder

constituinte de 1988, ao reservar ao **Ministério Público** a nobre tarefa de atuar protetivamente na ordem jurídica, no regime democrático e nos direitos sociais indisponíveis, reservou-lhe uma condição até então inexistente na estrutura organizacional do Estado Brasileiro: a de instituição desvinculada dos Poderes do Estado, do Governo e do aparato administrativo para, com independência e autonomia política, **atuar como instância social**; de poder que se manifesta e se concretiza para compelir que os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil possam vir a se concretizar, na perspectiva individual e coletiva. O Ministério Público ressurgiu no pós-1988 **como uma instância de promoção da cidadania** (sem grif no original) (ROSA, 2013, p. 213-214).

Definido constitucionalmente o novo perfil do Ministério Público, acrescentando-se às tradicionais atribuições de persecução criminal o papel de agente transformador de políticas públicas, passados quase 30 anos, este novo perfil constitucional está, ainda, em processo de afirmação. Sobre esse descompasso, destaca-se que o momento atual é ainda de transição na medida em que “a nova função política não foi inteiramente incorporada. Ainda não se formou a vontade coletiva interna capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social, embora se caminhe nesse sentido” (GOULART, 2013, p. 20).

Dessa forma, embora do ponto de vista formal o poder constituinte de 1988 tenha dado a estruturado legal para o desenvolvimento da nova missão política do Ministério Público Brasileiro, essa vontade ainda não se incorporou definitivamente à realidade da Instituição. Falta, portanto, articulação interna necessária para colocar a Instituição nos trilhos que a conduzem a concretização da vontade do povo brasileiro expressada na Constituição vigente. O Ministério Público, como

instituição política constitucionalmente responsável por intervenção transformadora da realidade, **deve articular o ser com o dever ser e pautar-se por uma práxis reflexiva e criadora**. Com base no conhecimento, deve partir da crítica do existente e seguir no sentido da implementação do projeto democrático definido, em 1988, como vontade geral do povo brasileiro (sem grifo no original) (GOULART, 2013, p. 21).

É a partir da necessidade de articulação interna que se destaca o modelo de gestão adotado pelo Ministério Público Federal. Como forma de fechar a lacuna entre a realidade formal e a concreta no âmbito da Instituição, ou seja, de compatibilizar suas ações e atividades ao desejo constitucional do povo brasileiro, em 2011 o órgão instituiu o Planejamento Estratégico, ferramenta gerencial amplamente utilizada para promover aumento de produtividade e de margens de lucro do setor privado, mas aplicado no setor público pelo Ministério Público Federal, tal como diversas instituições públicas. Mas qual seria a relevância em se discutir o modelo de gestão pública e emprego do Planejamento Estratégico em um trabalho que visa principalmente discutir a questão do ativismo e da promoção do acesso à justiça e cidadania? A importância desse tema se revela por alguns motivos.

O primeiro é que, embora este trabalho não pretenda discutir as relações de causalidade, como já mencionado, o modelo de gestão pode ter sido muito bem o ignitor desse ativismo recente quanto ao combate à corrupção na medida em que este é um dos objetivos destacados na portaria que cria o Planejamento Estratégico em 2011. Ou seja, a instituição declara que deseja ser mais ativa. Veja que nos documentos que fazem referência ao Planejamento Estratégico lê-se que a Instituição do MPF pretende

ser percebida como uma instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de: **combate à corrupção**, proteção do regime democrático de direito e **promoção dos direitos fundamentais, aproximação com o cidadão, trabalho em grupos e parcerias** (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011, p.1; MPF, 2017a).

O segundo é que o órgão destaca o desejo de se movimentar no sentido de promover a justiça e cidadania, conforme cria a missão de “**promover a realização da justiça**, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito [*e de*], até 2020, **ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania...**” (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011, p. 1; MPF, 2017a).

Além disso, com o fim de realizar esta missão, o MPF expressa a intenção de fortalecer a instituição por meio de diversos objetivos, dentre as quais se destacam os de “Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão [*e*] buscar maior **protagonismo da Instituição perante a sociedade civil** em temas relevantes para o MPF” (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011, p. 1).

Finalmente, o terceiro motivo e não menos importante é que o programa de Mestrado no qual este trabalho se desenvolve, também denominado Mestrado de Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, preocupa-se tanto com a compreensão teórica da Gestão de Organizações Públicas quanto com a relação entre Estado e Sociedade. Isso é facilmente percebível por meio de duas das três linhas de pesquisas do Programa.

Enquanto a linha denominada Gestão de Organizações Públicas tem como escopo “**conceituar, caracterizar e analisar a organização pública** [...] procurando também desenvolver repertório teórico próprio que auxilie e dê suporte à ação dos gestores públicos em sua atividade cotidiana”, a linha denominada Estado e Políticas Públicas abarca “a compreensão **da trajetória histórico-institucional de formação e caracterização do Estado e da burocracia pública no Brasil**” (sem grifo no original) (UFSCAR, 2016).

Nesse sentido, a análise da Gestão Pública torna-se relevante na medida em que o Ministério Público Federal se serve do Planejamento Estratégico como instrumento pelo qual a instituição pretende criar uma unidade de esforços e de ações no sentido de promover o acesso à justiça e à cidadania e de incentivar o ativismo político institucional, ao mesmo tempo em que Gestão é um dos temas do programa em que se desenvolve este trabalho.

Por outro lado, os resultados da análise desse tema podem contribuir com a Instituição, indicando seu *status* no percurso escolhido. Ou seja, se o modelo de gestão adotado e o emprego do Planejamento Estratégico estão, de fato, conduzindo a Instituição para os rumos que o povo brasileiro expressou na Constituição. A questão que se coloca, portanto, é: o modelo de gestão escolhido é o mais adequado para o fim a que se propõe? Será que o Planejamento Estratégico é capaz de reunir os esforços necessários para ampliar a justiça e cidadania e o ativismo do Ministério Público Federal? Esses questionamentos são relevantes, pois o modelo de gestão empregado pelo MPF não está livre de controvérsias.

Parte da literatura sobre Gestão Pública apresenta críticas à aplicação indiscriminada de modelos gerenciais desenhados para a iniciativa privada na administração pública, apontando inadequação e falhas.

Nesse sentido, Paula (2005), por exemplo, destaca que, embora pautados pelo discurso da democracia e participação social, um modelo que copia ideias e práticas gerenciais de gestão empresarial se desvia do objetivo de elaboração de ferramentas alternativas e mais adequados à complexidade do setor público, que é pautado pelo interesse público e bem comum, contrário, portanto, à acumulação de lucros, objetivo do setor privado.

Ao discutir a influência estrangeira no campo da institucionalização da formação gerencial brasileira, Bergue (2010, p. 29) aponta que no “domínio governamental, é

frequente a procura de soluções em modelos de gestão e influências privados, novamente, “estrangeiros” a seu mundo”.

No mesmo diapasão, Matias Pereira (2008), citado por Bergue (2010, p. 45) destaca que

[...] o gerencialismo (NPM/NGP) levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte de suposições que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores. (PEREIRA, 2008).

Ao discutir o planejamento estratégico no setor público, Fontes Filho (2014, p. 55) informa que, “Por trazer uma lógica gerencial, ou privada ao setor público, a NPN esteve sujeita a inúmeras críticas e dúvidas sobre a sua extensão e sua contribuição e aplicabilidade”.

Essas controvérsias sobre a Gestão pública interessam a esse trabalho não como objetivo principal, conforme já mencionado, mas como contribuição secundária pelo qual se pretende analisar os esforços internos do desenvolvimento institucional do Ministério Público Federal no que tange às questões de ampliação de acesso à justiça e cidadania, há muito programada em lei, porém não concretizadas. Que tipo de esforço interno, contudo, seria capaz de colocar o MPF na linha do desenvolvimento da questão social? Diversos, talvez.

No entanto, o que recentemente tem chamado à atenção do país é ativismo da instituição relacionado ao combate à corrupção.

Em compasso com a estratégia de fortalecimento da instituição, tal como a de se “buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF” (MPF, 2017a; PGR/MPF N.º 687/2011), atuações recentes do MPF no combate à corrupção colocaram o Ministério Público em evidência na mídia e no cenário político nacional.

Esse esforço vem elevando o quantitativo de matérias sobre a instituição na TV, rádio, revistas nacionais, páginas de internet, colunas especializadas, blogs, imprensa internacional e capas de jornais, como demonstram os quantitativos anuais de menção ao MPF na mídia nacional entre 2008 e 2016 mensurados pela Instituição (GRÁFICO 2).

Segundo esses dados, em 2008, quando a operação Lava Jato não havia ainda se iniciado, o quantitativo de menções ao MPF na mídia era de 21989. Em 2009, ainda que timidamente, a operação tem início (MPF, 2017e). Em 2012, o quantitativo de menções sobe para 30485. Em 2014, ano em que a primeira fase ostensiva da operação é deflagrada (MPF, 2017e), esse quantitativo chega a 81589. Em 2016 atinge 195409, representando aumento de cerca de 140% em relação a 2014, 540% em relação a 2012 e 790% em relação a 2008.

Esse aumento no quantitativo de menções, ou aproximação do MPF com a mídia, pode ter alguma relação com o ativismo do MPF no combate a corrupção, como a Lava Jato e outros casos, atraindo a atenção da grande imprensa na medida em que o combate à corrupção é intensificado, embora aqui não se busque o esclarecimento dessas relações de causalidade, dados os limites da pesquisa, como já mencionado.

É a partir desse contexto de busca de efetivação de direitos sociais constitucionalmente previstos, de passado quase 30 anos desde a constituição normativa e de formalização do novo papel do Ministério Público, de emprego de instrumentos gerenciais estranhos ao setor público e da atuação destacada e recente do MPF no combate à corrupção, que a problemática deste trabalho se insere.

Dessa forma, tendo-se como limite a atuação recente do Ministério Público Federal, o objetivo deste estudo é encontrar vestígios, evidências ou tendências de impactos das crescentes exposições do MPF na mídia ocorridas concomitantemente com o crescente ativismo da Instituição no combate à corrupção. Embora possa haver impactos diversos, o que interessa a esse estudo é impacto capaz de promover o desenvolvimento do papel institucional do MPF na ampliação do acesso à justiça, na promoção da cidadania e na aproximação do cidadão, objetivos traduzidos no Planejamento Estratégico institucional com base nas garantias ao cidadão introduzidas pela Constituição de 1988. Ou seja, consiste em verificar se a realidade institucional atual encontra alguma correspondência com o que foi expresso tanto pela Instituição em 2011 quanto pelo poder Constituinte de 1988.

Esse objetivo pode ser traduzido na seguinte hipótese: a maior aproximação do MPF com a mídia promoveria maior exposição da instituição também junto aos cidadãos. Se essa relação for efetiva e verdadeira, os cidadãos procurariam o MPF com maior frequência. Parte das demandas decorrentes dessa aproximação do cidadão junto ao MPF deve se refletir no aumento de quantitativos de ações judiciais ou políticas (extrajudiciais), tais como Ações Civis Públicas, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas, próprias da atuação institucional do MPF na instância social. Assim, detectado aumento de atividade nesses quantitativos, poder-se-ia presumir que o MPF pode ter se aproximado do

cidadão, aumentando seu papel na defesa e promoção da cidadania e ampliação do acesso à justiça, e, dessa forma, presumir que tenha acertado na escolha do modelo de Gestão Pública Gerencial com o uso do Planejamento Estratégico para atender o desejo do povo brasileiro.

Os resultados deste trabalho podem contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos de transformação social; de efetivação da cidadania e ampliação do acesso à justiça, da aplicação de ferramentas gerenciais no contexto do setor público e do papel das instituições públicas e da sociedade civil neste processo.

Além disso, na perspectiva da Gestão de Organizações Públicas, proverá aos gestores do MPF uma visão sobre seu posicionamento estratégico atual, o que permitirá a comparação com os objetivos planejados em 2011 e a devida revisão, se assim entender, dos métodos pelos quais deseja alinhar as atuações institucionais com os anseios da sociedade, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento institucional voltado para o papel de defensor do povo.

Antes ainda de iniciar a discussão teórica, é prudente destacar a apresentação da pesquisa, com seu objeto de estudo, objetivos e problema a fim de que possa facilitar a compreensão do que segue.

1.2. Apresentação da Pesquisa

Este trabalho é fruto de uma pesquisa realizada no âmbito do Ministério Público Federal.

1.2.1. Objeto de Estudo

O objeto de estudo deste trabalho é a atuação do Ministério Público Federal no combate à corrupção, sua aproximação com a mídia, sua relação com a justiça e a cidadania e os impactos na sua atuação social.

1.2.2. Objetivos da Pesquisa

O objetivo principal deste trabalho é encontrar indícios, vestígios ou tendências dos efeitos da crescente aproximação do MPF com a mídia ocorrida paralelamente com as atuações recentes da instituição no combate à corrupção, de grande repercussão nacional, na ampliação do acesso à justiça e na promoção da cidadania, objetivos tanto da Constituição de 1988 quanto do Planejamento Estratégico institucional de 2011. Porém, como objetivo secundário, a pesquisa analisa a opção institucional pelo emprego do Planejamento Estratégico como ferramenta para alavancar sua atuação social.

Os objetivos específicos são:

- Compreender as funções e papéis do Ministério Público Federal no contexto da cidadania e justiça;
- Compreender os significados e dimensões da cidadania e de acesso à justiça que se relacionam com o novo papel de “transformador social” atribuído à Instituição;
- Identificar e compreender os instrumentos e práticas de atuação do MPF relativas à sua atuação na instância social que contribuem ou podem contribuir com a promoção da cidadania e ampliação do acesso à justiça;
- Compreender os modelos de gestão e administração pública, as características do emprego do Planejamento Estratégico no setor público e adotado para o desenvolvimento do papel do social da Instituição;
- Evidenciar o impacto da aproximação da Instituição com a mídia na ampliação do acesso à justiça e na promoção da cidadania.

1.2.3. Problema da Pesquisa

A presente pesquisa tem a finalidade incentivar o debate sobre as seguintes questões: os esforços do Ministério Público Federal em desenvolver seu papel social, tal como expressado pelo povo na constituinte de 1988, promovendo o acesso à justiça e a cidadania, foram de alguma forma positivos? Pode-se presumir que a aproximação da Instituição com a mídia e o combate à corrupção contribuem de alguma forma para o órgão atingir os objetivos do Planejamento Estratégico de 2011? O emprego do Planejamento Estratégico no caso do MPF se mostra eficaz para promover as mudanças programadas pelo poder constituinte há 30 anos e renovadas nos objetivos estratégicos?

1.3. Estrutura do Trabalho

Os Pressupostos Teóricos e a Parte Empírica da Pesquisa compõem as duas grandes partes deste trabalho (FIG.1). Na parte dos Pressupostos Teóricos estão apresentados temas cujo conteúdo se relaciona com os objetivos propostos, a saber: Ministério Público (MP); Cidadania; A Justiça e o Ministério Público e Gestão Pública. Cada tema explora considerações, teorias e opiniões para o desenvolvimento da pesquisa e agrupa conceitos, classificações e as respectivas características.

A Parte Empírica da Pesquisa, por seu turno, divide-se em apresentação da metodologia, exposição dos resultados, com discussão destes às vistas do conteúdo teórico explorado, seguida da conclusão e das considerações finais.

FIGURA 1 - Estrutura do trabalho



Fonte: Elaborado pelo autor

2. AS TEORIAS

Antes de se adentrar na parte empírica da pesquisa, uma breve revisão dos assuntos a ela pertinentes se faz necessária. Assim, esta parte visa elencar pressupostos teóricos e fundamentação para a parte prática deste trabalho. Nela, discutem-se conceitos e temas relacionados aos objetivos da pesquisa divididos nos seguintes temas: Ministério Público (MP), Justiça e Ministério Público, Cidadania e Ministério Público, e Administração Pública e a cidadania.

2.1. Ministério Público

Qual é o impacto do Ministério Público sobre a cidadania e o acesso à justiça? A Constituição de 1988, em seu artigo 127, define o Ministério Público como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (BRASIL, 2016).

Isso significa que ao Estado é incumbida a responsabilidade de prestar serviços jurisdicionais. O Estado deve, portanto, organizar-se para aplicar a justiça, a qual é realizada pelos órgãos do Poder Judiciário representados na figura do juiz. Acontece que tradicionalmente o juiz apenas julga sobre o que lhe é apresentado. Não pode ele mesmo procurar ou escolher quais demandas deve ou prefere julgar, ou quais pessoas e instituições absolver ou condenar (CAPEZ 2012).

Então, nesse sistema de justiça, a quem cabe o papel de acusar e de levar aos tribunais os conflitos sociais e as demandas da sociedade?

Quando a questão conflituosa é de natureza individual e particular, o papel de apresentar as questões ao juiz cabe aos advogados. Contudo, quando a demanda é coletiva ou relaciona-se com direitos individuais indisponíveis, entendeu-se por haver a necessidade de existir um poder independente dos demais o qual atue em nome dos interesses da sociedade. É nesse contexto que o Ministério Público se insere. A instituição é “essencial à função jurisdicional do Estado” (BRASIL, 2016, art. 127).

Em termos práticos, tradicionalmente, o Ministério Público atua na defesa dos interesses coletivos quando leva a julgamento nos tribunais criminais autores de delitos os quais são reprováveis pela sociedade. Contudo, defende também o interesse coletivo quando atua politicamente negociando a ampliação e efetivação de direitos coletivos ou levando a julgamento nos tribunais os conflitos decorrentes da sua não aplicação. Se o Ministério Público é órgão estatal, tal como os órgãos da justiça, então o Estado que julga é o mesmo Estado que acusa?

No sistema de justiça, o Estado desempenha diversas funções. Na clássica tripartição, enquanto o Poder Legislativo cria leis e o Poder Executivo as executa, o Poder Judiciário julga os conflitos com a aplicação da lei. Nesse contexto, o Ministério Público atua como um quarto poder, sem vínculo com quaisquer dos outros três, exercendo a função de Estado-acusador, denunciando criminosos perante o Estado-juiz, julgador, ou promovendo a defesa de direitos sociais, ampliando o acesso à justiça e promovendo a cidadania, seja pela via judicial ou política (CAPEZ, 2012).

Esse modelo de instituição atuante na defesa e na luta pela efetivação de direitos não é, todavia, exclusividade brasileira. É uma realidade também em outros países. Tal qual o Ministério Público no Brasil, há “o *ombudsman* na Suécia, *mediateur* na França, comissário parlamentar na Inglaterra, provedor da justiça em Portugal, *prokuratura* na Rússia e o defensor do povo na Espanha”, entre outros, sendo cada um, contudo, peculiar à realidade social e política e cada (MORAES, 2002, p. 53).

A fim de destacar o papel do Ministério Público Federal para a ampliação da justiça e da cidadania, as seções seguintes deste trabalho se prestam a desenvolver um breve retrospecto da origem e desenvolvimento da Instituição até a recente Constituição de 1988, momento em que foi erigida no plano jurídico como a voz da cidadania. Apresenta ainda a estrutura e organização do Ministério Público Brasileiro na atualidade; as funções que desempenha dentro do sistema de justiça, do qual faz parte; discute a judicialização da política, [de questões sociais e o ativismo jurídico; a presença territorial e a estruturação do Ministério Público Federal, objeto de estudo deste trabalho. Finaliza com breve introdução aos instrumentos legais pelos quais a Instituição procura ampliar a justiça e promover a cidadania e introduz os esforços recentes da administração institucional em desenvolver a atuação política e social.

2.1.1. Pressupostos históricos

A história do Ministério Público atravessa o tempo. Funções do Ministério Público (MP) são identificadas desde os tempos antigos. Diversos autores apontam os primeiros vestígios de sua atuação desde o antigo Egito, passando pela Grécia, Roma e Idade média. Apesar de haver controvérsias sobre onde exatamente nasce, há unanimidade em afirmar que no período antigo as atividades não visavam o bem-comum e o interesse público tal como se verifica atualmente. O desempenho de atividades restringia somente às questões criminais, tais como acusação e persecução criminal, arrecadação fiscal, manutenção, proteção, e defesa jurídica dos interesses dos súditos e imperadores. (JATAHY, 2007; MORAES, 2014; RIBEIRO, 2015).

A organização formal da instituição voltada ao interesse público surgiu mais tarde em meio às circunstâncias em que houve reorganização das relações do Estado com a sociedade.

Foi principalmente na França, sob o contexto da revolução Francesa e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que a Instituição foi primeira e formalmente instituída com a missão de defender o interesse público, e não somente os interesses privados do Estado ou de Reis. O viés de protetor da sociedade inspira-se no ideário iluminista de Montesquieu, pensador francês que desenvolveu o conceito de tripartição dos poderes, o qual

foi concebido em contraponto aos abusos de poder perpetuados pela poder absolutista como um sistema de freios e contrapesos em que um poder regula e fiscaliza o outro e no qual se baseou a fundação do Estado Moderno (BASTOS, 1995; FERREIRA FILHO, 2008; JATAHY, 2007; MORAES, 2014; RIBEIRO, 2015).

No Brasil há vestígios da instituição nos períodos colonial e do império, na medida em que já se identificava referências aos “promotores públicos”, ora investidos pelo poder executivo, ainda que suas funções, organização e independência não fossem ainda reconhecidas pela lei (PORTO, 2013).

Conforme indica Macedo Júnior (2010), a figura do promotor foi inicialmente definida com a criação do Tribunal de Relação da Bahia, em 1609. Contudo, a separação das funções de defesa do fisco e do Estado das funções criminais somente ocorreria em 1808.

A titularidade da ação penal somente foi reconhecida em 1843 quando, pela primeira vez, as atribuições do agente são reguladas por decreto, embora a Constituição Imperial de 1824 e a Republicana de 1891 não fizessem qualquer menção à figura da promotoria ou do promotor público (MACEDO JÚNIOR, 2010; PORTO, 2013).

O primeiro vestígio de proteção dos hipossuficientes, aspecto integralmente consagrado somente com a Constituição de 1988, deu-se em 1871, com o decreto que atribuía ao Promotor à função de zelar pelo registro civil dos filhos livres das escravas (MACEDO JÚNIOR, 2010).

A responsabilidade pela proteção da democracia e fiscalização da aplicação das leis viria em 1890, ainda por decreto, com a criação da Justiça Federal, momento em que também se estruturava o Ministério Público no plano federal. Nessa estruturação, o Ministério Público, criado como

Instituição necessária em toda a organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do procurador-geral da República vêm os procuradores seccionais, isto é, um em cada estado. Compete-lhes em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 71).

Novas atribuições foram acrescentadas à instituição na medida em que, em momentos posteriores a primeira constituição da República de 1891, criava-se diversos códigos e se desenvolvia o reconhecimento de diversos direitos de ordem social, os

denominados direitos coletivos, de interesses indisponíveis e individuais de cidadania,

Nesse sentido, Macedo Júnior (2010) cita vários exemplos, tais como:

- A defesa dos menores e curadoria dos ausentes, com o Código Civil de 1917;
- Obrigatoriedade de manifestação do MP como fiscal da lei - *custos legis* - para proteção de direitos sociais indisponíveis, atribuição esta criada juntamente à instituição do Código do Processo Civil de 1939, e
- A titularidade da ação penal com a criação do código de Processo Penal de 1941.

Até a Constituição de 1946, as constituições anteriores se restringiam a tratar da vinculação, ou não, da nomeação do chefe do Ministério Público ao poder executivo. A primeira carta constitucional a mencionar o Ministério Público, que até então tinha suas funções reguladas ora por decreto ora por lei, foi a Constituição de 1934, ainda que viesse a tratar também da vinculação da nomeação do Procurador Geral de República (PGR) ao Presidente da República com aprovação prévia do Senado, modelo de nomeação recuperado na atualidade. (MACEDO JÚNIOR, 2010).

A Constituição de 1937 definiu o PGR como chefe da instituição, retirou a aprovação do Senado Federal para sua nomeação, mas manteve a vinculação da instituição ao poder executivo (MACEDO JÚNIOR, 2010; PORTO, 2013).

A Constituição de 1946 dividiu o Ministério Público em Federal e Estadual, desvinculando a instituição de qualquer poder e estabelecendo regras de ingresso por concurso. Somente em 1981 lei complementar passa a atribuir características mais modernas à instituição, tratando-a, tal como definida atualmente pela Constituição de 1988, como sendo independente, “permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis” (MACEDO JÚNIOR, 2010; PORTO, 2013; BRASIL, 1988, art. 127).

Novas atribuições são incorporadas à instituição a partir da década de 80. Macedo Júnior (2010, p. 74) cita a lei da Ação Civil Pública, que conferiu legitimidade ao Ministério Público para, por meio desse instrumento judicial, agir “em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio

histórico e paisagístico, consumidor, deficiente e direitos constitucionais do cidadão“. Qual a importância da Ação Civil Pública e da legitimidade conferida ao Ministério Público para emprega-la?

Para se avaliar a dimensão dessas atribuições na ordem social de um país caracterizado por manter uma sociedade civil ainda desorganizada e desarticulada, são relevantes os comentários de Macedo Júnior (2010, p. 74). Segundo o autor, é importante

lembrar que o **Ministério Público é hoje autor de 96% de todas as ações civis públicas ambientais em trâmite pelos tribunais do país**. A despeito da ausência de dados estatísticos precisos sobre as demais áreas, é válido supor que esse quase monopólio de fato (uma vez que o M.P. não tem o monopólio jurídico para a propositura destas ações) **também se estende às ações civis em defesa dos demais interesses sociais coletivos ou difusos**. (sem grifo no original)

O reconhecimento institucional formal da atuação na esfera social somente ganha estatura constitucional no momento da instituição do Estado social, a partir da Constituição de 1988. Como destaca Giudicelli (2016, p. 1),

Hodiernamente, já se tornou truísmo entre nós a afirmação de que **a Constituição de 1988, emblematicamente chamada de Constituição Cidadã, finalmente inaugurou no Brasil o chamado Estado Social e Democrático de Direito**, reconhecendo-se a supremacia e a força normativa da Constituição, bem como a centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, inclusive os direitos sociais, o que se deu em acompanhamento ao desenvolvimento do direito constitucional, sobretudo na Europa, bem como ao percurso do Estado Liberal ao Estado Social, especialmente pós-2.a Guerra Mundial. (sem grifo no original)

Carvalho e Leitão (2010) indicam que, com a Constituição de 1988, o *parquet* (MP) adquire alto grau de autonomia e ampliação da defesa da cidadania na medida em que a Ação Civil Pública passa a ser o principal instrumento de proteção de diversos direitos difusos e coletivos garantidos na constituição.

Todavia, qual seria o desenho institucional que o Ministério Público brasileiro adquire após o fortalecimento ocorrido por meio da Constituição de 1988?

2.1.2. Organização atual do Ministério Público Brasileiro

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público (MP) adquire independência funcional, unidade, indivisibilidade e *status* de essencialidade para o processo de aplicação de Justiça. Passa a integrar o sistema de justiça ao lado das demais instituições, tal como órgãos do poder Judiciário (BRASIL, 2016; ARANTES, 1999; MPF, 2016a).

Ao tornar-se independente de quaisquer poderes da federação e essencial à aplicação da justiça, o Ministério Público brasileiro se estrutura para refletir a sua atuação junto aos órgãos do Poder Judiciário. Por isso, coexistem atualmente o Ministério Público da União e o Ministério Público Estadual, tal como há Justiças Federais e Estaduais (FIG. 2).

FIGURA 2 - Organização do Ministério Público Brasileiro



Fonte: MPF, 2016a

O primeiro funciona nas justiças comuns e especializadas da esfera federal, e o segundo nas Justiças Estaduais. As matérias sobre as quais cada Ministério Público atua são determinadas pelos interesses. Se interesses federais, a competência é de um dos ramos do Ministério Público da União. Se locais, cabe ao *parquet* estadual atuar. Além da área criminal, ambos atuam na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, da habitação e urbanismo, da infância e juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos direitos humanos, da saúde pública, da educação, do consumidor e ainda em falências e fundações, entre outros (MPSP, 2017b).

O Ministério Público da União (MPF, 2016a) subdivide-se-em:

- Ministério Público Federal (MPF), que atua junto à Justiça Federal, em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. A atuação pode ser judicial, como fiscal da lei, cível e criminal, mas também pode ser extrajudicial, quando atua por meio de recomendações e promove acordos por meio dos termos de ajuste de conduta (TAC);
- Ministério Público do Trabalho (MPT), que atua junto à Justiça do Trabalho buscando dar proteção aos direitos fundamentais e sociais do cidadão diante de ilegalidades praticadas na seara trabalhista;
- Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDF), atuante junto às varas da Justiça Estadual do Distrito Federal e na 2ª instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e responsável por fiscalizar as leis e defender os interesses da sociedade do Distrito Federal e dos Territórios;
- Ministério Público Militar (MPM), o qual atua na apuração dos crimes militares, no controle externo da atividade policial judiciária militar e na instauração do inquérito civil também para a proteção dos direitos constitucionais no âmbito da administração militar, e
- Ministério Público Eleitoral, que por não ter estrutura própria,

é composto por membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual. O procurador-geral da República exerce a função de procurador-geral Eleitoral perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e indica membros para também atuarem no TSE (subprocuradores) e nos Tribunais Regionais Eleitorais (procuradores regionais eleitorais, que chefiam o Ministério Público Eleitoral nos estados). Os promotores eleitorais são promotores de Justiça (membros do Ministério Público Estadual) que exercem as funções por delegação do MPF (MPF, 2017f)

Enquanto os ramos do Ministério Público da União são organizados e custeados pela União, esta responsabilidade recai a cada Governo Estadual nos quais estão instalados os 26 Ministérios Públicos Estaduais.

O Procurador Geral da República é o chefe do Ministério Público da União enquanto os Procuradores Gerais de Justiça o são nos Ministérios Públicos Estaduais dos respectivos Estados.

Os integrantes dos Ministérios Públicos da União em primeira instância são denominados Procuradores da República (MPF), Procuradores do Trabalho (MPT), Procuradores Militares (MPM) e Procuradores do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), enquanto os integrantes da segunda e terceira instâncias são respectivamente Procuradores Regionais da República (MPF) – em todos os ramos do MPU - e os Sub-Procuradores-Gerais da República (MPF) - em todos os ramos do MPU.

Nos estados, os que atuam na primeira instância eram chamados de Promotores Públicos e, com Constituição de 1988, são denominados Promotores de Justiça, enquanto os que atuam na segunda instância da Justiça Estadual levam a denominação de Procuradores de Justiça (PORTO, 2013; BRASIL, 2016, MPF, 2016a).

Segundo Porto (2013, p. 2), dada confusão entre os termos, de forma geral “a melhor expressão para indicar um integrante do Ministério Público no Brasil é mesmo “Promotor de Justiça”, que deverá, em futuro breve, denominar todos os integrantes dos Ministérios Públicos Estaduais”.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, por exemplo, instituído e organizado pelo Governo do Estado de São Paulo, tal como acontece em outros Estados da federação, é o maior do país e conta com 1900 membros atuantes em diversas comarcas do Estado onde funcionam os fóruns estaduais e os Tribunais de Justiça (MPSP, 2017a).

A existência de diversos Ministérios Públicos revela alguns dos critérios de sua organização. Há, por exemplo, divisão de responsabilidades entre União e Estados, sendo que os municípios são atendidos pelos integrantes de ambas as organizações, sobretudo pela Instituição Estadual, segundo os interesses envolvidos sejam de natureza federal ou regional. Um segundo critério é o da especialidade, característica que resultou na existência de ramos da instituição voltados para questões específicas, como a trabalhistas, eleitorais e militares, principalmente na Instituição organizada pela União.

A essencialidade da Instituição para a justiça fez, portanto, que a instituição se organizasse em torno das estruturas do sistema de justiça. Essa aproximação da Instituição a organização dos órgãos do Poder Judiciário indica que o Ministério Público desempenha atividades dentro do sistema de justiça. Quais seriam, portanto, as atividades ou funções que o Ministério Público desempenha na promoção da justiça e da cidadania?

2.1.3. Funções do Ministério Público

Atualmente as funções do Ministério Público Brasileiro (MPB) se situam, em regra, em duas grandes frentes: uma criminal e outra civil, cada qual com suas características. Todavia, a Instituição tem agido também no campo político.

Na esfera criminal, atua como titular da ação penal pública, acusando agentes criminosos, em nome do Estado e da sociedade, perante o Poder Judiciário. Nesta função, representa o Estado enquanto detentor exclusivo do direito de punir em nome da sociedade. Nas pouquíssimas ações penais em que a lei penal permite a vítima ou seu representante acionar diretamente o judiciário contra seu agressor, age ainda como fiscal da aplicação lei, ou *custos legis* (ARANTES, 1999; PORTO, 2013).

Na esfera civil, a qual abrange todas as atividades não criminais, atua também como *custos legis*, intervindo no processo judicial não como autor, mas como fiscal da aplicação da lei pelo juiz em casos específicos nos quais envolvam direitos individuais classificados como indisponíveis “relacionados geralmente a áreas de família, registro e filiação, sucessões, defesa dos incapazes e etc.” (ARANTES, 1999.p. 84; PORTO, 2013).

Na tutela dos novos direitos sociais recentemente instituídos pela Constituição Cidadã, é responsável pelo acionamento do Poder Judiciário na defesa de direitos difusos e coletivos, também denominados de direitos de segunda ou de terceira geração (ARANTES, 1999; PORTO, 2013). Todavia, como se instrumentaliza essa proteção social, as funções criminais e as civis?

Na esfera criminal, é marcante a atuação recente da Instituição na “criminalização da política” (PORTO, 2013) quando o MP prioriza o combate a crimes contra o patrimônio e interesses públicos. Nesta linha podem se classificar as recentes atuações de combate à corrupção as quais envolvem a classe política nacional, como a operação Lava-Jato.

Na esfera civil, ou tutela de direitos sociais, destaca-se o ativismo político do Ministério Público, situações em que Promotores e Procuradores atuam na mediação de solução de conflito entre poder público e sociedade por meio de acordo político, evitando a morosidade e burocracia do poder judiciário, pouco permeável às demandas populares (LEMGRUBER et al, 2016). De que forma ocorre, porém, esse processo político de atuação?

Constatado o prejuízo social ao final do inquérito civil (investigação interna), tem-se início ao mecanismo de acordo político, cujo processo consiste em:

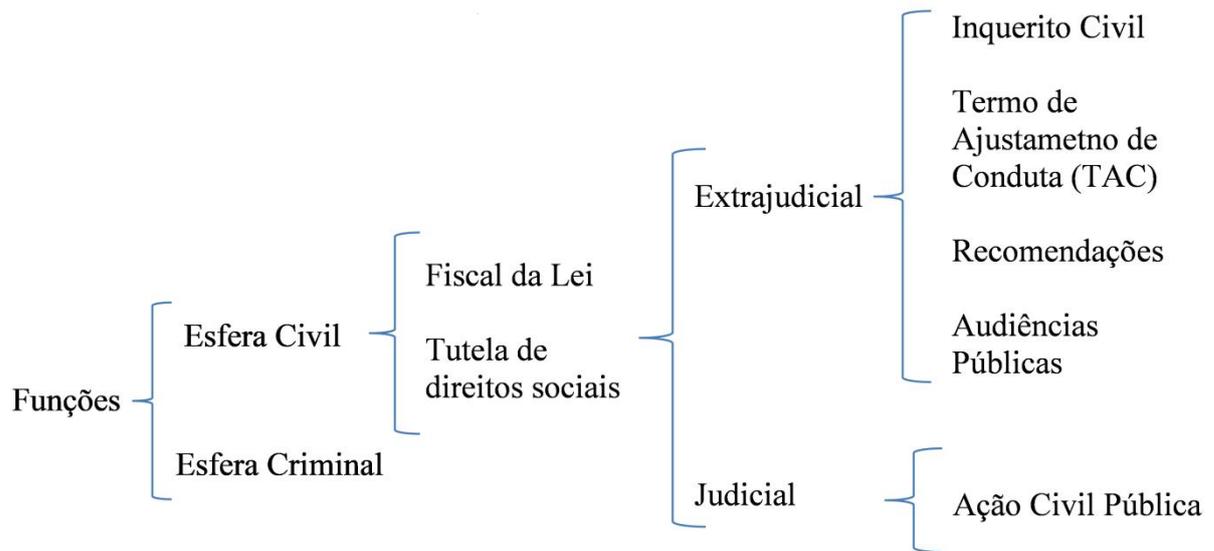
- Convencer autoridades para modificar ação ou prestar determinado serviço;
- Assinar de termo de ajustamento de conduta, se etapa anterior bem sucedida;
- Realização de palestras, audiências públicas, parcerias com órgãos públicos, ONGs etc., se mal sucedida, e
- Recorrer-se à via judicial, se não houver nenhuma medida anterior não surtir efeito.

Se o inquérito civil constata que houve prejuízo social, o promotor busca inicialmente convencer a entidade causadora a restabelecer o equilíbrio modificando sua ação ou passando a prover determinado serviço. Quando a estratégia tem sucesso, firma-se um TAC - termo de ajustamento de conduta, entre o Ministério Público e a entidade pública ou privada provedora de serviços públicos, desfecho cujo cumprimento é acompanhado pela Instituição que, uma vez cumprido, presume-se bem sucedido.

Quando esse desfecho não tem sucesso, porém, lança-se mão de palestras, audiências públicas, parcerias com órgãos públicos, ONGs etc. Se ainda assim e nenhum desses mecanismos surtirem o efeito desejado, a Instituição abandona o processo político e recorre ao sistema judicial, passando a solução do problema a depender dos rituais, do ritmo e dos critérios de decisão próprios do Poder Judiciário (LEMGRUBER et al, 2016).

A FIG. 3 sintetiza as funções do Ministério Público e destaca os principais instrumentos de ação na defesa de direitos sociais. Na medida em que os instrumentos de atuação na defesa de direitos sociais são os indicadores das atividades da instituição na área social, de ampliação de justiça e cidadania, eles são especificamente discutidos em seção específica deste trabalho.

FIGURA 3 - Funções do Ministério Público brasileiro



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da literatura consultada.

Conforme visto, a essencialidade do Ministério Público para aplicação da justiça após 1988 produziu a uma relação de proximidade entre o Poder Judiciário e o Ministério Público, dois poderes independentes. As funções do Ministério Público no processo de aplicação de justiça, no entanto, traduzem-se em instrumentos de atuação de ordem política ou judicial, e nesta via, pelo processo civil ou criminal. E por meio deles que a instituição busca promover o acesso à justiça. Todavia, dentro da perspectiva da atuação judicial, em que medida o Poder Judiciário apresenta relevância na ampliação do acesso à justiça e a promoção da cidadania? Qual seria o papel do Poder Judiciário no processo de efetivação de direitos sociais? Qual seria a importância do Ministério Público na judicialização da política e das questões sociais? Que razões conduziram o Ministério Público à judicialização das questões políticas e sociais?

2.1.3.1. Judicialização da política e ativismo judicial

O Judiciário tem ocupado lacunas deixadas pelos demais poderes no que se refere ao processo político majoritário revelando, mais do que nunca, a sua natureza “inegavelmente política” (BARROSO, 2017, p. 46).

O neoconstitucionalismo é o termo pelo qual se revela a tendência do Direito Constitucional que, desde o segundo conflito mundial na Europa e, no Brasil, após a Constituição de 1988, procura efetivar valores das constituições e procurar parâmetros objetivos de controle de políticas públicas.

Barroso (2017, p. 45) demonstra alguns temas que ilustram a crescente ativismo do judiciário no que diz respeito à judicialização de questões políticas e sociais as quais, uma vez não enfrentadas pelos demais poderes, passaram a ter nos tribunais a sua instância decisória final. São elas:

- Políticas públicas: a constitucionalidade de aspectos centrais da Reforma da Previdência (contribuição dos inativos) e da reforma do judiciário (criação do Conselho Nacional de Justiça);
- Relações entre poderes: determinação dos limites legítimos de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (como quebra de sigilos e decretação de prisão) e do papel do Ministério Público na investigação criminal;
- Direitos fundamentais: legitimidade da interrupção da gestação em certas hipóteses de inviabilidade fetal;
- Questões do dia-a-dia das pessoas: legalidade da cobrança de assinaturas telefônicas, a majoração do valor das passagens de transporte coletivo ou a fixação do valor máximo de reajuste de mensalidade de planos de saúde.

Esse processo de tomada de decisão política pelo judiciário se dá com a institucionalização de um sistema diferenciado de controle de constitucionalidade das leis extremamente aberto e descentralizado, o qual permite inclusive que instâncias inferiores decidam casos concretos com base na interpretação de valores constitucionais (KERCHE E ARANTES, 1999).

Evidência desse quadro teórico é o expressivo aumento do número de ações diretas de inconstitucionalidade – o indicador clássico do processo de judicialização da política.

De 1988 a janeiro de 2004 foram impetradas 3.097 ações. A participação de partidos políticos, de governadores de Estado e de confederações e entidades sindicais tem sido significativa, superando largamente o percentual de ações propostas pelo Procurador-Geral da República, o único agente, antes da vigência da Constituição de 1988, com legitimidade para propor esse tipo de ação. (SADEK, 2004, p. 85)

Entre 1989 e 2003, o número de processos distribuídos e julgados no judiciário brasileiro federal aumentou mais de cinco vezes (SADEK, 2004).

E o maior responsável pelo aumento da demanda ao Poder Judiciário, contudo, é a ineficiência do poder público. Somente o Poder Executivo e o INSS respondem por cerca de 80% das ações judiciais (SADEK, 2004).

Isso acontece porque o modelo constitucional Brasileiro delegou ao judiciário a proteção dos interesses em diversas áreas, refletindo até mesmo o alto grau de legitimidade do Judiciário e do Ministério Público como instituições capazes de receber essa delegação (ARANTES, 2007).

O Quadro 1 sintetiza as ideias sobre a judicialização das questões política adaptadas de Carvalho e Leitão (2010).

QUADRO 1 - O papel da Justiça pós 88

Autor	Judicialização da política
Mauro Capelletti (1993)	A judicialização está ligada ao ativismo judicial. Ele considera uma coisa indissociável da outra.
Antoine Garapon (1999)	Não é um aumento da litigância jurídica em si, mas um processo de aumento da aplicabilidade do direito; interferência judiciária é um fenômeno possibilitado pelo devido a uma inflação do ato de legislar e da falta de clareza dos textos legais.
Tate & Vallinder (1995)	Apresenta dois componentes: uma nova disposição dos tribunais expandindo o escopo das questões sobre as quais devem formar juízos jurisprudenciais e o interesse de políticos e autoridades administrativas em adotar procedimentos semelhantes aos judiciais.
Werneck Vianna (1999,2002)	Judicialização vista em termos de procedimentalização do direito e da ampliação dos instrumentos judiciais.
Faro de Castro (1997)	A mesma definição elaborada por Tate e Vallinder (1995).
Rogério Arantes (1999, 2002)	Requer uma descrição do quadro institucional e das regras que permitem ou impedem ações tipicamente políticas por parte dos tribunais.
Luís Roberto Barroso (2017)	É um processo decorrente do neoconstitucionalismo, em que o Poder Judiciário procura dar efetividade a direitos constitucionais ao valorizar a supremacia da constituição e a aplicação de valores constitucionais nos conflitos envolvendo Estado e Sociedade.

Fábio Kerche e
Rogério Arantes Existência de controle de constitucionalidade diferenciado, aberto e descentralizado.
(1999)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Carvalho e Leitão (2010)

Nesse ponto é interessante que se faça uma distinção entre judicialização da política e ativismo judicial.

Enquanto ativismo está ligado à resposta que o Poder Judiciário dá a questão levada ao seu crivo, a judicialização da política está relacionada com ao inadequado funcionamento das Instituições constituídas no quadro constitucional (STRECK, 2016).

Nesse sentido, o ativismo judicial ocorre quando o Poder Judiciário, ao decidir questões trazidas pelas partes do processo, imprime na decisão visão política casuística e pessoal do magistrado que se coloca no lugar da vontade do constituinte e/ou do legislador ordinário. Em geral, é a decisão que resulta na impossibilidade de replicação em casos análogos. É o caso, por exemplo, da decisão que permitiu o uso pílulas contra o câncer sem a adequada aprovação da agência reguladora ou da decisão que estendeu o texto da lei das relações heterossexuais para permitir relações homo afetivas. Nesses dois exemplos, sem discutir se o beneficiários são merecedores ou não, são decisões ativistas simplesmente porque vão além da vontade prescrita pelo legislador, revelando a visão dos magistrados quanto ao assunto (STRECK, 2016).

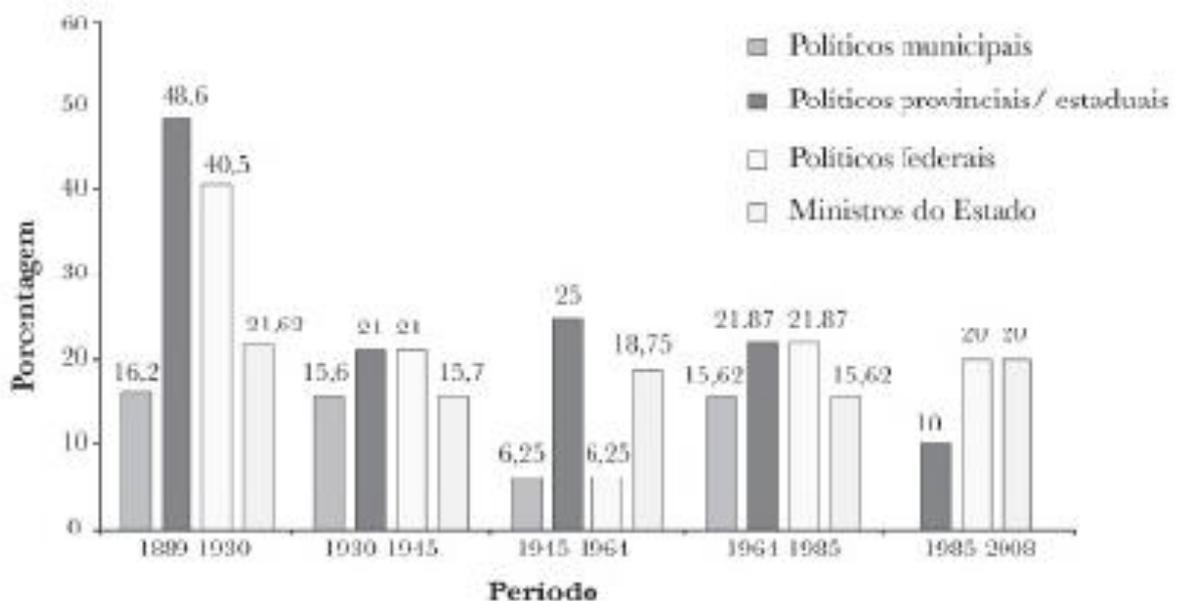
A judicialização da política, por outro lado, se refere ao fenômeno recente pelo qual questões sociais, cuja discussão deveria ocorrer no âmbito de outros processos democráticos tradicionais, no âmbito do Poder Legislativo, são conduzidas ao Poder Judiciário para então defini-las. Equivale a dizer que ocorre a judicialização da política quando há omissão do Poder Legislativo, instituição própria para discussão de temas relevantes e expressão política da sociedade, em ouvir e expressar em leis as alterações e anseios do cidadão, ou quando o Poder Executivo se nega a efetivar ou dar execução aos direitos já reconhecidos pelas leis. Trata-se de fenômeno que se relaciona, portanto, ao funcionamento inadequado das instituições democráticas dentro do esquadro institucional traçado pela Constituição (STRECK, 2016).

Nada impede, por exemplo, que uma questão política, não discutida na esfera legislativa, seja conduzida ao judiciário para então defini-la e na decisão haja ativismo. É o caso, por exemplo, do aborto dos anencéfalos, prática não previsionada pelo legislador na lei, porém autorizada pela Superior Tribunal Federal.

O ativismo pode ser ruim para a democracia na medida em que visões pessoais e políticas de juízes e tribunais podem contribuir para a marginalização da linguagem jurídica objetiva e o encerramento do debate acerca do assunto. Por outro lado, a judicialização da política pode ser ruim ou não, a depender da intensidade em que é verificada. No entanto, todas as vezes que houver violação de direitos fundamentais, os tribunais devem ser chamados para se pronunciar (STRECK, 2016).

A relação entre Poder Judiciário e a Política não é recente. Dados de pesquisa em que se analisa a relação entre juristas e política no Brasil indicam, por exemplo, que Ministros do STF com passagens pela política, seja ocupando cargos no executivo ou no legislativo, são frequentes. Apesar da tendência de queda, é um fenômeno muito mais comum do que se imagina (ALMEIDA, 2016).

FIGURA 4 - Ministros do STF com cargos legislativos e executivos entre 1889 a 2008



Fonte: Reproduzido de Almeida (2016)

É certo que, no modelo clássico de tripartição de poderes adotado pela Constituição de 1988, a função política institucional é reservada ao poder Legislativo. Esta é a casa onde os debates políticos e as forças sociais, em tese, se traduzem em leis que deveriam primar pelo interesse público. É certo também que as funções de administrar e executar os programas sociais e políticas públicas definidas em leis é de competência do Poder Executivo.

No entanto, o Poder Judiciário tem expandido seu papel institucional no que tange a efetivação de políticas públicas. “A mediação do Poder Judiciário na agenda de

políticas envolve um jogo em que o centro é a disputa pelo sentido das normas e princípios que regem as políticas de governo nas mais diferentes esferas.” (ENGELMANN; PENNA, 2014, p. 183).

Se, tal com visto, o Poder Judiciário tem ocupado lacunas dos demais poderes, ora ocupando espaços deixados pelo legislador ora efetivando direitos para os quais a administração pública se nega a realizar, qual seria então relevância do Ministério Público neste processo de judicialização da política?

2.1.3.2. O Ministério Público e a judicialização da política

Após a Constituição de 1988, “O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial” (ARANTES, 1999, p. 83).

O poder constituinte deu “exclusividade ao Ministério Público para a ação penal e ampliou sua titularidade para o inquérito civil e para a ação civil pública em relação a outros interesses difusos e coletivos” (PORTO, 2013 p. 6).

A nova função do Ministério Público “é o que concretiza seu caráter de órgão estatal, para situá-lo em uma zona de comunicação entre o sistema do Estado e o sistema social” (SESTER; OLIVEIRA, 2016, p. 617).

A mobilização do espaço judicial por grupos sociais, associações, sindicatos, defensorias públicas, instituições como o Ministério Público e por indivíduos buscando “prestações positivas” do Estado por via judicial amplia a presença do Judiciário e de seus agentes na definição de políticas públicas. (ENGELMANN; PENNA, 2014, p. 195).

Como já mencionado, em termos práticos, o Ministério Público age politicamente como intermediador político em conflitos coletivos entre a sociedade e o poder público, negociando soluções às demandas da sociedade, ou, no caso de negociação política frustrada, judicialmente levando-as às barras do Poder Judiciário. Como órgão intermediador do acesso à justiça na defesa da cidadania, o Ministério Público se destaca ao judicializar as questões que deveriam ser debatidas ou executadas pelos outros poderes.

A Instituição é autora de 96% de todas as ações civis públicas ambientais e de ações civis em defesa dos demais interesses sociais coletivos ou difusos em trâmite pelos tribunais do país (MACEDO JÚNIOR, 2010).

Esse dado mostra uma parcela da dimensão que a instituição conquistou a partir da Constituição de 1988 na defesa de direitos sociais no processo de judicialização da política.

A criação de um Ministério Público com um alto grau de autonomia e discricionariedade frente aos Poderes do Estado somada à ampliação de atribuições para a proteção do interesse público e dos direitos sociais seriam fatores explicativos para o processo de judicialização da política (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p.417).

Quais seriam, no entanto, os motivos que conduziram o Ministério Público a tamanha relevância na defesa de direitos coletivos e judicialização das demandas políticas e sociais?

A Constituição de 1988 é um marco importante na história da instituição porque é a partir desse momento que o Ministério Público adquire a estatura legal que vai lhe permitir participar do processo de judicialização da vida política e social. E essa aquisição ocorre em meio às mesmas circunstâncias sociais do processo de redemocratização do país que impulsionaram o sistema de justiça.

A demanda pela justiça brasileira deu grande salto a partir da Constituição de 1988. E algumas das razões para esse aumento, segundo Barroso (2017), partem de dois principais fatos:

- Redescoberta da cidadania e conscientização das pessoas em relação aos próprios direitos e
- Criação de novos direitos no texto constitucional, introduzindo novas ações e ampliando a legitimação ativa para tutela de interesses, mediante representação ou substituição processual.

O Quadro 2, elaborado por Carvalho e Leitão (2010) aponta alguns argumentos que tentam explicar a relação do Ministério Público com a judicialização da política

QUADRO 2 - Ministério Público e a judicialização da política

AUTOR	ARGUMENTO
ARANTES (1999, 2002)	O MINISTÉRIO PÚBLICO TEM SIDO O AGENTE MAIS IMPORTANTE DA DEFESA DE DIREITOS COLETIVOS PELA VIA JUDICIAL E, DADO QUE OS CONFLITOS RELATIVOS A TAIS DIREITOS TÊM GERALMENTE CONOTAÇÃO POLÍTICA, PODE-SE DIZER QUE TAMBÉM TEM IMPULSIONADO UM PROCESSO MAIS AMPLO DE JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS POLÍTICOS.
VIANNA (2002)	O MINISTÉRIO PÚBLICO TEM DESEMPENHADO UM PAPEL DE COORDENAÇÃO E MEDIAÇÃO ENTRE AS DIVERSAS AGÊNCIAS ESTATAIS, VALENDO-SE DE MANEIRA SIGNIFICATIVA DE INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS NA RESOLUÇÃO DE DISPUTAS, MAS ISSO POR SI SÔ NÃO SERIA SUFICIENTE PARA INCENTIVAR A JUDICIALIZAÇÃO. A FIGURA DO MP APARECE MAIS COMO UM AGENTE DE MEDIAÇÃO ENTRE AGENTES SOCIAIS E PODERES POLÍTICOS DO QUE UM AGENTE DE JUDICIALIZAÇÃO.
CASAGRANDE (2008)	A AQUISIÇÃO DA AUTONOMIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO É UM DOS VETORES QUE IMPULSIONARAM O PROCESSO DE POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA NO BRASIL. PARA ELE, AS GARANTIAS E PRERROGATIVAS ADQUIRIDAS PELOS PROMOTORES E PROCURADORES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 VÊM CONFERINDO UM NOVO PAPEL NO SEU MODO DE ATUAR. COM EFEITO, A CRIAÇÃO DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO COM UM ALTO GRAU DE AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE FRENTE AOS PODERES DO ESTADO SOMADA À AMPLIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA A PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DOS DIREITOS SOCIAIS SERIAM FATORES EXPLICATIVOS PARA O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.

Fonte: Reproduzido a partir de Carvalho e Leitão (2010).

Por outro lado, a hipossuficiência da sociedade, ou seja, a incapacidade da sociedade de se organizar para defender e conquistar direitos, seria uma das razões pelas quais se atribui ao Ministério Público o papel de defensor da sociedade. É o que revela entrevistas com 763 Procuradores da República e Promotores Públicos (TAB. 2), realizadas por Castilho e Sadek (2010),

Segundo a pesquisa, 84% dos entrevistados concordam total ou parcialmente com a afirmação de que “A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da justiça devem atuar afirmativamente”.

TABELA 1 - Resultado de entrevistas sobre o papel da Justiça na sociedade brasileira.

	Concorda totalmente ou em termos	Discorda totalmente ou em termos	Sem opinião
“A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e [...], por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la.”	84	12	4
“O direito positivo não permite o espírito crítico.”	34	63	3
“O saber jurídico está dissociado da realidade brasileira.”	51	46	3
“O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais.”	93	5	2
“O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei.”	72	26	2
“A aplicação da lei sempre beneficia os privilegiados.”	44	54	2
“A maior parte da população não tem acesso à Justiça.”	78	20	2
“O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos.”	86	11	3
“Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da administração pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa.”	87	11	2
“O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e da responsabilidade da sociedade brasileira.”	85	14	1

Fonte: Reproduzido de Castilho e Sadek (2010).

Outros 87% também concordam, total ou parcialmente com a afirmação de que “Cabe obrigatoriamente ao Ministério Público exigir da administração pública que assegure os direitos previstos na Constituição Federal, nas leis e nas promessas de campanha eleitoral. Quando houver lei garantindo os direitos, não há discricionariedade administrativa.”.

De modo similar à Barroso (2017), Arantes (1999) aponta que a redemocratização do país teve dois efeitos importantes sobre o sistema de justiça:

- A inundação da justiça por demandas reprimidas pelo autoritarismo militar;

- A recolocação, no retorno ao estado de direito, da responsabilidade pelas decisões sobre conflitos entre Estado e sociedade sobre o Poder Judiciário, árbitros legítimos que o momento de transição exigia.

A partir desse contexto de judicialização do bem-estar social, conclui Arantes (1999, p. 93) que

O Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial.

Para Kerche (2014, p. 117) o novo Ministério Público, ainda que seja fruto de *lobby* junto a Assembleia Constituinte, “é um relevante ator político [que] não pode tudo, mas pode muito”. Segundo o autor, muito desse poder advém da discricionariedade, que nunca possuiu na esfera criminal, mas que passa a possuir na atuação da esfera civil, principalmente depois da Constituição de 1988.

Carvalho e Leitão (2010) identifica duas explicações diferentes, uma em Arantes e outra em Kerche, para instituição de um novo Ministério Público: uma de origem endógena e outra de origem exógena, conforme o Quadro 3.

QUADRO 3 - Razões para novo MP pós 1988

Autores	Processo	Ênfase	Explicação
Arantes (2002)	Endógeno	Agencial	A conquista de autonomia frente aos outros poderes do estado é resultado da ação consciente e deliberada dos próprios integrantes da instituição. Adota uma perspectiva maximizadora em que os membros do ministério público tinham objetivos a serem atingidos e para isso agiram racionalmente, escolhendo meios adequados para o alcance dos seus fins.
Kerche (2003)	Exógeno	Institucional	O lobby da Conamp foi eficiente, ofereceu aos constituintes uma proposta em forma de texto constitucional e desenvolveu um trabalho de acompanhamento junto às discussões constituintes. Com o fim do período autoritário, o sentimento de democratização e de fortalecimento das instituições responsáveis pela transparência do estado aumenta, havendo relativa facilidade para a Conamp operar, ‘vendendo’ aos constituintes a ideia da importância da criação de um agente não-político-partidário responsável pela defesa dos interesses da sociedade.

Fonte: Elaborado a partir de Carvalho e Leitão (2010).

A relação entre o Ministério Público é a política é atual e muito presente. Em 2011, com fim de fortalecer a instituição na promoção de justiça e cidadania, o Ministério Público Federal instituiu como objetivo estratégico para 2020 **“Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão [e] buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF”** (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011, p. 1).

Quanto à participação em atividade político-partidária o *lobby* junto ao Poder Legislativo, o depoimento de uma Procuradora da República e ex-conselheira do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é bem elucidativo.

Eles são bastante atuantes, tanto a ANPR [Associação Nacional dos Procuradores da República] quanto a Conamp [Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público]. São bastante atuantes, eles estão todos os dias lá, né? Praticamente todos os dias, e... Não só a Associação, como os assessores parlamentares, também, das instituições. Nós temos um, muito bom, lá, um senhor, que... que conhece a casa, né? Nosso assessor parlamentar, até porque ele é muito, muito, muito antigo lá [...]. Salvo engano, acho que ele foi, ele foi funcionário da própria Câmara [dos Deputados] (ALMEIDA, 2016, p.235-236).

[...] a Constituição deveria ser revista, pra permitir o exercício da atividade político-partidária, tanto para membros do Ministério Público quanto pra magistrados. Porque são as duas únicas carreiras profissionais que não têm representantes [...] tem prejudicado, inclusive, muito a atividade de magistrados e de membros do Ministério Público. Muitas leis são propositadamente mal feitas, né? Eu acho que se tivesse magistrados e mais membros do MP lá, isso não aconteceria (ALMEIDA, 2016, p.237).

Conforme exposto, o Ministério Público adquire poderes com a Constituição em meio às circunstâncias de grande mobilização social que marcaram a transição do país para o regime democrático. A repressão a direitos durante o regime militar induziu diversos grupos sociais a se mobilizarem no sentido de verem suas demandas, outrora reprimidas, reconhecidas na Carta constitucional que se construía. Esse momento foi também oportuno para o Ministério Público. Houve, conforme aponta Kerche (2003) e Arantes (2002), e ainda há, conforme Almeida (2016), mobilização interna e externa ao órgão no sentido de ampliar a importância do Ministério Público na defesa de direitos sociais que, naquele momento, também se ampliava.

A partir desse novo contexto, qual seria o papel do Ministério Público Federal, objeto deste trabalho? Em que medida essa divisão específica do Ministério Público da União,

que se volta ao combate à corrupção e defesa de direitos sociais, pode ser relevante ao acesso à justiça e cidadania?

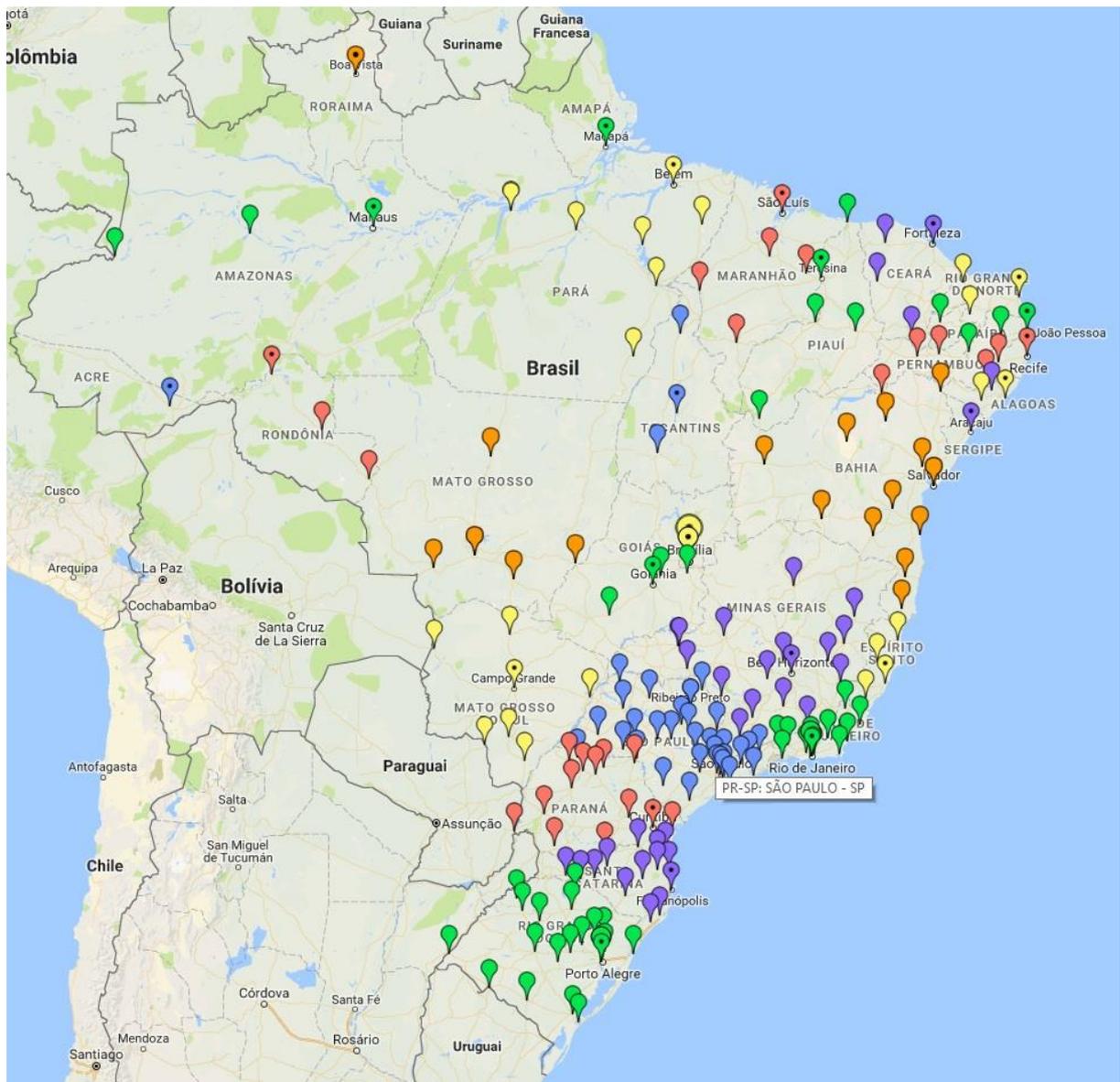
2.1.4. Ministério Público Federal e o território

A mobilização para fortalecer o Ministério Público resultou na ampliação das funções da Instituição, na divisão da Instituição em ramos especializados de acordo com as áreas específicas do direito e da justiça, tal como do trabalho, eleitoral, militar ou comum, o qual abarca leque maior de direitos sociais, e também na presença da Instituição pelo território nacional.

A distribuição do Ministério Público Federal, objeto de estudo deste trabalho, pelo território é um aspecto relevante para a questão da justiça e cidadania, já que Instituição está presente na maior parte do país, atuando em 26 Estados da federação e no Distrito Federal por meio de:

- Procuradorias da República nos Estados e Distrito Federal, nas quais os Procuradores atuam junto às varas da Justiça Federal, onde elas funcionarem;
- Procuradorias Regionais da República, distribuídas em 5 regiões do território, as quais atuam junto à Justiça Federal de 2º grau, ou seja, nos Tribunais Regionais Federais onde eles funcionam;
- Procuradoria Geral da República, localizada em Brasília, e atuante perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O procurador-geral da República é quem designa os subprocuradores-gerais da República para atuarem nas turmas do STF, no STJ e no TSE (MPF, 2016b).

FIGURA 5 - Mapa de atuação do MPF



Fonte: elaborado pelo autor a partir de MPF, 2017i. Os pontos representam unidades do MPF pelo território. Cada cor representa uma unidade local (Procuradoria da República no Município) ligada à regional do MPF (Procuradoria da República no Estado) de mesma cor.

Na maioria dos Estados, as Procuradorias da República nos Estados se subdividem em unidades denominadas Procuradorias da República nos Municípios.

O Ministério Público Federal em São Paulo (MPF-SP), por exemplo, atua por meio da Procuradoria da República em São Paulo (PRSP) e outras 31 unidades da Procuradoria distribuídas pelos municípios do Estado de São Paulo (MPF, 2016abc).

A presença física da Instituição no território permite que as diversas demandas da população tenham como chegar aos ouvidos dos Procuradores da República e, sendo o caso, ao Poder Judiciário.

Tal como explicado na secção 2.1.3, se a tentativa de solução pela via administrativa ou extrajudicial, na qual se empregam o inquérito civil, Termos de Ajuste de Conduta, Recomendações e Audiências Públicas, não surtir efeito, Procuradores da República conduzem, então, as demandas às varas e juízos federais, nas esferas cível e criminal (MPF, 2016abc).

Como um dos ramos do MPU, O MPF atua em causas cujo interesse é federal, seja na esfera criminal, perseguindo e apurando condutas criminosas, seja na esfera cível ou administrativa (ou extrajudicial), em defesa dos direitos sociais e fundamentais das minorias, ou ainda como fiscal da lei – *custos legis*.

Na esfera judicial cível, de Tutela Coletiva, utiliza a Ação Civil Pública (ACP), a Ação Civil Pública Coletiva (ACPC) ou a Ação de Improbidade Administrativa, para defesa de direitos difusos de toda a sociedade, de determinada categoria ou classe social, ou individuais homogêneos, como no caso da defesa dos consumidores (MPF, 2016d).

Através da capilaridade presencial no território nacional, a instituição é capaz de estar próximo das demandas sociais da população, podendo resolvê-las tanto pela via extrajudicial ou política quanto pela busca no Poder Judiciário de decisões favoráveis à defesa da sociedade. Quais seriam, no entanto, uma vez recebida uma demanda, os instrumentos políticos e judiciais pelos quais a Instituição amplia o acesso à justiça e promove a cidadania? Nesse contexto, qual é a relevância deles para este trabalho?

2.1.5. Métodos de acesso à justiça e promoção da cidadania

As ferramentas de trabalhos de que dispõe o Ministério Público Federal para desempenhar seu papel Constitucional de promover a justiça e a cidadania são importantes para este trabalho na medida em que são por meio da análise dos quantitativos desses instrumentos que as questões centrais desse trabalho são respondidas.

Instrumentos de atuação do ministério público na defesa e promoção da cidadania são os definidos pela ordem jurídica e descritas pela doutrina. Nesse sentido, podem ser classificadas entre judiciais e extrajudiciais (FERREIRA, 2016; SANTOS, 2011).

A ação civil pública (ACP) é o instrumento judicial que se reveste de importância fundamental no processo de efetivação dos direitos sociais e implementação de políticas públicas previstos na constituição, pois é por meio dele que o Ministério Público encontra caminhos processuais para obtenção de determinações judiciais ao ente estatal que, por razões diversas, nega a realização do direito (FERREIRA, 2016; SANTOS, 2011; TUCCI, 2011).

A instituição responde hoje por 96% das Ações Cíveis Públicas da defesa do meio ambiente e de outros direitos sociais e coletivos (MACEDO JÚNIOR, 2010).

Os instrumentos extrajudiciais ou políticos tradicionalmente usados são inquérito civil, audiência pública, recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta.

O inquérito civil pode ser utilizado para o Ministério Público ter acesso a informações administrativas e prévias sobre fatos potencialmente lesivos aos direitos sociais ou quando há omissão administrativa na implementação de políticas públicas. Por meio desse instrumento, Promotores e Procuradores requisitam informações preliminares às autoridades, pessoas ou instituições por meio de simples ofício, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário (FERREIRA, 2016; MAZZILLI, 2000).

Procedimentos preparatórios são investigações preliminares ao inquérito civil e são empregados em casos em que o promotor recebe um requerimento, representação ou denúncia e pode ter dúvidas se é ou não caso de instaurar inquérito civil (MAZZILLI, 2000).

Mas se o inquérito civil tem natureza preliminar à ação judicial, qual seria a necessidade de se instaurar outro instrumento prévio?

Para Mazzilli (2000), uma vez que o inquérito civil já possui a natureza de procedimento preparatório, não teria cabimento haver um procedimento preparatório de outro preparatório.

Contudo, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 23, de 12 de setembro de 2007, prevê que todos os Ministérios Públicos, sejam da União ou dos Estados, ao receber as demandas do cidadão cujo conteúdo possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos por parte da instituição, podem complementar a denúncia instaurando procedimento preparatório antes de instaurar o inquérito civil (CNMP, 2007).

O Conselho Superior do Ministério Público Federal, todavia, por meio da Resolução nº 87, de 06 de abril de 2010, denomina procedimento administrativo o que o CNMP chama de procedimento preparatório (CSMPF, 2017). Desta feita, para os fins deste trabalho, principalmente no que se refere à coleta e análises de resultados, a denominação de

procedimentos preparatórios é utilizada para se referir ao procedimento administrativo em questão.

As informações juntadas por meio do inquérito civil podem resultar em propositura de ação civil pública, acionando a via judicial, ou em medidas de natureza extrajudiciais como audiência pública, em termo de ajustamento de conduta, recomendação ou ainda em arquivamento, caso não se encontre elementos suficientes que evidenciem lesão a direitos coletivos (FERREIRA, 2016; MAZZILLI, 2000; SANTOS, 2011).

As audiências públicas são instrumentos pelos quais os cidadãos e as entidades civis colaboram com o Ministério Público com propostas, críticas de sugestões e opiniões sobre assuntos relativos aos direitos sociais e coletivos assegurados pela constituição. São mecanismos de plena democracia, pelo qual o órgão ministerial toma conhecimento de questões relevantes para a sociedade e possibilita decidir os rumos da ação no sentido de solucionar os conflitos coletivos e sociais (FERREIRA, 2016; SANTOS, 2011).

Ainda na esfera extrajudicial, o Ministério Público pode recomendar, sem força coercitiva, ou seja, politicamente, à administração pública a observação e cumprimento de certos direitos sociais coletivos garantidos na Constituição e legislação infraconstitucional. Na solução de conflitos, a eficácia da recomendação é expressiva em parte dos casos que chegam ao Ministério Público (FERREIRA, 2016; SANTOS, 2011). Nessa esteira, é relevante citar o comentário da Procuradora-Geral de Justiça Adjunta de Minas Gerais, Elaine Martins Parise e outros, sobre a importância da recomendação.

apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, pode servir para a reflexão do administrador, do legislador, enfim, dos agentes públicos a quem ela se dirige e, com isso, contribuir para a proteção em abstrato e a efetivação em concreto dos direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva (PARISE et al., 2005, p. 17).

Termos de ajustamento de conduta (TAC) são um dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos entre Estado e sociedade (SANTOS, 2011).

Segundo Mazzilli (2000, p 22), o instrumento permite “uma espécie de transação”. Por meio dela, entes públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas são chamados a se compromissarem com o Ministério Público sobre determinadas providências “necessárias e adequadas ao atingimento das finalidades do Estado Social de Direito” (FERREIRA, 2016).

Lamgruber *et al* (2016) realizou entrevistas semiestruturadas com Promotores e Procuradores do Rio de Janeiro e de Minas Gerais para verificar a amplitude e regulação das funções assumidas pelo MP pós-1988 na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os resultados ilustram a preferência pelos dos mecanismos extrajudiciais e da atuação política da Instituição na defesa dos Direitos sociais (GRÁFICO 1).

Entre as formas de articulação política entre o MP e outras instituições do Estado e da sociedade civil, quase 80% dos Promotores e Procuradores que atuam na área de defesa de direitos coletivos considera alta ou muito alta a efetividade do inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta. Metade ou mais aponta recomendações, termos de cooperação interinstitucional, reuniões e ofícios extrajudiciais como sendo também efetivos ou muito efetivos. Pouco mais da metade dos profissionais da área, contudo, apontam a Ação Civil Pública – único instrumento judicial constante da lista - com alta efetividade. Na lista, a via judicial surge em sexto lugar entre os oito instrumentos listados.

GRÁFICO 1 - Instrumentos de atuação na defesa de direitos sociais preferidos pelos MP



Fonte: Lemgruber et al (2016).

Esses resultados apontam para a importância da dimensão política como alternativa à judicialização de conflitos e o potencial desses instrumentos extrajudiciais, muitos deles desenvolvidos após a redemocratização do país.

O movimento que naquele período tornou o Ministério Público independente dos demais poderes forneceu as bases legais para transformar a Instituição em importante ator

para o acesso à justiça e à cidadania. Ampliou funções e fundamentou a instrumentação de medidas judiciais e políticas que permitissem a atuação da Instituição junto ao sistema de justiça. Contudo, esse movimento não garantiu que esse fortalecimento se tornasse realidade, conforme indicam Goulart (2013), Coutinho (2005) e Mazzilli (1989).

Qual seria, todavia, a distância entre o idealizado há 30 anos e a realidade? Que tipo de reação o Ministério Público Federal, objeto deste estudo, se propôs a realizar para orientar ações e atividades internas capazes de colocar a Instituição nos rumos definidos na constituição de 1988? Que importância teria essa reação para a ampliação do acesso à justiça e da cidadania?

2.1.6. Ministério Público e planejamento estratégico

Pois bem, passados 10 anos da Constituição de 1988, alguma preocupação com a necessidade de aparelhamento da instituição no sentido de dedicar-se a nova área de atuação já era sentida, conforme informa Mazzilli (1989).

Depois de quase 30 anos, o sentimento é de que ainda não se formara a vontade coletiva interna necessária para transformar a instituição naquilo que, a partir da constituição de 1988, denomina-se a função política para intervenção e transformação da realidade social (GOULART, 2013).

Tendo-se em vista essa sensação de descolamento entre as atribuições formais recebidas pela constituinte de 1985 e a realidade social e institucional da organização, o Ministério Público Federal, em compasso com as tendências de modernização na administração pública no Brasil e em diversos países, instituiu em 2011, entre outras ferramentas de gestão, o Planejamento Estratégico.

Desta vez, porém, não se trata de mobilização na arena política como outrora aconteceu. Mas sim no âmbito interno, com a elaboração do instrumento de gestão denominado Planejamento Estratégico, voltado para “Fortalecimento da Instituição” (PGR/MPF N.º 687/2011, art. 3º, II, f).

Por meio desta opção, a Instituição determinou como missão, “até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência **na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção**” (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011; MPF, 2017a; FIG.7).

Como fim de realizar esta missão, a instituição declara a intenção de fortalecer a instituição por meio de objetivos, dentre a quais se destacam os de “Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão [e] **buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil** em temas relevantes para o MPF” (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011, p. 1). Veja que é notória a intenção de promover a atuação política da instituição.

No documento, na perspectiva da sociedade, estabelece-se o objetivo de

ser percebida como uma instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de:

1: **Combate à criminalidade e à corrupção;**

2: **Proteção do Regime Democrático e promoção dos Direitos Fundamentais;**

3: **Atuação preventiva;**

4: **Aproximação com o cidadão;** e

5 : Trabalho em grupo e parcerias. (sem grifo no original) (PGR/MPF N.º 687/2011; MPF, 2017a).

Falcão Júnior (2014), ao discutir se Planejamento Estratégico do MPF (2011-2020), revela algumas de suas características:

- Trata-se de importante instrumento de cooperação entre os membros da instituição;
- A crise de referência da identidade do *parquet* demonstra que os arranjos informais da época da Constituinte de 1988 não são os mesmos do presente;
- O instrumento pode promover a formação de arranjos e normas informais dentro da instituição a fim de se alcançar suas finalidades;
- Arranjos e normas informais podem corroer normas formais, prejudicando o controle social da instituição – *accountability*;
- Ambições do cargo podem ser incorporadas em ambições da instituição, aumentando força política capaz de desenvolver a instituição, mas prejudicando a democracia;

Que relevância há para a ampliação do acesso à justiça e da cidadania no fato de o Ministério Público Federal ter optado pelo emprego Planejamento Estratégico?

O primeiro fator é que se há algum movimento interno no sentido de dar efetividade a ampliação da justiça e da cidadania, então esse fator interessa a esse trabalho, na medida em que justiça e cidadania são temas aqui discutidos.

A realização de um plano envolve o convencimento de pessoas envolvidas para que orientem seus esforços e ações no sentido de realizar os objetivos em comum. A escolha de um modelo de administração pública, portanto, pode convencer e envolver mais ou menos servidores e Procuradores da República no sentido dos objetivos aqui discutidos, quais sejam, de ampliar a justiça e cidadania, fortalecendo o Ministério Público Federal.

Duas características institucionais muito próprias, no entanto, colocam em xeque iniciativas de políticas institucionais. Uma delas é a falta de estrutura hierárquica e a outra é a independência funcional,

A chefia do Ministério Público opera somente no campo administrativo e não funcional. Isso significa que cada membro do Ministério Público é independente dos outros no que tange ao modo de agir relacionado à atividade fim. Por isso, o Procurador Geral não pode afastar um Promotor ou Procurador da República deste ou daquele caso, ou mesmo indicar um deles para determinada demanda.

Se por um lado a independência e ausência de hierarquia funcional podem permitir ações inovadoras no sentido de solução de conflitos, por outro, todavia, dificulta a garantia de que todos os cidadãos terão suas demandas resolvidas de forma isonômica (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

O segundo é que nem sempre o emprego deste instrumento revela-se eficiente para a os objetivos do setor público e pode ser usado, tal com apontado acima por Falcão Júnior (2014), para ambições do cargo com prejuízo à democracia.

Essa relação ambígua do agente público é objeto da Teoria de Agência. Seu conteúdo busca analisar a relação entre o contratante e o contratado na qual o primeiro, denominado principal, delega a um ou mais agentes o poder de decisão, sem garantias de que o segundo sempre vai agir no melhor interesse do contratante, o principal (JENSEN; MECKLING, 1976).

No caso específico da administração pública, a definição do principal, dos agentes e a relação conflituosa entre eles são adaptadas como segue:

Como o principal (sociedade) e o agente (gestores públicos) podem apresentar interesses diferentes, as ações tomadas pelo agente podem muitas vezes não estar dentro das diretrizes estabelecidas pelos interesses do principal e gerar, por parte do agente, um comportamento oportunista. Para lidar com incertezas e variabilidades,

reduzindo o comportamento oportunista e diminuindo os custos de transação, é necessária a construção de estruturas de governança (WASILEWSKI PINTO et al, 2014, p. 105).

No que tange ao controle social, Carvalho e Leitão (2010) observam que o Ministério Público é marcado por insuficientes mecanismos de controle social e político sobre suas decisões uma vez que a instituição se caracteriza, desde 1988, com alto grau de autonomia e discricionariedade poucos comuns em uma democracia.

FIGURA 6 - Mapa Estratégico do MPF 2011



Fonte: (MPF, 2017)

Depois de quase três décadas, o Ministério Público Federal decide reagir à sensação de que a instituição pouco se desenvolvia no sentido de dar impulso ao seu papel de transformador social e de ampliador de acesso à justiça e a cidadania. Mas qual a importância dessa reação?

Essa reação é relevante na medida em que o combate recente à corrupção, inclusive também um dos objetivos do planejamento estratégico, coincide com o aumento da aproximação da Instituição com a grande mídia.

Será que esse combate à corrupção pode estar relacionado com o fortalecimento da Instituição, tal como proposto pelo Planejamento Estratégico? Será que há alguma relação entre esta aproximação junto à mídia e os objetivos de ampliação de acesso à justiça e ampliação da cidadania? Será que o modelo de gestão escolhido é capaz de convencer e reunir os esforços necessários à realização da missão estratégica? É o que pretende indicar os objetivos secundários deste trabalho, pois o modelo de gestão empregado pelo MPF não está livre de controvérsias.

Conforme explanado na introdução e nos objetivos da pesquisa, este trabalho também analisa se a opção de empregar instrumento de gestão tido como controverso para realizar objetivos de ampliar justiça e cidadania é assertiva. Por isso, após discutir nas seções seguintes temas deste trabalho, quais sejam, justiça e cidadania, a discussão sobre a administração pública e instrumentos de gestão é retomada.

2.2. Ministério Público e a justiça

Tem se falado neste trabalho do sistema de justiça e da atuação judicial do Ministério Público no acesso à justiça. Mas o que é justiça? De onde surgiu? Como se desenvolveu?

Não existe exatidão na acepção da palavra justiça. O seu significado varia conforme o contexto histórico e social. Porém é a partir da concepção aristotélica de justiça que novas acepções passaram a trazer nelas implícitas a relação entre o homem, enquanto ser individual, e a sociedade.

Modernamente, todavia, por influência do Direito, costuma-se relacionar justiça com norma, mandamento ou valor. Dessa forma, antes de entrar na discussão sobre as definições de justiça é prudente uma pequena distinção conceitual entre Direito e Justiça.

Direito se entende, de forma ampla, como um conjunto de regras, princípios e normas jurídicas que regem as relações pessoais entre Estado e cidadãos ou entre cidadãos. Abrange as leis, a Constituição, a jurisprudência e os atos praticados pela administração

pública. Já a justiça se relaciona com a aplicação desse Direito ao caso concreto. (FREITAS, 2014).

O Direito, enquanto definido como conjunto de normas, situa-se no campo da abstração, ao passo que a Justiça se coloca no campo da realidade na medida em que esta se verifica no momento da aplicação da norma abstrata em caso concreto e real. Nesse sentido, o Direito se materializa somente por meio da justiça. Esta, no entanto, varia de acordo com o que se entende como justo no momento histórico e social da aplicação do Direito.

Por isso, modernamente, não se pode falar em Justiça sem um corpo referencial de normas. De mesma forma, não se pode afirmar que exista Justiça sem Direito. Direito e Justiça, devem existir em harmonia, ainda que orbitem naturezas diferentes (FREITAS, 2014),

Por outro lado, há quem defenda que justiça venha antes do Direito. Isto é, que justiça é também fundamento da criação do Direito, o alicerce e princípio informador de todo o sistema jurídico, de forma que uma norma que nasça desenraizada de princípios informadores de Justiça, já nasce injusta (SIQUEIRA JÚNIOR, 2012).

Realizada esta breve distinção em relação à concepção moderna de justiça, esta parte do trabalho procura resgatar, sem grandes aprofundamentos, uma breve introdução à origem e o desenvolvimento e trazer algumas definições do tema as quais auxiliem a compreensão das seguintes questões: O que é Justiça? De que forma a justiça contribui para a cidadania? De que forma o Ministério Público age para que seja qualificado na constituição como instituição essencial à jurisdição do Estado? Qual a contribuição da instituição do acesso à justiça?

2.2.1. Pressupostos históricos

A justiça no período pré-socrático se relaciona com a ideia de Justiça Natural, de natureza subjetiva, e cujo eventual desrespeito seria o mesmo que provocar a fúria dos Deuses. Não havia a justiça dos homens, somente a divina.

No pensamento grego, o sentido de justiça mantém essa subordinação à ordem universal, a lei natural. Contudo, adiciona o sentido de alteridade: do homem em relação ao outro (BITTAR, 1997; SANTOS, 2006).

Platão idealiza a justiça juntamente à concepção de Estado. Para ele, justiça é a virtude por excelência, seja humana, social ou pessoal. Consiste na relação perfeitamente harmoniosa entre as várias partes da sociedade ou do sujeito com suas “almas” (DALAZEN, 1990; SANTOS, 2006).

Para Aristóteles, justiça é virtude cientificamente completa. É igualdade. É dar aquilo que é seu, segundo a lei. O pensador determinou três formas principais de realizar a igualdade, ao conceber a distributiva, a comutativa e a legal. Além disso, reafirmou a bilateralidade da justiça, ou seja, a necessidade da existência de outro, uma vez que na sua concepção não é possível haver justiça de um só sujeito para consigo mesmo (DALAZEN, 1990; SANTOS, 2006).

Santo Agostinho (354-430 d.C.) divide justiça em justiças do homem e justiça divina, sendo esta a perfeita e absoluta e aquela temporária e parcial. Segundo ele, a justiça divina é a primeira na ordem das justiças, de modo que o justo, antes de tudo, é o justo perante Deus. O amor a Deus e ao próximo é o fundamento e o início do caminho para se alcançar a justiça plena (DALAZEN, 1990; SANTOS, 2006).

São Tomás de Aquino retoma as características da justiça de Aristóteles, com as respectivas divisões, fundada na igualdade e alteridade. Além disso, recolhe da amplitude da justiça a questão divina, focando-se, sobretudo, nos estudos e análises do Direito e da justiça entre os homens (DALAZEN, 1990; SANTOS, 2006).

A modernidade ampliou os conceitos de justiça. Para Hans Kelsen da escola filosófica idealista alemã, a justiça se vincula a valores de ordem moral, política, ética ou religiosa, entre outras, desde que estejam positivados no ordenamento jurídico. Isto é, desde que sejam elevados à categoria de valores jurídicos. O Direito, dessa forma, é meio para se atingir à justiça (DALAZEN, 1990).

Marx concebe justiça como o princípio da igualdade aplicado às relações de classe, no âmbito do sistema capitalista, das relações de trabalhos. A aplicação da igualdade absoluta nesse sistema econômico gera injustiças, emergindo a necessidade de relativização da igualdade para se obter justiça social (DALAZEN, 1990; SANTOS, 2006).

A noção de justiça, portanto, nasce de uma noção divina: a justiça provida por Deus; amplia-se na Grécia ao absorver a noção de alteridade e a ideia de vida em sociedade, ou seja, a justiça agora realizada entre os homens; retorna a concepção divina no início da Idade de média, mas conjuga-se com a ideia de justiça dos homens, justamente o momento histórico em que a igreja detém grande influência sobre os poderes instituídos; tem-se em seguida o início de um distanciamento progressivo da noção de divindade ao final da Idade

média para, juntamente à fundação do Estado Moderno e o desenvolvimento científico, haver uma separação total do conceito divino do justo, ao ser considerado norma, ou seja, com a fundação do Direito.

Dito isto, que dimensão da justiça interessa ao presente trabalho?

Considerando-se que aqui se busca avaliar os impactos da aproximação do MPF junto a mídia na ampliação do acesso à justiça e da cidadania, posto que o Ministério Público atua entre a comunidade e o Poder Judiciário, levando ao Poder Judiciário o desejo de ver concretizar normas meramente abstratas, pode-se presumir que a concepção de justiça moderna e alemã de Kelsen é a que mais se coaduna, dentre as visões destacadas até aqui, com a atuação do Ministério Público junto à justiça.

Isso porque a concepção moderna de justiça pressupõe o Direito como forma de se realizar a Justiça, justamente o instrumento do qual o Ministério Público faz uso para conduzir as questões da sociedade ao crivo do Poder Judiciário.

Os traços de justiça apresentados até aqui são de natureza histórica, conforme se percebe. Há, contudo, definições de justiça as quais são analisadas a partir da natureza das relações entre os homens na sociedade. Quais seriam, neste contexto, as dimensões dessa relação que interessam ao Ministério Público na sua atuação de proteção social?

2.2.2. A definição de justiça

As concepções de Justiça se dão, em linhas gerais, a partir da finalidade da Justiça. Aristóteles, por exemplo, entende justiça como a maior virtude dos homens, pois para o pensador grego a prática humana é dotada de uma finalidade em relação ao próximo que se traduz em um preceito moral (FREITAS, 2014).

Nesse sentido, a partir dessa concepção Aristotélica, emergem diferentes concepções da justiça: justiça universal e justiça particular, justiça distributiva e justiça corretiva, justiça política e justiça doméstica, justiça legal e justiça natural,

Como justiça universal (2), total ou integral, entende-se a obediência às leis dirigidas a toda à coletividade com a finalidade de sustentar as relações sociais e a própria sociedade. A ideia de coletivo e do individual é explicitada nesta concepção na medida em que, em um dos polos, encontra-se a sociedade como um todo, representada na figura do

Estado, e, no outro, os cidadãos a quem as normas são dirigidas indistintamente. Com efeito, esse tipo de justiça busca condicionar a ação individual aos objetivos destacados pela coletividade. Violar a lei significa ofender e lesionar o interesse de todos, da coletividade (BITTAR, 1997).

Esse é o espectro mais amplo da justiça. Atinge a todos e seu objetivo é organizar a sociedade. Ofender a lei é o mesmo que ofender a coletividade. A atuação do Ministério Público na esfera penal, civil ou política, seja como fiscal da lei - *custos legis* –, acusador, ou defensor de direitos sociais, desde que atuando em defesa do interesse da sociedade, é uma amostra da justiça integral ou universal.

A justiça particular (3) se diferencia da universal por abandonar, na sua finalidade, o conjunto dos cidadãos de sua concepção. Enquanto na justiça universal todos os cidadãos são beneficiados pelo respeito às leis, na particular a justiça ou injustiça se dirige à apenas dois indivíduos destacados do todo social. Um indivíduo de um lado e outro do outro. Enquanto a Justiça Universal se dirige ao bem comum da coletividade, a Particular destaca bens dos particulares (BITTAR, 1997).

Esse tipo de justiça, tendo em vista que os interesses envolvidos são de natureza particular, interessam à advocacia privada ou pública, neste caso, por meio dos Defensores Públicos cuja função é prover o acesso à justiça aos economicamente pobres.

Decore da justiça particular a justiça distributiva (4) na medida em que se busca a relação entre dois sujeitos determinados nos polos da ação, no caso a sociedade de um lado e o particular do outro. Diferencia-se, contudo, na subordinação de uma parte em relação à outra, o que revela desigualdade de condições e desproporcionalidade de poder entre governante e governado. A justiça distributiva busca repartir os encargos e benefícios da sociedade de acordo com equidade, de acordo com méritos, habilidades, capacidade e contribuição de cada um. A partir de um parâmetro referencial a distribuição é implementada, tratando-se igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida da diferença subjetiva das partes. Cada sistema político exige um critério de diferenciação na distribuição de riquezas e encargos, pois cada sistema elege critérios diferentes para efetivar seus objetivos sociais (BITTAR, 1997).

Segundo Siqueira Junior (2012. p 369),

A Justiça Distributiva é aquela que regula as relações entre os particulares e a sociedade. Distributiva designa distribuição, repartição. A Justiça Distributiva tem como objetivo permitir que os membros da coletividade participem do bem comum

mediante uma distribuição equitativa, de acordo com seus méritos, habilidades, capacidade e contribuição. A aposentadoria é uma forma de Justiça Distributiva. O devido na Justiça Distributiva é a participação dos membros, visando o bem comum, ou seja, a participação nos benefícios e encargos sociais.

Justiça corretiva (5) se dá essencialmente na relação entre particulares. Quando um indivíduo se insere na esfera do outro, desigual-se a relação injustamente. Tem a finalidade de restabelecer a igualdade prevista pela justiça distributiva. Não ocorre, contudo, a relação vertical e desigual da Justiça Distributiva, mas um rompimento dela pela invasão de um sujeito no âmbito do outro. Enseja a interferência do Juiz para retornar a situação. Um sujeito investido no poder de dizer o direito deve intervir diante da desigualdade concreta surgida entre as partes. É o juiz dizendo o direito entre particulares (BITTAR, 1997).

É a mesma justiça que Siqueira Junior (2012, p. 370) denomina de justiça comutativa, que, num primeiro plano,

é identificada como a Justiça dos Contratos, na medida em que tutela interesses entre particulares. Comutativa, do latim *comutara*, designando aquilo que é relativo à troca, permuta. A Justiça Comutativa regula a relação entre as pessoas iguais, que se encontram num mesmo plano. Assim, seu objetivo é estabelecer uma igualdade absoluta nas relações entre os particulares, exigindo para isto que a igualdade seja restabelecida quando violada.

Enquanto na justiça comutativa ou corretiva se exige bem próprio e se volta à pessoa humana considerada individualmente, na justiça distributiva o exigido é o bem comum que se destina à pessoa humana considerada como membro da sociedade. Ainda, enquanto a primeira tem natureza jurídica contratual, entre particulares, a segunda tem natureza pública na medida em que regula uma ação negativa da comunidade em relação aos seus membros.

Modernamente, traços da justiça distributiva também podem ser observados em algumas ações, sobretudo nas Ações Cíveis Públicas, da qual um de seus titulares é o Ministério Público Brasileiro (SIQUEIRA JUNIOR, 2012).

A justiça política (6) é a relacionada com a finalidade de administrar os problemas sociais e a *res* pública. Contrasta com a justiça doméstica (7) que visa à administração de coisas particulares, cujos parâmetros de composição são outros que não as regulamentações das relações sociais. É traduzida pela legislação positivada que regula a vida em sociedade. Nela, caracteriza-se o aspecto político na medida em que o legislador opta ao

prescrever uma conduta neste ou naquele sentido. O poder de escolha entre diversas possibilidades, ao encargo do legislador encarregado de administrar a vida em sociedade, é que determina a justiça política. (BITTAR, 1997)

A atuação do Ministério Público junto ao Poder legislativo, um dos objetivos estratégicos, coaduna-se com essa definição de Justiça Política, pois nesta seara a instituição busca influenciar o legislador nas escolhas dos aspectos da sociedade os quais figurarão nas leis. Esse tipo de atuação política da Instituição no campo legislativo busca, ao menos em tese, algum tipo de justiça, não na ponta do processo como habitualmente faz, mas na raiz, no berço das normas. Amostra disso é a recente campanha “10 medidas contra a corrupção”, a qual procura promover alterações legislativas no sentido de endurecer o combate à corrupção a classe política brasileira (MPF, 2017g).

Justiça legal (8) é o direito escrito e positivado pelos homens ou a convenção dos elementos determinantes, traduzida pelas mãos do legislador, que institui regras normativas gerais e coercitivas entre os cidadãos. É fruto do trabalho do legislador, que tem o condão de traduzir em regras os significados sociais. Nessa concepção, a injustiça ocorre quando elementos determinantes são manipulados por tiranias, oligarquias ou mesmo democracias, implicando em disparidades legislativas que atingem a sociedade como um todo, sendo sujeito ativo do infortúnio o próprio mau legislador. Erros legislativos são fontes de injustiças por viciarem o direito positivo desde a origem (BITTAR, 1997).

A justiça natural (9) está relacionada com a racionalidade humana e parâmetros racionais sujeitos aos condicionantes de espaço e tempo. Não se refere à convenção humana, como ocorre com a justiça legal. Varia no espaço e no tempo por conta da relação que mantém com a construção e desenvolvimento cultural de cada sociedade. Assim, a justiça natural não é universal, pois varia, não de acordo com convenções humanas, mas com o fato de que homens diferentes constroem culturas diferentes, resultando em diferentes regras de convivência natural. (BITTAR, 1997)

Justiça para Rousseau deve reunir a razão universal, de origem naturalista, e a razão do homem, que vive na sociedade civilmente organizada. A própria natureza é fonte de garantia de direitos e deveres. Mas é com a convenção dos homens, reunidos pelo Contrato Social, que esses direitos e deveres são traduzidos em leis capazes de garantir a justiça ao corpo social. Disso resulta uma justiça como ideal da democracia liberal (10). Uma justiça que reuni, em um sistema de legislação, garantias ao ser humano de liberdades fundamentais e de igualdade, constituindo um sistema normativo no qual estejam presentes reciprocidades

entre os indivíduos e a submissão de todos à lei, tanto súditos quanto soberanos (DA SILVA; AZEREDO, 2011).

Para Kant, Justiça é baseada na autonomia, na possibilidade de homens poderem escolher a forma ideal de sociedade e suas leis. A justiça é manifestada nas leis, nos sistemas jurídicos como um todo, e encontra seu fundamento maior na liberdade. Assim, tal como no conceito de Rousseau, a análise empírica do direito positivo não pode revelar o justo ou o injusto, mas tão somente a razão a partir da qual se fundou o ordenamento jurídico. O princípio da liberdade é o único critério, segundo o Kant, ou fato natural que justificaria a convenção em leis positivadas. Nesta concepção, tudo que promove a liberdade é justo (11) e tudo que impede a liberdade é injusto (SERRETTI, 2010; DA SILVA; AZEREDO, 2011).

Justiça para Kelsen é relativa (12) na medida em que se baseia em valores. Como valores não são absolutos e não existe critério científico que objetivamente resolva o problema de conflitos entre valores diversos, a justiça é, para cada indivíduo, aquilo que subjetivamente individualmente se valoriza como justo. Dessa forma, seria impossível sintetizar um critério normativo legal, objetivo e absoluto que pudesse garantir a justiça a todos (DALAZEN, 1990, p. 56).

Ao tratar da justiça e o Direito, Kelsen argumenta que justiça é o valor que, uma vez constituído em norma, serve de interpretação da mesma. Nesse sentido, justiça é também o fundamento do Direito, implicando, como já afirmara Siqueira Junior (2012), em norma que nasce desvinculada de valores de justiça, já nasce injusta.

Para John Rawls, contemporâneo do século XX, justiça está no intermédio do liberalismo extremado e do socialismo ortodoxo. A Justiça com equidade contempla a preocupação com as desigualdades resultantes das estruturas sociais de qualquer sociedade. Dessa forma, a justiça social (13) busca um novo compromisso social que atenda a complexidade e as exigências das sociedades atuais, pluralistas, liberais e democráticas (DA SILVA; AZEREDO, 2011).

Para Siqueira Junior (2012, p. 372), “A Justiça Social também é designada de Justiça Legal ou Geral, na medida em que é por intermédio das normas que se realiza bem comum na coletividade.”. Segundo o autor, justiça distributiva e social podem se confundir no ponto em que ambas contemplam a relação entre sociedade e particular. Contudo, diferenciam-se, sobretudo, no critério utilizado na repartição dos bens. Enquanto a justiça distributiva toma como base a participação equitativa, de acordo com seus méritos, habilidades, capacidade e contribuição, a justiça social adota o critério da necessidade individual, não se importando com contribuição, ou não, em contrapartida.

Na justiça social o que se exige é o estabelecido em lei. Como tal, a exigência cabe, nos ordenamentos jurídicos modernos, não só à autoridade ou às instituições defensoras de direitos sociais, como o Ministério Público Brasileiro, mas também ao cidadão, conforme se verifica na Ação Popular prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal de 1988 (SIQUEIRA JUNIOR, 2012).

No campo penal, pode-se ainda destacar outros modelos de justiça, como a justiça punitiva-retributiva (14), que se preocupa com o castigo e a sanção, medidas inafastáveis diante do delito e únicas capazes de deter a criminalidade; a justiça terapêutica (15), fundadas nas ideias de recuperação e reinserção do condenado à sociedade, e a justiça restaurativa (16), que visa o bem comum e o restabelecimento do *status quo* anterior por meio da resolução dos conflitos de forma colaborativa, participativa, interativa e multidisciplinar (PINHO, 2009).

O Quadro 4 sintetiza os conceitos de justiça apresentados neste trabalho.

QUADRO 4 - Síntese das definições de Justiça

Conceito	Autor
Justiça como virtude maior dos homens, de Aristóteles	Freitas (2014)
Justiça Universal, de Aristóteles	Bittar (1997)
Justiça Particular, de Aristóteles	Bittar (1997)
Justiça Distributiva, de Aristóteles	Bittar (1997); Siqueira Junior (2012)
Justiça Corretiva, de Aristóteles	Bittar (1997); Siqueira Junior (2012)
Justiça Política, de Aristóteles	Bittar (1997)
Justiça Doméstica, de Aristóteles	Bittar (1997)
Justiça Legal, de Aristóteles	Bittar (1997)
Justiça Natural, de Aristóteles	Bittar (1997)
Sistema legal garantidor das liberdades fundamentais e básicas do ser humano, de Rousseau	Da Silva e Azeredo (2011)
Sistema legal que garante as liberdades individuais, de Kant	Da Silva e Azeredo (2011)

Justiça é relativa a valores, de Kelsen	Dalazen (1990); Siqueira Junior (2012)
Justiça Social, de John Rawls	Da Silva e Azeredo (2011); Siqueira Junior (2012)
Justiça Penal Retributiva	Pinho (2009)
Justiça Penal Terapêutica	Pinho, (2009)
Justiça Penal Restaurativa	Pinho (2009)

Fonte: Preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Conforme o exposto, dentre as definições de justiça revisadas, o Ministério Público atua sobre algumas delas. A função de *custos legis*, por exemplo, relaciona-se com o conceito de Justiça Universal. No mesmo sentido, as atuações junto ao poder legislativo e as medidas extrajudiciais de solução de conflitos sociais se relacionam com a Justiça Política.

No entanto, a definição de justiça mais próxima da atuação o Ministério Público na ampliação do acesso à justiça e cidadania é a Justiça Social, uma vez que a Instituição, conforme já comentado em diversas partes desse trabalho, funciona como a interface de comunicação entre o sistema social e o Estado, sobretudo quanto à nova função social (SESTER; OLIVEIRA, 2016).

A Justiça Legal, todavia, é o caminho para a Justiça Social, na medida em que é por meio das normas, sobretudo as processuais, que a Instituição busca a realização do bem comum junto ao Poder Judiciário (SIQUEIRA JUNIOR, 2012).

Se buscar o bem comum no Poder Judiciário é uma forma de levar justiça à sociedade, quais seriam, no entanto, as possibilidades de acesso à justiça proporcionadas pelo quadro institucional brasileiro e qual seria o papel do Ministério Público nesse contexto institucional?

2.2.3. Acesso à justiça

Pois bem. Com o desenvolvimento da sociedade e o nascimento de inúmeros direitos sociais o acesso à justiça se tornou, muitas vezes, a única forma pela qual se busca a efetivação de direitos.

Essa constatação não é válida somente para o caso brasileiro na medida em que é uma preocupação presente na legislação internacional. Nesse sentido, Artigo 8º, 1 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos – também conhecido como Pacto de São José da Costa Rica - indica que

Toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza.

No Brasil, o acesso à justiça está previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal ao dizer que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito.” Na tradição jurídica, esse direito é também chamado também de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou princípio do direito de ação.

Embora o acesso à justiça seja um direito fundamental previsto tanto no direito internacional quanto na Constituição de 1988, é direito restrito a uma parte da população por fatores de ordem social, econômicos, educacionais, culturais e de ineficiência.

O Estado que cria o direito é o mesmo que nega sua efetivação. O mesmo Estado, no entanto, oferece algumas alternativas. Algumas delas são as citadas por Cappelletti e Garth (1988), sendo:

- Assistência judiciária aos pobres,
- Representação dos direitos difusos
- O acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça.

A assistência jurídica aos pobres se traduz em oferecer advogados gratuitos, já que o acesso ao judiciário requer em geral a presença de profissional com habilidades específicas para decodificar leis e procedimentos jurídicos (CAPPELLETTI, GARTH, 1988).

Esse tipo de representação se dá “então, por advogados privados, conforme a experiência europeia, e por procuradores públicos, escolha norte-americana” (CAMPOS, 2011, p. 197).

Na prática, aos mais pobres, o Estado oferece os serviços da defensoria pública, que faz a defesa e a assistência jurídica gratuita, e a nomeação de advogado dativo, (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No caso de interesses difusos, destacam-se as o Ministério Público e os advogados públicos, oferecido pela Defensoria Pública gratuita, como no Brasil, e as Associações de Consumidores, como na Alemanha e França, e Ombudsman do consumidor, na Suécia (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Em que consistem os interesses difusos, contudo?

Interesses difusos são interesses fragmentados, grupais ou coletivos, tais como o direito ao meio ambiente saudável, ou à proteção ao consumidor. São “interesses que isolados mostram-se de valor econômico insuficiente para despertar o interesse dos seus detentores em enfrentar judicialmente grandes corporações industriais ou mesmo o Estado” (CAMPOS, 2011, p. 197).

Além dessas alternativas, a tendência das legislações mais modernas é no sentido de incentivar pessoas a desenvolverem instituições capazes de efetivar direitos e proteger interesses desabrigados de assistência (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Outros enfoques jogam luz á desburocratização dos tribunais e de procedimentos de justiça. Nesse sentido, são vários os exemplos recentes ocorridos no Brasil, segundo Campos (2011):

- A responsabilidade objetiva, no âmbito do Direito Cível;
- A inexigência da culpa para o divórcio (o inverso desse raciocínio ainda vige em alguns países);
- A simplificação processual, por exemplo, decorrentes dos procedimentos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais e
- Criação de procedimentos de conciliação, arbitragem e mediação

Dito isso, onde na prática se encaixa a atuação do Ministério Público Federal MPF?

A instituição promove o acesso à justiça de diversas formas, conforme explica Mazzilli (1989):

- Na esfera criminal, é responsável por proteger a sociedade como um todo atuando na investigação de infrações penais e denunciando os infratores no sistema judiciário;
- Atua como defensor do Povo para “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a suas garantias” (MAZZILLI, 1989, p. 8);
- Atua também na defesa dos interesses da população indígena, conforme indica o inciso V do artigo 129 da Constituição Federal de 1988;
- Intermediação de acordos nos juizados de pequenas causas e
- Assistência judiciária aos pobres nos locais onde não houver órgãos próprios como a Defensoria Pública

Ao defender os interesses da comunidade no Poder Judiciário, a Instituição age como instrumento de acesso à justiça.

são diversos os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos foram entregues ao Parquet, a exemplo da recomendação e do termo de ajustamento de conduta, os quais, no mais das vezes são suficientes à solução das querelas. Certo, porém, **que considerável parcela dos conflitos são resolvidos na esfera judicial, constituindo o Ministério Público autêntica ferramenta de acesso à justiça na defesa, justamente, dos direitos e interesses mais caros à comunidade (sem negrito no original) (REZENDE, 2017, p. 2).**

Em termos práticos, o Ministério Público Federal, ao tomar conhecimento das demandas da sociedade, seja por meio das unidades espalhadas pelo país, recebidas por

sistema eletrônico de denúncias via internet ou as que o Procurador da República tomou conhecimento, o *parquet* tenta a solução pela via política a qual, resultando infrutífera, conduz então a questão ao Poder Judiciário.

Realizada esta breve introdução ao Ministério Público, destaca-se que a origem da Instituição Brasil é recente, comparada com países europeus, por exemplo. No entanto, é considerado um dos mais modernos, seja pela independência de outros poderes da República ou pela autonomia conquistada na Constituição de 1998. É partir desse marco que adquire novas funções e se destaca na judicialização da política e o ativismo do judiciário. Nesse contexto, destaca-se como uma das principais instituições de interface para o acesso à justiça.

E quanto à cidadania? Qual a relação do Ministério Público com temas da cidadania?

2.3. Ministério Público e a cidadania

Pois bem. A importância de revisar o conteúdo da cidadania reside, como já anunciado na introdução, nas novas dinâmicas sociais criadas pela constituição de 1988, na necessidade de concretização de direitos sociais, no novo papel de promotor social atribuído ao MPF, no emprego do Planejamento Estratégico como uma das ferramentas de administração pública com a qual pretende promover a justiça e a cidadania.

A cidadania, dessa forma, se destaca como um dos temas centrais da pesquisa na medida em que é objeto comum tanto da Constituição de 1988, que a ampliou, como da instituição, para a qual o legislador atribuiu importante papel na busca pela sua plena realização. O tema se circunscreve também nos objetivos estratégicos da instituição.

Tendo isso em vista, procurou-se investigar brevemente as origens e o desenvolvimento da cidadania, com destaque, sobretudo nos principais conceitos, característica e classificação.

Antes de se iniciar, todavia, talvez seja interessante deixar aqui um alerta ao leitor. É que esta parte do trabalho apresenta um apanhado sobre a **cidadania** quanto aos seus aspectos históricos, o que, para o leitor habituado ao tema, talvez possa soar repetitivo.

Contudo, ao leitor menos habituado ao tema, esses pressupostos conceituais possam ser interessantes na medida em que cobrem aspectos da cidadania desde as

civilizações grega e romana, passando pelas idades Média e Moderna ocidentais, até o desenvolvimento da cidadania no Brasil.

2.3.1. Pressupostos históricos

Embora o dicionário Aurélio (2016) defina cidadania simplesmente como a qualidade de cidadão, define cidadão como sendo o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado livre ou aquele que é habitante de cidade. Atualmente, todavia, o termo é carregado de várias significações. Esse adensamento é resultante de variações de natureza histórica na medida em que lutas sociais conquistavam a incorporação e fruição de novos direitos. Sobre esse processo, Comparato (2010, p. 53) afirma que:

o reconhecimento de que instituições de governo devem ser utilizadas para o serviço dos governados e não para o benefício pessoal dos governantes foi um primeiro passo decisivo na admissão da existência de direitos que, inerentes à condição humana, devem ser reconhecidos a todos e não podem ser havidos como mera concessão dos que exercem o poder.

Embora o Estado de Direito tenha sido reconhecido muito tempo depois da noção de direitos, seu embrião surgiu pela primeira vez na história da humanidade com o reino de Davi (996 a.C.- 963 a.C). Como monarca, Davi não se declarava Deus ou criador de normas voltadas a regular a vida em sociedade, mas, diferente de outras civilizações antigas, mero aplicador executivo de normas editadas por uma entidade superior: Deus. Apesar de não dizer respeito ao direito dos homens, o reino de Davi já apresentara um pequeno passo à cidadania na medida em que a existência de normas, ainda que divinas, regulavam a convivência (COMPARATO, 2010).

Mas é somente na Grécia, contudo, que surgem as primeiras teorias e práticas sobre cidadania. Em Atenas, entre os séculos V e VI antes da era cristã, o estabelecimento da democracia resultou em princípios de respeito e de soberania das leis. Esse ambiente contribuiu para a participação do povo na formação dos governos, em decisões e execuções de

políticas públicas. É desse contexto que Aristóteles forja o conceito de cidadão, definindo-o como pessoa portadora de direitos de participação na formação política do governo e de votar em assembleias (COMPARATO, 2010).

Juntamente à cidadania, surge também seu conteúdo político. As comunidades antigas anteriores à civilização grega se caracterizam pela capacidade de unificação de indivíduos em torno de uma promessa de igualdade diante de Deus. Mas somente a partir do contexto grego, o objetivo de unificação toma contorno político na medida em que o espírito de cooperação e solidariedade dá origem às primeiras cidades, que passam a reunir pessoas com o objetivo não divino, mas com vistas à proteção contra ataques de inimigos violentos.

É desse contexto que surge a relação entre política e cidade. A palavra cidadania tem origem no latim *civitas*, que significa cidade ou conjunto de direitos atribuídos ao cidadão. Já a palavra política tem origem no termo *politiká*, que por sua vez deriva de *pólis*, e designa aquilo que é público ou cidade (MATOS, 2009; REIS, 1999).

Ou seja, o discurso político de promessa de igualdade e liberdade entre indivíduos - e que foi capaz de reunir pessoas no território delimitado das cidades gregas - elevou o termo cidadania à dimensão política, destacando-se, portanto, das comunidades antigas, que embora agrupassem pessoas, o fazia em torno de um discurso de igualdade perante Deus, e não entre homens (MATOS, 2009; REIS, 1999).

Embora a cidadania grega tenha incorporado um novo sentido de igualdade, no contexto grego o status de cidadão era para poucos. Restrições econômicas e consanguíneas impediam que escravos, mulheres e estrangeiros – 75% da população de Atenas - exercessem a expressão política, nos séculos V e IV a.C (GOMES, 1997; REZENDE FILHO, 2001; COUTINHO, 2005).

Na Roma antiga, o termo cidadania era empregado para se referir à situação política da pessoa e aos conteúdos de direitos que ela poderia e deveria exercer. Todavia, da mesma forma que ocorria em Atenas, camadas da população consideradas irrelevantes para a vida política eram completamente alijadas do sistema de cidadania pela estrutura aristocrática dos patrícios.

Embora livres, as classes dos plebeus e clientes não detinham direitos políticos ou civis (b), aspecto este que os equiparava às limitações impostas também aos escravos. Além disso, enquanto para os considerados cidadãos eram aplicadas as normas de Direito Civil, para os estrangeiros, considerados não cidadãos, havia regra própria e diferenciada, denominada Direito das Gentes (REZENDE FILHO, 2001; BRITO, 2011; MATOS, 2009; REIS, 1999).

Sobre a cidadania política restritiva em Roma e a incapacidade da sociedade da época de se organizar politicamente, Comparato (2010, p. 56) afirma que “a limitação do poder político foi alcançada, não pela soberania popular ativa, mas graças à instituição de um complexo sistema de controle recíprocos entre os diferentes órgãos públicos”.

Considerando tudo isso, tem-se que o sentido político da cidadania surge somente na Grécia e é conservado na civilização romana, ainda que as primeiras noções de igualdade e de direitos – embora divinos – pudessem indicar suaves contornos de cidadania já nas comunidades anteriores às civilizações gregas e romanas,

Aqui é importante destacar que, tal como na Grécia, o sistema de cidadania na civilização romana também se caracterizou por não abranger a totalidade de pessoas. Em ambas as civilizações, a cidadania civil foi marcada por restrições à liberdade de locomoção, propriedade, expressão e do direito à vida. Além disso, direitos sociais não são identificados no período entre os autores pesquisados.

Os contornos que a cidadania adquire durante a democracia ateniense e a república romana foram reduzidos com a extinção do império Romano no ocidente e com o início de uma nova civilização: a Idade Média. Nesse novo contexto, em que as relações sociais são marcadas por forte hierarquização entre clero, nobreza e servos, enquanto a divindade retoma o lugar de destaque como modelo de igualdade, as dimensões política e civil da cidadania são fortemente reduzidas (COMPARATO, 2010).

Neste período, o sistema político é reduzido aos limites territoriais de cada feudo e a formação do sistema de castas impede a participação política dos servos, restando o controle do poder ao Clero e à Nobreza. Enquanto o Clero se incumbia dos saberes, restringindo a expansão do conhecimento, e a Nobreza detinha o poder político, os servos desfrutavam de pequenas concessões de direitos. O acesso à justiça da época, por exemplo, era a provida pelos estamentos superiores (COMPARATO, 2010).

Direitos civis não se expandiram. A necessidade de cristianização, que sustentava a estrutura social da época, impedia que uma pauta de liberdades públicas, como direitos de ir e vir, de propriedade e de expressão, tivesse qualquer impulso. Nesse período despontava

antes de tudo o valor da liberdade. Não porém a liberdade geral em benefício de todos, sem distinções de condição social, o que só viria a ser declarado no final do século XVIII, mas sim as liberdades específicas, - do clero e da nobreza - com algumas concessões em benefício do terceiro estado, o povo (COMPARATO, 2010, p.58).

Durante a transição para a idade moderna, na medida em que a burguesia ganhava poder política e econômico, o burguês passou então a ser considerado modelo de cidadão. Porém, na medida em que o caráter hereditário do poder e o discurso religioso da Idade Média continuavam a sustentar absolutismo monárquico, também impediam que a igualdade se estendesse às classes inferiores, mantendo, dessa forma, a cidadania política e a igualdade civil ainda restritas às classes dominantes. Esse processo de transformação já apontava, todavia, para preocupações com desigualdade sociais (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; BRITO, 2011).

Na sequência histórica, a definição de cidadania se amplia principalmente em razão das dimensões civil e política. Ao mesmo tempo, se depara com novas demandas da realidade social na medida em que, com a reformulação das relações entre Estado e sociedade inspiradas no liberalismo econômico, as desigualdades sociais deixam de ser resultado de restrição de direitos e passam a ser consequência da concentração e acumulação de riquezas (COMPARATO, 2010).

Em um contexto de reformulações, em que interesses comerciais dos burgueses colidem com interesses do absolutismo (concentração de poder e manutenção dos privilégios do clero e da nobreza), a burguesia encontra guarida nos ideais iluministas e democráticos de pensadores como Locke e Rousseau e em movimentos sociais que aspiravam desenvolver as ciências, expandir o conhecimento e transformar o sistema político e econômico até então vigente. De forma geral, o desejo de liberdade e igualdade entre os indivíduos, muito próximos daqueles idealizados pelos gregos e romanos, mas outrora restringidos na Idade Média, reascende nesse conjunto de transformações sociais (COMPARATO, 2010; REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009).

A garantia de direitos fundados em princípios e valores humanos voltados para as liberdades básicas do indivíduo ganha impulso, pela primeira vez na história da humanidade, com a independência americana e as revoluções burguesas na França.

Nesse sentido, o movimento francês e a independência americana eliminaram formalmente privilégios de classes superiores, estendendo a igualdade perante a lei para todos, inclusive governantes. Garantiram direitos de propriedade, de liberdade de expressão e de ir e vir, como nunca antes visto na história da cidadania. (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; COUTINHO, 2005).

De outro lado, com o fim do poder hereditário e absolutista, a maior participação política do povo na constituição e direção do Estado somada às novas garantias de respeito a princípios humanos e democráticos, o conceito de cidadania se ampliou politicamente (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; COUTINHO, 2005).

Contudo, na medida em que essas transformações sociais se sustentavam em ideais liberais puros, de interesses burgueses, a manutenção da nova estrutura social exigia espécies de racionalidades para os quais indivíduos recém-integrados à classe de cidadão não estavam preparados. Isso significava que, no momento posterior a instituição dos Estados Nacionais, garantidor da igualdade e liberdades, ser cidadão significava ser portador de direitos e prerrogativas de um lado, como destinatários de garantias de liberdades fundamentais contra ações do Estado, e deveres e obrigações por outro, como fiscalizar e participar das elaborações e execuções de políticas públicas. No entanto, não significava direitos e garantias de acesso e fruição das riquezas construídas pela nova sociedade. Essa falha significava que o novo contrato social continuaria a manter desigualdades, principalmente no campo social, pois mantinha a concentração de riquezas (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; COUTINHO, 2005).

Os comentários de Comparato (2010) sintetizam magistralmente o cenário social da época. Segundo o autor:

a ascensão do indivíduo na História, a perda da proteção familiar, estamentais ou religiosa, tornou-o muito mais vulnerável às vicissitudes da vida. A sociedade liberal ofereceu-lhe, em troca, a segurança da legalidade, com a garantia da igualdade de todos perante a lei. Mas essa isonomia cedo revelou-se uma pomposa inutilidade para a legião crescente de trabalhadores, compelidos a se empregarem nas empresas capitalistas. Patrões e empregados eram considerados, pela majestade de lei, como contratantes perfeitamente iguais em direitos, com inteira liberdade para estipular o salário e as demais condições de trabalho. [...] O resultado dessa otimização social, como não poderia de deixar de ser, foi a brutal pauperização das massas proletárias. (COMPARATO, 2010, p. 65-66).

Considerando o exposto, é possível presumir que, ainda que houvesse progressos no campo da participação política e de direitos civis, as transformações sociais promovidas na idade moderna indicavam a necessidade de uma nova safra de direitos capazes de garantir, não somente da igualdade formal, com a inscrição de direitos e garantias pelo Estado na letra das leis, mas a igualdade real, relacionada às garantias de acesso e serviços de

saúde, educação, habitação. Direitos de dar e receber ajuda e de participar das conquistas das sociedades modernas: os direitos sociais.

A partir da primeira metade do século XIX, movimentos socialistas percebem que a lógica do sistema capitalista consistia no verdadeiro desejo de atribuir aos bens de capital valor muito superior ao das pessoas e que, conseqüentemente, os flagelos sociais não eram resultantes da natureza ou da organização racional do trabalho. A partir desta conscientização, lutas sociais buscam ampliar a cidadania para incluir, também, direitos sociais, sem se esquecerem, todavia, de novos progressos em direitos civis e políticos. (COMPARATO, 2010).

Frutos de lutas de movimentos socialistas somente foram colhidos nas Constituições Mexicanas de 1917 e alemã de Weimar de 1919, com a plena afirmação dos direitos sociais, ainda que a Constituição francesa de 1848 já reconhecesse alguns poucos direitos econômicos e sociais (COMPARATO, 2010).

A partir da criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, o movimento de internacionalização de direitos sociais tomou impulso e a proteção dos direitos dos assalariados foi reconhecida em diversos Estados (COMPARATO, 2010).

A expansão dos direitos sociais não mais se interrompeu. Entre a segunda metade do século XIX e a segunda guerra mundial, empreendeu-se lutas por direitos humanitários, contra a escravidão e a regulação do trabalho assalariado. (COMPARATO, 2010).

No plano dos direitos civis, o primeiro compromisso internacional com objetivo de exterminar a escravidão e tráfico de africanos se constituiu no Ato Geral da Conferência de Bruxelas, de 1890. No mesmo patamar, as atrocidades contra a vida humana cometidas nas grandes guerras fizeram com que a Convenção de Genebra de 1864 garantisse direitos humanitários para proteção dos doentes, feridos, soldados, prisioneiros e civis atingidos pelos conflitos. (COMPARATO, 2010).

Segundo Marshall (1967), a sociedade capitalista do século XIX tratava direitos políticos como produtos secundários aos direitos civis. Somente no século XX, com a adoção do sufrágio universal, afirma o autor, os direitos políticos deixam de ser vinculados ao *status* econômico para ser reconhecidos como direito pessoal e universal, estendendo, por exemplo, o direito de voto às mulheres.

A humanização da cidadania, com a vinculação das diversas espécies de cidadania a direitos da humanidade, ganha força internacional a partir de novas atrocidades perpetuadas na segunda guerra mundial.

Alcançada a paz, a iniciativa da Assembleia Geral da ONU em promulgar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, firmou direitos no nível internacional. Com efeito, diversas Convenções Internacionais foram firmadas e outras centenas foram aprovadas pela Organização internacional do Trabalho, não só reafirmando direitos já reconhecidos, tais como os de natureza civil, política, econômica e social, como também promovendo a introdução de novas espécies, como o direito dos povos e o direito da humanidade (COMPARATO, 2010).

Atualmente, novas modalidades de direitos são discutidas pela literatura, tais como engenharia genética, direito à paz, ao meio ambiente e etc. (MIGUEL, 2014).

De modo geral, pode-se sintetizar que contemporaneamente houve, além da afirmação no plano internacional, de direitos tradicionalmente vinculados ao exercício da cidadania, como os direitos civis e políticos, progressos à cidadania com o estabelecimento de direitos sociais básicos, como o direito do trabalho e de previdência social. O tema assume, dessa forma, mais uma nova dimensão: passa a ser associado ao plano dos direitos universais da humanidade.

De modo resumido e geral, esses são os caminhos da história da cidadania.

O Quadro 5 sintetiza a origem e o desenvolvimento dos conceitos da cidadania apresentados.

QUADRO 5 - Origem e Desenvolvimento do Conceito de Cidadania

Período	Cidadania Civil	Cidadania Política	Cidadania Social	Autores
Grécia e Roma	Liberdade Limitada aos Homens Livres	Surgimento, porém restrita.	Inexistente	Coutinho (2005); Comparato (2010)
Idade Média	Restritos ao Clero e Nobreza	Restrita ao Clero, Nobreza	Inexistentes	Rezendo Filho (2001); Matos (2009); Brito (2011); Comparato (2010)
Idade Moderna	Larga Ampliação	Ampliação dos Direitos Políticos	Desigualdades sociais	Rezendo Filho (2001); Matos (2009); Brito (2011); Comparato (2010)
Séc XX-Atual	Ampliação Internacional	Ampliação Internacional	Grande expansão	Marshall (1967); Comparato (2010); Miguel (2014)

Fonte: Preparado pelo autor a partir da literatura consultada

Será, contudo, que no Brasil o desenvolvimento da cidadania seguiu essa tendência geral? Terá cessado aí seu movimento de expansão? Teria a cidadania, no Brasil,

seguido o mesmo processo? Qual seria a relação do progresso da cidadania no Brasil com a o fortalecimento do Ministério Público na defesa de direitos sociais?

Após o fim da ditadura militar e redemocratização do País, a cidadania no Brasil toma corpo. Na medida em que movimentos sociais pressionavam, a Assembleia Constituinte de 1985 construía a Constituição mais cidadã de todas.

De forma extensiva, a Constituição de 1988 retomou diversas garantias básicas, tais como direitos de propriedade, de liberdade, de votar e ser votado, de participação, entre outros, e criou, ampliou e universalizou diversos outros direitos sociais, como garantias a emprego, moradia, educação, saúde, transporte, alimentação, previdência social, ao lazer, à maternidade e à infância, entre outros (CARVALHO, 2002; BRASIL, 2016).

Mas nem sempre foi assim.

Entre a descoberta em 1500 e a independência do País em 1822 o contexto social restringia o acesso à cidadania. Senhores, escravos e homens livres formavam o estrato social. Escravos não tinham garantidas liberdades civis e nem mesmo à vida. Faltavam educação e serviços básicos, como moradia e trabalho, prestados somente aos cidadãos livres pela jurisdição dos senhores. Em suma, não havia poder público capaz de garantir igualdade de todos perante a lei e nem respeito às liberdades civis (CARVALHO, 2002).

A Constituição de 1824 manteve a escravidão e grandes limitações aos direitos civis. Quanto aos direitos políticos, essa Constituição ampliou formalmente o direito ao voto. Contudo, o voto era indireto e o processo eleitoral era permeado por compra de votos e outros tipos de fraudes que favorecessem os líderes locais. Além disso, mulheres, mendigos, soldados e religiosos não podiam votar (CARVALHO, 2002).

A Constituição Republicana de 1891 manteve as restrições ao voto. Os escravos, embora livres, foram mantidos distantes do sistema de direitos da época. A igualdade e liberdade eram garantidas pela lei, mas restritas na prática em virtude da relação promíscua entre o Estado e os coronéis. Essa relação, denominada de coronelismo, funcionava na prática como um controle político local em que se negava direitos civis e se aplicava a justiça privada dos coronéis, como num feudo. Direitos de propriedade, de ir e vi, de manifestação e o acesso à justiça dependiam sempre do poder do coronel. Não havia cidadania, não havia justiça (CARVALHO, 2002).

Os primeiros direitos sociais surgiram timidamente a partir do ingresso do país na Organização Internacional do Trabalho, em 1919. Nos anos seguintes, houve regulamentação de jornadas de trabalho, férias, trabalho de menores e mulheres, instituição de normas de higiene e repouso semanal que, na prática não eram observadas. Até então, a

relação entre empregados e empregadores era responsabilidade da polícia. De forma geral, a assistência social era prestada por entidades particulares, tendo o poder público nenhuma responsabilidade (CARVALHO, 2002).

Avanços nos direitos sociais e políticas se aceleraram a partir dos anos 30, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943 e diversas outras legislações trabalhistas. De forma geral, esses avanços não atingiam a todos, pois eram negociados com cada categoria profissional. O voto popular passou a ter importância somente depois de 1945, em razão refinamentos morais e éticos pelo qual passaram os processos eleitorais em meio às circunstâncias que tiravam o país da ditadura para experimentação de breve período democrático. (CARVALHO, 2002).

No período ditatorial, tanto da década de 30 e depois o de 64, os direitos civis e políticos sofreram grandes restrições, sendo muitos deles suspensos, como os direitos de manifestação, pensamento, liberdade de ir e vir e de organização política e social (CARVALHO, 2002; SANTOS, 1979).

A grande ampliação ocorreu durante o segundo processo de redemocratização, no qual diversos setores sociais, sufocados durante a ditadura militar, puderam reivindicar demandas na assembleia constituinte de 1985. Cada grupo procurou consignar seus direitos. Dessa forma, a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, passou a reconhecer democraticamente larga amplitude de direitos nunca antes experimentados pela história do país (CARVALHO, 2002).

Baseada em princípios da dignidade da pessoa humana, a carta cidadã reafirma direitos tradicionais, como liberdade e igualdade, restabelece direitos políticos e amplia direitos sociais. (CARVALHO, 2002). O artigo 6º, do capítulo dos Direitos Sociais, entre outros dispersos na Constituição de 1988, ilustra a magnitude de direitos conquistados ao definir que são direitos sociais, "... a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 2016, art. 6º).

O reconhecimento formal, contudo, não significam direitos reais. Retomando Coutinho (2005), "A presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante automaticamente a efetiva materialização dos mesmos. Esse é, particularmente, o caso do Brasil." (COUTINHO, 2005. p. 14).

Passados quase 30 anos da Constituição, a maior dificuldade tem sido combater a persistência das desigualdades sociais e efetivar direitos.

A Quadro 6 resume as idas e vindas dos aspectos da cidadania no Brasil.

QUADRO 6 - Cidadania no Brasil

Período	Cidadania Política	Cidadania Civil	Cidadania Social	Autores
1500-1822	Inexistente	Exclusão de escravos	Inexistente	Carvalho (2002)
Constituição 1824	Ampliação restrita e fraudes	Exclusão de escravos	Inexistente	Carvalho (2002)
Constituição 1891	Manteve restrições ao voto	Ampliação formal, negados nas práticas	Inexistente	Carvalho (2002)
1930-1964	Restrição e ampliação em 45	Restrição seguida de ampliação	Nascimento	Carvalho (2002)
1964-1988	Grave restrição	Grave restrição	Ampliação	Carvalho (2002)

Fonte: Preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Pelo exposto, vê-se que a cidadania no Brasil amadurece de maneira tardia. Enquanto no século XIX e Europa já discutia direitos sociais (QUADRO 5), no Brasil essa discussão acontece somente no século XX.

Percebe-se ainda certa tendência evolutiva no conceito de cidadania na Europa, ainda que tenha havido períodos de retrocesso e que essa tendência não seja estritamente uniforme em todos os países europeus, como ocorreu na Inglaterra (Mashall, 1967). Há quase que uma ordem: primeiro conquistou-se direitos civis, depois políticos e, por último, direitos sociais (QUADRO 5).

No Brasil, somente a partir da redemocratização do país em de 1988 se convive com garantias, ainda que no plano formal, de direitos civis, políticos e sociais. Além disso, quando a discussão sobre direitos sociais no Brasil foi iniciada, o direito ao voto às mulheres, por exemplo, era ainda negado.

Essas diferenças chamam a atenção para outro aspecto relacionado ao Ministério Público. Conforme visto, enquanto na França já se falava em atribuir ao Ministério Público funções de defesa aos hipossuficientes no momento em que se fundava o Estado Moderno e se garantia direitos de igualdade, liberdade e fraternidade, fundados em valores

humanos, a mesma atribuição ao Ministério Público Brasileiro acontece somente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição cidadã. Tardia, portanto.

Como tardia é também a própria organização do Ministério Público no Brasil. A instituição tem reconhecimento constitucional somente a partir da Constituição de 1934, tendo até então suas funções reguladas por decretos do poder executivo (MACEDO JÚNIOR, 2010).

Tendo percorrido o breve percurso da cidadania no Brasil e traçado, de modo geral, um brevíssimo paralelo com o mundo acidental e com o Ministério Público, faz-se necessário neste ponto destacar os principais conceitos sobre Cidadania.

2.3.2. O conceito de cidadania

A partir de uma análise socialista, Coutinho (2005) define cidadania como a apropriação social de bens criados pela sociedade. Parte do princípio de que a cidadania é um construto social, realizado na teia de relações entre indivíduos.

Ainda no âmbito da sociedade, a cidadania pode ser também conceituada, segundo Coutinho (2005) e Matos (2009), como o resultado de uma luta permanente por conquistas de direitos, ou seja, da ação política humana, principalmente das classes subalternas, para efetivação de demandas sociais.

Como resultado de relações e lutas sociais, as quais se diferenciam em cada momento histórico e em razão do tipo de relação que se dá entre os indivíduos, tem-se que o termo cidadania incorpora sentidos diferentes para cada momento e sociedade.

Dessa forma, cidadania pode assumir um conceito estanque e absoluto ou um Estado, tal como nas *civitas* gregas ou romanas, podendo ser entendido como um processo dinâmico que se desenvolve em âmbito social (MATTOS, 2009).

A cidadania, portanto, é resultado de lutas no meio social e varia na mesma medida em que as sociedades se diferenciam. Haveria, no entanto, algo em comum a partir do qual os conceitos de cidadania são identificados?

Pois bem. As definições de Marshall (1967) têm servido de ponto de partida para muitas análises sobre a cidadania, A partir do contexto histórico do desenvolvimento da

sociedade inglesa, o autor sugere uma teoria de etapas de direitos (DIAS JÚNIOR, (2010) e três tipos de cidadania: cidadania civil, cidadania política e cidadania social.

Nesse sentido, cidadania civil seria a conquista de direitos dos indivíduos contra a intervenção abusiva do Estado na ordem privada do indivíduo (MARSHALL, 1967). Trata-se de prerrogativas relacionadas às liberdades básicas, tais como direitos à vida, a ir e vir, de escolha do trabalho, do pensamento, da expressão, da escolha da religiosa, de propriedade e de prestação de justiça, negados, em grande medida, por governos monárquicos e absolutistas.

São resultados de conquistas das revoluções liberais do séc. XVIII na Europa e Estados Unidos que colocaram os direitos humanos como o fundamento do Estado Moderno (CARVALHO, 2002; COUTINHO, 2005; MATOS, 2009; MIGUEL, 2014).

Já a cidadania política, segundo Marshall (1967), refere-se à participação popular no governo e na sociedade. Ou seja, na capacidade ou liberdade conferida ao cidadão para influir nas decisões políticas do Estado. Mas que não se traduz somente por meio do voto, mas pela capacidade de demonstração política, de votar e de ser votado, no direito de associação e de organização política, de referendo e plebiscitos.

São direitos negados em larga escala à grande parcela dos indivíduos até o final do século XIX, inclusive por regimes liberais e democracias gregas (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2002; COUTINHO, 2005; MATTOS, 2009).

Marshall (1967) conceitua a cidadania social como aquela referida à participação mínima das riquezas e conquistas criadas pela coletividade como forma a garantir a existência humana com o mínimo de dignidade possível. Funda-se na justiça social. Isto é, em buscar a intervenção estatal na ordem social para reduzir as desigualdades produzidas pelo capitalismo (MARSHALL, 1967; CARVALHO, 2002; COUTINHO, 2005; MATTOS, 2009).

Nesse sentido, complementa Carvalho (2002, p. 10):

Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. [...] Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A idéia central em que se baseiam é a da justiça social (CARVALHO, 2002, p. 10).

O reconhecimento de direitos sociais, conforme já comentado, é fruto de movimentos sociais da primeira metade do século XIX e passou a ser reconhecido nos ordenamentos jurídicos dos Estados a partir da primeira década do século seguinte, tendo maior impulso e expressividade com a instituição do Estado do bem-estar social (COMPARATO, 2010).

A doutrina jurídica costuma se referir aos direitos sociais como sendo direitos humanos de 2ª geração na medida em que representam uma evolução em relação ao reconhecimento dos valores humanos básicos – de 1ª geração - na fundação dos Estados Modernos (MIGUEL, 2014).

Outros conceitos, como os conceitos de cidadania regulada e cidadania em recesso foram identificados no Brasil por Santos (1979) ao analisar o histórico do desenvolvimento das políticas sociais na ordem brasileira.

A primeira se configura na medida em que somente se qualificam para ser sujeitos de direitos sociais indivíduos pertencentes a determinadas profissões e na medida em que são regulamentadas pelo Estado. Esta forma de expansão da cidadania foi a que predominou a partir do início do século XX, início da industrialização no país, de forma que o desenvolvimento da cidadania social acontecia juntamente ao reconhecimento de profissões e ao processo produtivo (SANTOS, 1979).

É a cidadania que está relacionada com as soluções dos conflitos sociais modernos. (DAHRENDORF, 1982, apud DIAS JÚNIOR, 2010).

As sociedades pós-capitalistas são marcadas por diversos modelos de solução de conflitos sociais que canalizam as violentas disputas entre classes opostas pelas diferenças entre o capital e o trabalho. Em contraponto à essa violência, o conflito social moderno se caracteriza pela tentativa de controlar as forças antagônicas por meio do confronto em campo regulado, ou seja, por meio de um conflito em que o embate é regulado por certas regras em que não se tem vencedor ou perdedor, mas um consenso que se integra a vida social moderna. É a institucionalização do conflito por meio de regras em regras com o objetivo de por fim à violência entre classes.

Existe uma imensa variedade de modos empíricos de regulação de conflito; mas acredito que [...] conciliação, mediação e arbitragem, e seus pré-requisitos normativos e estruturais, são os mecanismos evidentes para reduzir a violência dos conflitos de classe. Onde as rotinas de relacionamento são estabelecidas, o conflito

de grupos perde sua pungência e se torna um padrão institucionalizado da vida social (DAHRENDORF, 1982, p. 205, apud DIAS JÚNIOR, 2010).

A segunda, por seu turno, relaciona-se com a violação democrática de 1964, momento de grande restrição de liberdades públicas e direitos políticos impostos pelo regime militar, mas coincidente com grandes impulsos na expansão da cidadania social, tal qual na ditadura de 30 (SANTOS, 1979).

A combinação das diversas dimensões da cidadania se define como cidadania plena. Nesse sentido, cidadão pleno seria o indivíduo titular dos direitos civis, políticos e sociais, tal como convencionados por Marsall (1967). Por outro lado, segundo o raciocínio contrário, quem usufrui apenas de alguns direitos seriam, portanto, cidadãos incompletos (CARVALHO, 2002).

Para Cortina (1997), todavia, cidadania plena abarca a fruição de outros tipos de cidadania não tradicionais, tal como a cidadania econômica, fruto da transformação produtiva com equidade; participação na gestão e lucros da empresa, nas decisões no trabalho e no terceiro sector, e ainda a cidadania cosmopolita, referida como proposta de uma cidadania mundial que valoriza a comunidade e a opinião pública internacional nas decisões globais.

Conforme exposto, a cidadania comporta diversas dimensões. Resultado de lutas e conquistas sociais, o conceito ganha corpo na medida em que a sociedade toma consciência da maneira com a qual se relaciona com o Estado e a forma de distribuição de riquezas, buscando a redução de injustiças sociais. O QUADRO 7 sintetiza os conceitos de cidadania apresentados.

QUADRO 7 - Conceitos de Cidadania

Conceitos	Autores
Cidadania é apropriação de bens socialmente criados	Coutinho (2005)
Cidadania é de luta social	Coutinho (2005); Matos (2009)
Cidadania Processual dinâmica	Matos (2009)
Cidadania civil	Marshall (1967); Carvalho (2002); Coutinho (2005); Matos (2009)
Cidadania política	Marshall (1967); Carvalho (2002); Coutinho (2005); Matos

	(2009)
Cidadania social	Marshall (1967); Carvalho (2002); Coutinho (2005); Matos (2009)
Cidadania regulada	Santos W.G. (1979)
Cidadania em recesso	Santos W.G. (1979)
Cidadania plena	Marshall (1967); Cortina (1997); Carvalho (2002)
Cidadania econômica	Cortina (1997)

Fonte: Preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Se o conceito de cidadania se avoluma na medida em que as relações sociais mudam, qual seria então a relação da cidadania a partir do momento em que valores humanos passam a nortear a estruturação dos Estados Modernos? Qual é a relação entre cidadania e Direitos Humanos?

2.3.2.1. Cidadania e direitos humanos

A relação entre cidadania e direitos humanos é bastante estreita. Atualmente, não se pode referir à cidadania sem invocar a concepção de direitos ou direitos do homem. Conforme destaca Milena Petters Melo, citada por Lazzarini (2011)

os conceitos de cidadania, democracia e direitos humanos estão intimamente ligados, um remete ao outro, seus conteúdos interpenetram-se: a cidadania não é constatável sem a realização dos Direitos Humanos, da mesma forma que os Direitos Humanos não se concretizam sem o exercício da democracia, razão de poder-se afirmar, portanto, que a realização plena dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos (LAZZARINI, 2011, p. 3).

A concepção humana de direitos, segundo Bobbio (2004), surge da inversão de perspectiva da relação Estado/cidadão, na formação do Estado moderno, quando o destinatário dessa relação passa a ser o cidadão e não mais os súditos.

No entanto, a concepção humana de direitos somente ganha destaque internacional a partir da Declaração Universal de 1948, com a ênfase na universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade na medida em que a condição de pessoa passa a ser o requisito único para a titularidade de direitos tidos como fundamentais e indivisibilidade porque conjuga direitos civis, políticos, sociais e econômicos em um único instituto (PIOVESAN, 2005).

Feita essa introdução, cumpre destacar a classificação desses direitos. Nesse sentido, a doutrina jurídica tradicional costuma utilizar o critério cronológico de conquista desses direitos pela humanidade para agrupá-los em primeira, segunda, terceira geração. (PIOVESAN, 2005).

Todavia, atualmente, com surgimento de novas espécies de relações sociais e o desenvolvimento das ciências, fala-se de direitos de quarta e quinta gerações (MIGUEL, 2014).

De modo geral, as três primeiras gerações de direitos humanos são relacionadas com os lemas da Revolução Francesa: *liberté* - 1ª geração -; *égalité* - 2ª geração - e *fraternité* - 3ª geração (MASCARENHAS, 2010; BONAVIDES, 2004; FERREIRA FILHO, 2009).

Partindo dessa referência, direitos humanos de primeira geração seriam aqueles oriundos das revoluções liberais ocorridas na Europa e Estados Unidos no século XVIII, que visavam garantir liberdades fundamentais à pessoa humana. Tratam-se direitos de resistência perante o Estado, surgidos em resposta aos abusos infligidos pelos poderes absoluto e monárquico sobre a esfera individual da pessoa. Compreendem o direito à intimidade, igualdade perante a lei, liberdade e propriedade, os quais Marshall (1967) classificou de direitos civis (MIGUEL, 2014; SIQUEIRA JÚNIOR, 2009; FERREIRA FILHO, 2008; MASCARENHAS, 2010; BONAVIDES; 2004).

A segunda geração de direitos são os originados a partir das desigualdades sociais, tendo como marcos as Constituições Mexicana, de 1917, e alemã, de Weimar, de 1919, pelos quais esses Estados adicionaram ao rol de direitos de liberdade diversos direitos sociais voltados à garantia da igualdade social. Ao contrário da geração anterior, cujos direitos exigem abstenção de ação por parte do Estado contra as liberdades individuais, direitos sociais exigem ações e prestações positivas do Estado destinadas às camadas mais miseráveis da sociedade com vistas a garantir acesso à participação do bem-estar social, até então restrito às elites industriais e burguesas. Constitui-se de garantias de acesso à saúde, habitação, previdência social, transporte, entre outros, às camadas excluídas da distribuição de riqueza

acumulada pelo capitalismo (MIGUEL, 2014; SIQUEIRA JÚNIOR, 2009; FERREIRA FILHO, 2008; MASCARENHAS, 2010; BONAVIDES; 2004).

Já os de terceira geração compreendem direitos coletivos e difusos, relacionados à fraternidade e destinados a grupos de pessoas e não às pessoas consideradas individualmente. São os direitos do consumidor, direitos, sobretudo, de proteção ambiental, da preocupação com os limites dos recursos naturais, do consumo exagerado e, em última instância, da sobrevivência da espécie humana. (MIGUEL, 2014; SIQUEIRA JÚNIOR, 2009; FERREIRA FILHO, 2008; MASCARENHAS, 2010; BONAVIDES; 2004).

Com o avanço científico e dos meios de comunicação, com muita divergência, atualmente se discute a quarta e quinta gerações de direitos. Os primeiros são relacionados a questões de bioética, biotecnologia e limites da manipulação genética (BOBBIO, 2004). Compreendem direitos de biociências, eutanásia, alimentos transgênicos, sucessão de filhos gerados por inseminação artificial, clonagem, dentre outros acontecimentos ligados à engenharia genética. Outros autores, como Bonavides (2004) incluem também direitos à democracia direta, à informação e ao pluralismo, que surgem a partir da globalização e da universalização de direitos entre todos os povos.

Já os direitos de quinta geração se relacionam com o desenvolvimento da cibernética e trata dos limites da realidade virtual e suas implicações e conflitos entre países de realidades distintas (MIGUEL, 2014). Por outro lado, Bonavides (2004) relaciona o direito à Paz universal como sendo de quinta geração.

O Quadro 8 sintetiza a relação entre cidadania e direitos humanos apresentados a partir da literatura consultada.

QUADRO 8 - Relação entre Cidadania e Direitos Humanos

Classificação	Conceitos	Origem	Autores
1ª geração	Liberdades civis, (<i>liberté</i>)	Fundação do Estado Moderno	Miguel (2014); Siqueira Júnior (2009); Ferreira Filho (2008); Mascarenhas (2010); Bonavides (2004)
2ª geração	Direitos sociais (<i>égalité</i>)	Fins do séc. XIX e início do séc. XX	Miguel (2014); Siqueira Júnior (2009); Ferreira Filho (2008); Mascarenhas (2010); Bonavides (2004)
3ª geração	Direitos coletivos (<i>fraternité</i>)	Após segunda guerra mundial	Miguel (2014); Siqueira Júnior (2009); Ferreira Filho (2008); Mascarenhas (2010); Bonavides (2004)

4ª geração	Direitos bioéticos, democracia direta	Desenvolvimento biotecnológico	Bobbio, (2004); Bonavides (2004)
5ª Geração	Direitos virtuais, direito a Paz mundial	Desenvolvimento das comunicações (internet)	Miguel (2014); Bonavides (2004)

Fonte: preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Vê-se pelo exposto que direitos humanos e cidadania estão estritamente imbricados, principalmente depois da fundação do Estado Moderno, em que princípios democráticos e os cidadãos passam a ser os destinatários dos direitos, e não mais os súditos. Contudo, que relevância tem essa relação para a atuação do Ministério Público no acesso à justiça e a cidadania?

Conforme explanado no item 2.1.3.1, o Poder Judiciário tem tido papel preponderante na judicialização da política e das questões sociais. Nesse contexto, o neoconstitucionalismo, corrente jurídica a qual procura efetivar direitos constitucionais a partir de parâmetros objetivos de controle de políticas públicas, tem se utilizado de valores humanos para estender direitos.

direito constitucional da modernidade deve ser entendido como um direito em constante transformação, em que as suas normas e princípios – progressivamente – são interpretados e reinterpretados de forma a se **garantir a máxima efetividade na proteção da pessoa humana**. Concretamente tem-se aqui o **conceito de neoconstitucionalismo como elemento de resignificação dos direitos humanos fundamentais**. (sem grifo no original) (ROSSI; GOMES, 2014).

Porém, não é suficiente haver corrente de juízes os quais interpretarem normas com base em direitos humanos se o Poder Judiciário, por princípio, não pode, conforme já mencionado na seção 2.1.3.2, agir de ofício. Ou seja, se a questão não for apresentada ao Poder Judiciário com a argumentação suficiente e necessária de modo que o juiz possa então decidir com fundamentos em direitos humanos, nada poderá fazer a não ser decidir conforme a questão lhe foi apresentada no processo.

É nesse ponto que o Ministério Público tem relevante. O judicialização da política ou de questões sociais somente cumpre o que promete se os Procuradores e Promotores apresentarem as questões sociais com os fundamentos em direitos humanos. Isto

é, para que o neoconstitucionalismo ocupe as lacunas deixadas pela inércia dos outros poderes, um Ministério Público forte parece ser essencial.

Quais seriam, no entanto, os aspectos da cidadania que interessariam ao Ministério Público na sua atuação social?

2.3.2.2. Cidadania: exclusão e obstáculos

Ser cidadão pode significar pertencer, ou não, a um sistema de direitos. Essa perspectiva é abordada por Marshall (1967) e analisada por Reis (1997) para definirem cidadania como exclusiva e inclusiva.

De fato, na Grécia, por exemplo, a capacidade política era exclusiva de homens brancos, livres e ricos (COUTINHO, 2005; COMPARATO, 2010).

Na idade média, liberdades públicas e a justiça eram privilégio do Clero e Nobreza. Na modernidade capitalista, mulheres, pobres e crianças eram excluídos da participação política (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; BRITO, 2011; COMPARATO, 2010).

Com a instituição do Estado Moderno, contudo, essa realidade não mudou. O avanço do sistema capitalista excluiu enorme massa de miseráveis proletários dos benefícios da cidadania (REZENDE FILHO, 2001; MATOS, 2009; BRITO, 2011; COMPARATO, 2010)

A história do Brasil é permeada pela exclusão de escravos, negros, pobres, classe de trabalhadores, com momentos de supressão e retomadas de direitos e garantias de cidadania (CARVALHO, 2005).

Dessa toda forma, desde suas primeiras concepções, a exclusão é inclusão se apresenta como um traço da cidadania, na medida em que os direitos da cidadania foram e continuam a ser, sobretudo no que diz respeito à divisão das riquezas coletivas, restritos a somente às parcelas privilegiadas de indivíduos, excluindo a grande maioria (REIS, 1997).

Assim, o aspecto da cidadania que interessa ao Ministério Público é o da exclusão.

As demandas que chegam à Instituição são as ações ou omissões perpetuadas pelo Estado, ou por quem o representa na prestação de serviços públicos, contra a população

excluída dos benefícios sociais e riquezas produzidos pela sociedade. E nesse aspecto a relevância da instituição pode residir justamente na incapacidade dos excluídos de reivindicarem o exercício de seus direitos. O que haveria entre o cidadão e o Estado e que impediria o primeiro de exigir do segundo a prestação dos previsto em lei? Que tipo de obstáculo enfrenta o cidadão para ser incluso à cidadania?

“As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e a percepção de uma justiça vista como cara e lenta, de outro, afastam dos tribunais a maior parte da população” (SADEK, 2004, p. 86).

O desconhecimento de direitos pode ser uma barreira para efetivação da cidadania na medida em que afasta da porta de entrada da justiça os que não possuem informações sobre seus direitos. “Pesquisas comparativas internacionais mostram que sociedades marcadas por elevados índices de desigualdade econômica e social apresentam alta probabilidade de que amplas camadas de sua população sejam caracterizadas pelo desconhecimento de direitos” (SADEK, 2014, p.58).

Por outro lado, a ordem de reconhecimento de direitos em uma sociedade pode ser outro entrave. Segundo Marshall (1967), as liberdades fundamentais, pertencentes à classe dos direitos civis, quando conquistados, naturalmente conduzem a conquista e ao exercício de direitos políticos. Nesse sentido, a fruição de direitos civis e políticos são pressupostos naturais para a conquista e exercício de direitos sociais. Está é, sustenta o autor, a lógica de evolução de direitos encontrada na história da Inglaterra, país que no século XVIII conquista os direitos civis; no século XIX, os direitos políticos e século XX os direitos sociais (Marshall, 1967. p. 75).

Ocorre que no Brasil, segundo Carvalho (2002, p. 10) e Sadek (2014, p. 59), essa ordem descrita por Marshall (1967) se inverteu (b), tal como ocorra com outros países europeus. Diferente da Inglaterra, o fato de o País adotar primeiro direitos sociais teria dificultado a apreensão e ampliação efetiva de direitos civis e políticos. Dessa forma, por não ter incorporado noções básicas de liberdade individual, base dos direitos civis, a população brasileira seria incapaz de compreender a igualdade civil e política a ponto de exigir a concretude dos direitos sociais. Reforça essa tese o fato de, diferentemente da ordem descrita por Marshall (1967), os direitos sociais no Brasil terem sido outorgados pelo estado e não conquistados pela população.

Por outro lado, a baixa confiança no Poder Judiciário pode ser outro obstáculo à cidadania. Segundo Sadek (2014), isso decorre da morosidade e do descrédito do judiciário

brasileiro. A morosidade é revelada, segundo a autora, pela quantidade de demandas sem respostas e o tempo médio de julgamento dos processos, que é por volta de 10 anos, implicando na desconfiança na justiça. Esse descrédito é revelado por levantamento feito pelo IPEA, em 2010, no qual

registra que 63% dos indivíduos que declararam ter vivenciado um problema sério não procuraram o Judiciário. Estudo realizado pela Escola de Direito da FGV-SP, em 2012, evidencia que a procura pelo Judiciário se concentra entre pessoas com maior nível de renda e de escolaridade (Sadek, 2014, p.60).

Outra pesquisa elaborada pela FGV-SP, e publicada por Sadek (2014) demonstra o baixo índice de confiança no Poder Judiciário e do Ministério Público. Como se observa no QUADRO 9, a instituição obtém baixa receptibilidade, atingindo apenas 34 pontos, ocupando a 6ª posição entre 11 instituições, inferior, inclusive ao poder executivo e Ministério Público.

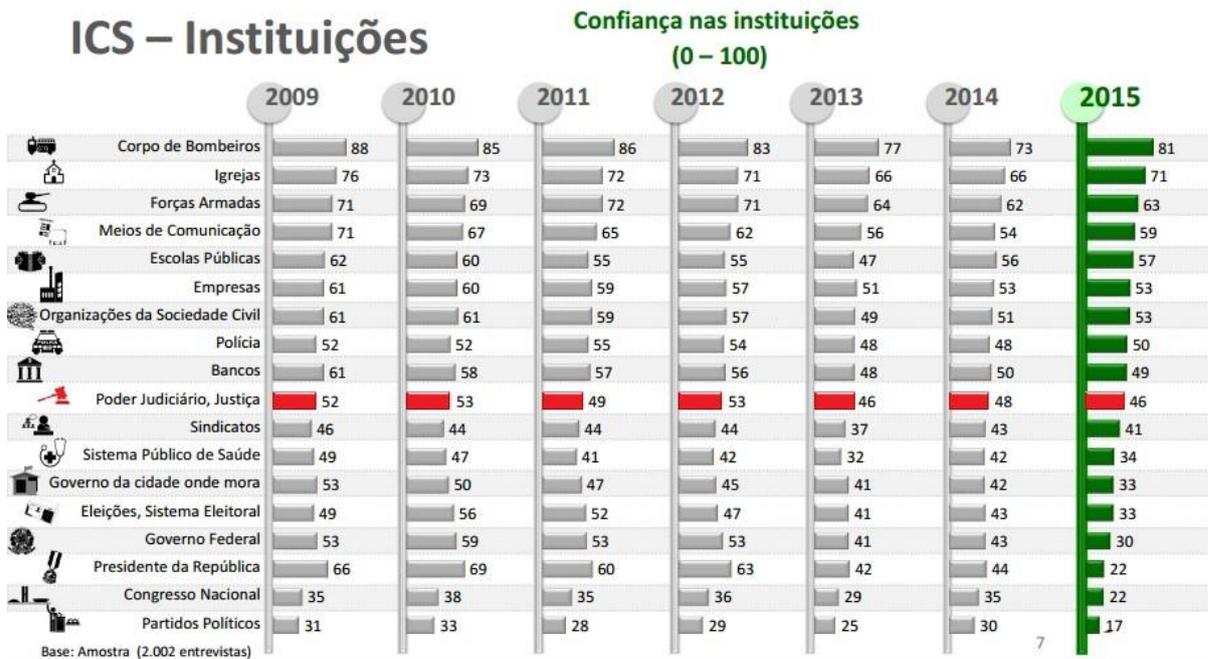
QUADRO 9 - Índice de confiança nas instituições

Forças Armadas	63	Governo Federal	33
Igreja Católica	47	Polícia	31
Ministério Público	44	Emissoras de TV	29
Imprensa Escrita	38	Congresso Nacional	17
Grandes Empresas	36	Partidos Políticos	5
Poder Judiciário	34		

Fonte: FGV-SP. Reproduzido de Sadek (2014)

Levantamento realizado pelo Ibope (2015) desde 2009 revela que o índice de confiança da população nas instituições da Justiça, da qual faz parte o Ministério Público, vem declinando. Como se observa na FIG. 2, a confiança na justiça reduziu-se, em escala de 0 a 100, de 52 pontos em 2009 para 46 pontos em 2015, embora num contexto de declínio de todas as instituições.

FIGURA 7 - Evolução do Índice de confiança nas instituições



Fonte: reproduzido de Ibope (2015).

Mamede (1997) aponta três fatores que freiam o desenvolvimento da justiça:

- O sistema jurídico brasileiro não possui uma ampla definição de possibilidades para uma efetiva participação popular consciente, restringindo os meios de efetivação de direitos;
- A postura excessivamente conservadora de parcelas do Judiciário, apego-se a interpretações que limitam absurdamente o alcance dos dispositivos legais que permitiriam uma efetiva democratização do poder e
- Uma profunda ignorância do Direito: a esmagadora maioria dos brasileiros não possui conhecimentos mínimos sobre quais são os seus direitos e como defendê-los.

De forma geral, os instrumentos de participação popular são poucos. Os poucos instrumentos constitucionais que instituem a participação direta da população, no entanto, são inacessíveis devido à falta de tradição do povo em ocupar e usar esses espaços de reivindicação (MAMEDE, 1997).

Por outro lado, ainda que existam instrumentos para o cidadão concretizar direitos, eles se tornam muitas vezes inúteis, seja pela ausência de manejo ou despreparo jurídico da população, ignorância em relação a seus direitos ou resistência de parte da magistratura em concretizar avanços sócio-políticos, em especial por empregarem hermenêuticas formalistas e conservadoras que não contribuem com a evolução social do país, adotando muitas vezes posturas que mantêm a impunidade (MAMEDE, 1997).

Acrescente-se a esse rol a questão dos custos para demandar em juízo, uma vez que em razão da limitação econômica, os pobres não podem se fazer representar por advogados. Embora haja justiça gratuita, a atenção dos profissionais e instituições, tais como OAB, Defensoria Pública e funcionários do Judiciário, ao menos favorecidos, é descuidada, escassa e negligente (MAMEDE, 1997).

O Quadro 10 sintetiza os obstáculos à cidadania apresentados.

QUADRO 10 - Obstáculos à Cidadania

(a) Desconhecimento de direitos	Mamede (1997); Sadek (2014)
(b) ordem invertida de direitos conquistados	Carvalho (2002); Sadek (2014)
(c) Descrédito/morosidade do Judiciário	Sadek (2014)
(d) Restrição de instrumentos de efetivação	Mamede (1997)
(e) interpretações jurídicas conservadoras	Mamede (1997)
(e) custos de ajuizamento de ação	Mamede (1997)

Fonte: preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Se barreiras impedem que a cidadania seja plena, que recursos dispõem o gestor público para contornar esses problemas? Que estilos ou modelos de administração pública estão disponíveis para ampliação da cidadania?

2.4. Administração Pública e a Cidadania

Pois bem. Antes de discutir os modelos de gestão, cumpre esclarecer as razões pelas quais a temática da gestão das organizações públicas interessa a este trabalho. A principal é que o Ministério Público Federal instituiu programa de Gestão Estratégica e inovação organizacional no sentido de fortalecer a instituição e, sobretudo, promover a justiça e a cidadania (PGR/MPF N.º 687/2011; MPF, 2017)

A instituição adota o Planejamento Estratégico como desdobramento de programa de modernização organizacional. De formal, a opção pela ferramenta tem a finalidade de imprimir maior efetividade à instituição na atuação da promoção da cidadania, justiça (PGR/MPF N.º 687/2011; MPF, 2017).

O Planejamento Estratégico, contudo, faz parte de um contexto mais amplo da Gestão Pública.

Nesse sentido, o termo Gestão Pública tem sido usado, principalmente nas últimas três décadas, em substituição ao termo administração pública, seja por romper com o modelo de administração pública tradicional ou porque inaugura um novo modelo de relação entre Estado e sociedade (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

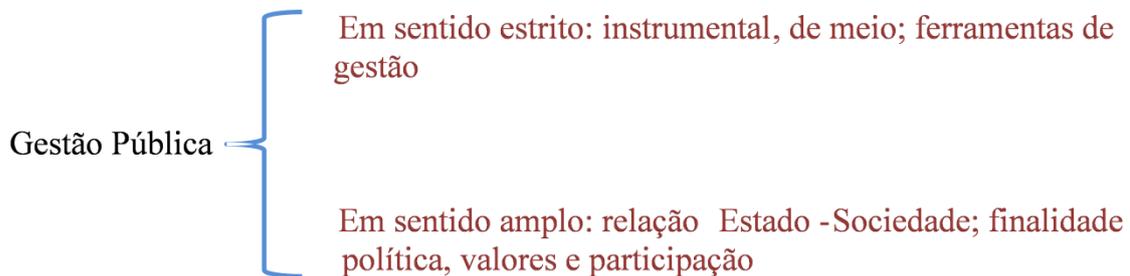
Discussões denominativas à parte, gestão ou administração pública comporta dupla preocupação: uma de natureza ampla e outra mais estreita. Na primeira, analisam-se aspectos do relacionamento entre Estado e sociedade e mecanismos de definição de objetivos que inclui a implementação de políticas públicas e a demanda da sociedade sobre os burocratas. Na segunda, joga-se luz sobre a questão instrumental ou de emprego de ferramentas de gestão compartilhados com o setor privado (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

A natureza instrumental se insere no que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p. 66) denomina de “sistemas administrativos voltados para a gestão pública”. Abrange diversas áreas, tais como de “pessoal civil, serviços gerais, organização e modernização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno”.

Seja como for, o essencial é que, na relação entre Estado e sociedade, a gestão pública deve “facilitar a expressão de vontades, mediar entre elas e encontrar valores para

conduzir as ações” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p. 136). A FIG. 3 a seguir resume os sentidos da Gestão Pública.

FIGURA 8 - Sentidos da Gestão Pública



Fonte: Elaborada pelo autor.

Qual seria, no entanto, o sentido ou o modelo de gestão pública que o Ministério Público opta para promover internamente o fortalecimento institucional?

2.4.1. Modelos de Administração Pública

Pois bem. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, MARE, em 1995, e coordenado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, propõe diretrizes e objetivos para implementar a reforma modernizadora da Administração Pública brasileira. O documento traz uma perspectiva histórica que abrange três modelos básicos de gestão que predominaram no Brasil: Administração Pública Patrimonialista, a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial, que não se confundem com os paradigmas da administração e gestão privadas (BRASIL, 1995).

Administração Pública Patrimonialista (1) é identificada, sobretudo, pela exacerbada confusão entre a coisa pública e a coisa particular. Nesse sentido, nepotismo e corrupção são elementos resultantes desse modelo na medida em que bens e cargos públicos são utilizados como moeda de troca segundo os interesses dos governantes e de seus favorecidos, com prejuízos para a grande maioria da população. Esse modelo predominou durante muito tempo na sociedade Senhorial, em que o poder baseado na propriedade de terras implicava também poder político local. É importante notar que, ainda de que forma

discreta, características desse modelo ainda se fazem presentes na medida em que os modelos subsequentes não foram capazes de substituírem por completo a forma patrimonialista. Assim, traços do patrimonialismo persistem atualmente, onde quer que encontre espaço. Por exemplo, ocorre quando a discricionariedade administrativa é utilizada de forma indevida por administradores públicos para a prática do nepotismo, corrupção e vantagens pessoais (BRASIL, 1995; REK, 2014).

O modelo de Administração Pública Burocrática (2) é baseado nas teorias sociológicas de Marx Weber. Emerge no contexto histórico da segunda metade do século XIX em que a democracia, na política, e o capitalismo, na economia, tornam-se predominantes. Nesse contexto, a profissionalização da administração pública se torna um imperativo consequente, principalmente como forma de romper com a corrupção e o nepotismo, práticas típicas, sobretudo, no modelo patrimonialista. Busca maior eficiência nas atividades do Estado. Como instrumento para lidar com a desconfiança prévia nos administradores públicos e coibir abusos, é baseado na profissionalização, carreira pública, hierarquização formalismo, impessoalidade e normas rígidas de controle de processos. Contudo, essa administração volta-se demais para seus controles internos, engessando a gestão e tornando-a lenta e pouco eficiente, afastando-se do objetivo de servir à sociedade (BRASIL, P.R., 1995; REK, 2014).

O modelo gerencial (3) de Administração Pública fundamenta-se nos objetivos de eficiência e qualidades de serviços, enfatizando uma cultura gerencial para gestão pública. Emerge a partir das crescentes demandas sociais, da baixa qualidade dos serviços públicos, da crise econômica e fiscal, da recessão e desemprego que marcaram diversos países do mundo a partir de década de 70, somadas a incapacidade do Estado, extremamente burocrático e lento em lidar com as novas realidades sociais do pós industrialismo (BRASIL, P.R., 1995; REK, 2014).

No Brasil, as tentativas de reformas de Estado para se instituir o modelo gerencial se inspiraram em iniciativas de reformas de países como Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia. Embora tenha havido diversas iniciativas anteriores, a de maior impacto foi a proposta de 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (BRASIL,, 1995; REK, 2014; DI GIÁCOMO, 2005).

O Quadro 11 sintetiza a classificação aqui realizada dos modelos de gerenciamento.

QUADRO 11 - Síntese de modelos de gerenciamento

Modelo	Autor
Administração Pública Patrimonialista	Brasil,, 1995; Rek, 2014
Administração Pública Burocrática	Brasil,, 1995; Rek, 2014
Administração Pública Gerencialista	Brasil, 1995, Rek, 2014

Fonte: Preparado pelo autor a partir da literatura consultada.

Antes da análise do modelo de gestão adotado pelo Ministério Público Federal, cabe destacar as diferenças entre a administração pública e privada, já que é baseado nas características da administração pública gerencialista que instituições públicas, tal como o Ministério Público, têm empregado o planejamento estratégico.

2.4.2. Diferenças entre Administração Pública e Privada

Os contextos público e privado são marcados por diferenças importantes, sobretudo em relação aos interesses e objetivos.

A gestão pública deve permitir a expressão de valores, sobretudo políticos, diferentemente da gestão privada (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Enquanto empresas privadas empregam planejamento e gestão estratégica com maior liberdade, organizações públicas se orientam por sistemas mais rígidos de planejamento, previstos em leis e nos sistemas de elaboração de políticas públicas (SARAVIA, 2010).

Nesse aspecto, Paula, (2005), ao discutir diferenças entre aspectos da administração pública tradicional e os da nova administração pública gerencial (QUADRO 9), sustenta que se tratam de realidades incompatíveis na medida em que ideologicamente são diferentes: o sistema administrativo tradicional foi dimensionado para o contexto público, de objetivos diversos, enquanto a sistemática do *management* foi criada por “gurus” fundados em “modismos gerenciais”.

QUADRO 12 - Características dos sistemas administrativos e de management

Característica	Sistemas	
	Administrativo	Management
Foco	Objetivos gerais	Objetivos específicos
Medida do sucesso	Evitar erros e fazer as coisas certas	Resultados quantitativos
Uso eficiente dos recursos	Objetivo secundário	Objetivo primário
Responsabilidade dos envolvidos	Mais definida, implicando uma delegação mais limitada de tarefas	Mais difusa, implicando uma maior delegação de tarefas
Papel do administrador/manager	Árbitro e interpretador de regras	Protagonista, que busca oportunidades e luta por recursos
Orientação geral	Burocratizar	Flexibilizar

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paula, (2005) de Keeling (1973); Farnham e Horton (1992).

Enquanto o sistema administrativo é voltado para o modelo administrativo burocrático, o *Management*, baseado em instrumentos de gerenciamento no setor privado, volta-se para a o modelo de gerencialista.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p16-17), ao tentar imprimir a lógica gerencialista privada na administração pública brasileira, apresenta, paradoxalmente, algumas dessas suas diferenças:

enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

O paradoxo dessas ideias está justamente no fato de ele constar no documento pelo qual o Estado tenta vender a ideia de implantar o modelo gerencialista. Ou seja, ao mesmo tempo em que o Estado intenta convencer de que o modelo gerencialista é o mais apropriado para a administração pública brasileira, traz as razões pelas quais o modelo gerencialista pode ser inapropriado, uma vez que aponta as diferenças entre as duas realidades

O Quadro 13, reproduzido de Abrucio (1997), traz o resumo elaborado por Stewart e Ramson (1998) sobre a dicotomia entre os setores público e privado.

QUADRO 13 - Modelos de administração do setor privado e do setor público – principais diferenças

Setor Privado	Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na sociedade organizada
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade das necessidades
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição como instrumento do mercado	Ação coletiva como instrumento da sociedade organizada
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: Stewart e Ramson (1988), reproduzido de Abrucio (1997).

Pelo exposto, observa-se que setores público e privado são realidades bem distintas. Enquanto, por exemplo, no setor privado o gestor busca a satisfação do mercado, no setor público o gestor deve se voltar pela busca de justiça. Do mesmo modo, enquanto na gestão privada objetiva satisfazer o consumidor e decisões nesse sentido são privativas do empresário, a gestão pública objetiva satisfazer a cidadania e a transparência deve permear todo processo decisivo.

Dito isso, quais seriam as características da Administração Pública Gerencial - ou gerencialismo ou management - que se relacionam com a opção do Ministério Público?

New Public Management (NPM) é, segundo Carneiro e Menicucci (2013, p. 137),

...o rótulo dado por consultores para definir as reformas do setor público de modo a enfatizar os elementos comuns e cujo modelo atacava o núcleo das doutrinas básicas da administração pública progressiva, particularmente substituindo a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados.

A NPM surgiu do contexto de pensamento neoliberal e cultural do *management* e dos modismos gerenciais que predominaram na década de 80 e 90. Caracteriza-se pela crença de se ter uma sociedade de mercado livre, o indivíduo como empreendedor e o culto a “excelência”, a símbolos e a palavras de efeito, tais como inovação, sucesso, gerente heróis, para supostamente aumentar a eficiência do Estado (PAULA, 2005).

No Brasil a NPM, ou Nova Gestão Pública, equivale a Administração Pública Gerencial, que se caracteriza, segundo Di Giácomo (2005, p. 161), sobretudo, por “agilizar as funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar”, não correspondendo, por isso, em criação um novo modelo burocrático. O autor destaca suas principais características:

- A descentralização;
- A delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público;
- O controle de desempenho com indicadores definidos e acordados;
- O indivíduo considerado, em termos econômicos, o consumidor ou usuário, e em termos políticos, o cidadão;
- O combate ao nepotismo e à corrupção, mas sem necessidade de procedimentos rígidos;
- A importação de ferramentas do setor privado sem a devida adequação aos interesses públicos;

Embora haja críticas, Di Giácomo (2005) destaca que, ainda que se guie pela lógica jurídica, o setor público poderia levar em conta a racionalidade gerencial, a fim de empreender melhores resultados à administração pública (QUADRO 14).

QUADRO 14 - Racionalidade jurídica versus Racionalidade gerencial

Dimensão	Racionalidade jurídica	Racionalidade gerencial
Legitimidade	Fundada na regularidade dos procedimentos;	Eficácia das ações empreendidas;
Primazia	Dos meios;	Dos fins;
Prioridade	A estabilidade das estruturas formais;	A adaptação às mudanças, à inovação.
Modo de Organização	Analítica, linear, dedutiva (=lógica jurídica);	Sintética, Sistemática (=lógica da eficácia, da ação);
Concepção da Organização	Fechada, funcionamento segundo lógica própria;	Aberta em relação ao seu meio; em adaptação constante;

Autoridade	Hierarquia, obediência, ordem unilateral de cima;	Extensas delegações, iniciativas e negociação;
Atitude	Respeito às regras; em processo linear;	Busca de resultados; ajuste ao objetivo;

Fonte: Di Giácomo (2005, p. 165).

Na prática, isso significa aumentar a eficácia das ações do setor público, ter como o foco a finalidade institucional e os resultados e não os procedimentos de execução e o respeito às suas regras. Mas como implementar essas mudanças sem que se perca de vista o interesse público?

A NPM se sustenta em onda reformista, que busca conferir enfoque gerencial à administração pública com inspiração em negócios privados. Ainda que alguns defensores do gerencialismo afirmem não existir diferenças entre a administração pública e a privada, o paradigma da eficiência, por exemplo, que é associado, sobretudo, aos métodos gerenciais do setor privado, tem sido aplicado pelo modelo gerencial puro (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013; ABRUCIO, 1997).

Esse é o caso do Ministério Público Federal, que pretende implantou a lógica privada do plano estratégico no sentido de ampliar o interesse público da ampliação da cidadania e do acesso à justiça.

O Quadro 15 resume as características da Administração pública gerencial (PAULA, 2008).

QUADRO 15 - Características da Administração Pública Gerencial

Combate ao nepotismo e corrupção	Utiliza contrato de Gestão com gestores públicos, como instrumento de controle
Eficiente	Delegação de autoridade e responsabilidade para gestores públicos
Orientada para resultados	Controle de desempenho
Orientada ao cidadão	Transparência
Funcionários públicos e políticos são merecedores de confiança limitada	Controle do cidadão
Descentralização	Concorrência administrada
Incentivo à criatividade e inovação	Envolvimento dos servidores
Inexistência de procedimentos rígidos	Elaboração do Planejamento Estratégico das organizações públicas
Redução de níveis hierárquicos	Desenvolvimento das habilidades dos funcionários

Fonte: Paula, (2008)

Se o modelo de administração pública gerencial é incompatível, ao menos em tese, com a realidade do setor público, qual seriam os fatores que impedem melhorias da gestão pública?

2.4.2.1 Gerencialismo, *NPM* ou nova administração pública.

Os conceitos de gerencialismo puro são inapropriados para se avaliar e medir valores que estão em jogo na Gestão Pública, tais como equidade e justiça (ABRUCIO, 1997).

A “estratégia da eficiência, se levada às últimas consequências, pode petrificar a ação do gerente público” já que o gerencialismo se trata, tal como neotaylorismo, de “uma proposta calcada na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público” (Abrucio, 1997, p. 19-20).

Para Paula (2005), ainda que se fale em aumentar a eficiência e a satisfação do cidadão, o gerencialismo, ou Nova administração Pública, no caso do Brasil:

- Não comporta a participação da população nas políticas públicas;
- É incompatível com o interesse público, na medida em que gerencialismo exige poder discricionário para resolver problemas e tomar decisões, enquanto que, para se garantir o interesse público, há exigência de controle prévio para evitar o problema da agência (teoria da agência): quando interesses individuais dos gestores se sobrepõem ao interesse público;
- Não rompe com o neopatrimonialismo (patrimonialismo burocrático) e autoritarismo, mantendo o processo tecnocrata, autoritarismo e patrimonialismo tradicional;
- Caracteriza-se pela manutenção da ineficiência da burocracia nos baixos escalões e escassa eliminação da corrupção nos altos escalões;

- Apresenta baixa qualidade de serviços por conta da falta de engajamento de pessoal nas diretrizes do Estado e
- Restringe a sociedade civil apenas à prestação de serviços públicos, não podendo decidir ou criar políticas públicas.

Depois de duas décadas de hegemonia, segundo Carneiro e Menicucci (2013, p. 175), p, 157, a NPM vem sendo criticada, reforçando a percepção do relativo esgotamento de suas proposições, principalmente as que contemplam:

- Seus pressupostos e fundamentos;
- Seus resultados pretendidos: eficiência, serviços públicos de qualidade e de acordo com as necessidades do cidadão-cliente, flexibilidade e maior *accountability*;
- A capacidade do Estado para desempenhar seu papel na busca dos interesses coletivos;
- A incapacidade de envolver a burocracia e os cidadãos na solucionar problemas e
- O relativo fracasso das reformas levadas a cabo em diferentes contextos nacionais

Além disso, as inovações adotadas na prática suscitaram uma série de consequências não pretendidas e de efeitos paradoxais, segundo Carneiro e Menicucci (2013), tais como:

- Desagregação do Estado, com os consequentes problemas de coordenação e regulação;
- Efeitos perversos da introdução de mecanismos de incentivos e de mensuração da produção de serviços e de resultados;

- Enfraquecimento das formas tradicionais de *accountability*

Nesse sentido, Paula, (2005), por exemplo, destaca que, embora pautados pelo discurso da democracia e participação social, um modelo que copia ideias e práticas gerenciais de gestão empresarial se desvia da elaboração de ferramentais alternativos e mais adequados à complexidade do setor público na medida e coloca em dúvida seu caráter inovador.

As principais dificuldades para implantação de melhorias no setor público podem ser conferidas no Quadro 16.

QUADRO 16 - Dificuldades à aplicação de melhorias na administração pública

Resistência à mudança	Hierarquias rígidas
Cliente desconhece serviço o que irá receber	Mudanças na direção e na política
Ambiguidade do cliente	Sobreposição de iniciativas
Cientes com interesses conflitantes	Cultura Organizacional
Cientes relutantes com relação ao serviço	Desencorajamento a órgãos com bom desempenho
Papel dos clientes-usuários e cidadãos	Diferentes finalidades da administração pública/amplo escopo

Fonte: Paula (2008).

Se existe todo esse leque de dificuldades impedindo melhorias da Administração Pública, qual é o papel específico do Planejamento Estratégico nesse contexto?

2.4.3. Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico é um esforço para produzir decisões e ações fundamentais para formar a natureza e direção da organização, públicas, privadas ou sem fins lucrativos (BRYSON, 1998).

Trata-se de um processo de gestão pelo qual se busca estabelecer uma direção a seguir no âmbito das relações entre a organização e seu ambiente (FONTES FILHO, 2014).

Os benefícios que o planejamento estratégico pode proporcionar às organizações, segundo Terence (2002, p. 10) são:

- Encorajá-las a pensar sistematicamente no futuro e a melhorar as interações entre o seus executivos;
- Obrigá-las a pensar sistematicamente no futuro e a melhorar as interações entre os seus executivos;
- Obrigá-las a definir melhor seus objetivos e suas políticas;
- Fazê-las obter e aplicar os recursos necessários ao alcance dos seus objetivos;
- Fazer com que seus membros realizem atividades consistentes em relação aos objetivos e procedimentos escolhidos;
- Proporcionar padrões de desempenho mais fáceis de controlar e
- Adotar ações corretivas caso o resultado da sua ação não seja satisfatório.

Qual seria, no entanto, o histórico e as dificuldades específicas relacionadas à aplicação do Planejamento Estratégico na Administração Pública?

2.4.1.1. Planejamento Estratégico na administração pública

O interesse da administração pública brasileira em empregar ferramentas de gestão desenvolvidas para a condução de empreendimentos privados na modernização da

máquina pública se inspira na onda de reformas e de modernização da administração pública verificada no Brasil a partir dos anos 90, conforme já mencionado. Contudo, até o emprego do Planejamento Estratégico, a administração pública experimentou outros modelos.

Algumas das ferramentas importadas do setor privado e aplicadas no setor público são qualidade total (*total quality management* — TMQ), reengenharia dos processos empresariais e *downsizing*. Mais recentemente também é usado o *Balanced Score Card* (BsC) (PAULA, 2005, FONTES FILHO, 2014).

Na administração pública brasileira houve diversas tentativas de implementar ferramentas de planejamento, segundo informa SILVA (2013) a partir de Almeida (2006), dentre as quais se destacam:

- Plano Quinquenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional – 1942;
- Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 1956/1960;
- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962,
- Plano de Ação Econômica do Governo – 1964,
- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1966, I e II e
- Planos Nacional de Desenvolvimento – 1972 e 1974.

No entanto, muitas delas se resumiam a diretrizes postas em leis, sem que houvesse a preocupação gerencial do seu desenvolvimento e implementação.

O emprego do planejamento estratégico, por sua vez, na gestão pública tem início nos anos 80, segundo Ota (2014), com maior ênfase no Brasil a partir dos anos 90, em razão da:

- Crise fiscal a partir de 1950, quando se exigiu mais eficiência dos recursos;
- Transformações do modelo burocrático de gestão e implementação do NPM;

- Importação de técnicas de gestão do setor privado para o setor público;
- Plano Diretor de Reforma do Estado em 1995;

Uma demonstração da onda de instituições públicas que passam a utilizar a ferramenta como instrumento de gestão pode ser verificada nos resultados dos estudos realizados pelo TCU, que tem acompanhado a evolução do emprego do Planejamento Estratégico nas instituições públicas federais (TAB. 2; FIG.10).

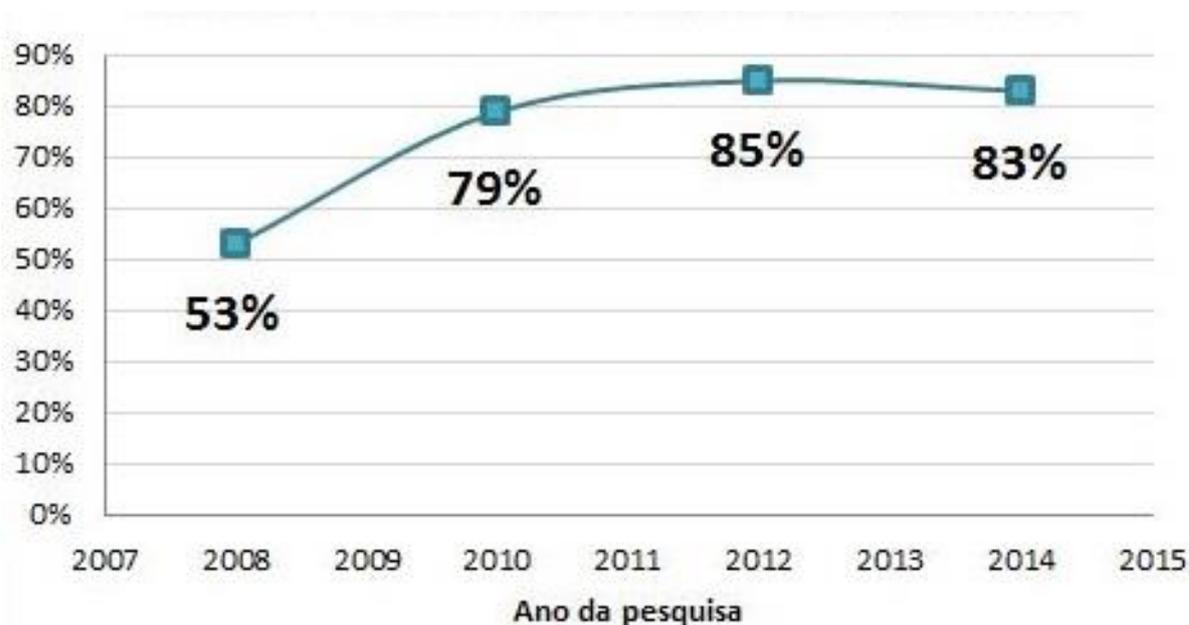
TABELA 2 - Planejamento Estratégico (PE) nas instituições públicas federais

Ano	Órgãos/entidades pesquisados	Executam PE (%)
2008	255	53%
2010	315	79%
2012	349	85%
2014	372	83%

Fonte: Brasil-TCU (2008; 2010; 2012; 2014).

Os resultados revelam o aumento do interesse das instituições no Planejamento Estratégico. O número de instituições da Administração Pública Federal que participam da pesquisa subiu de 255 em 2008 para 372 em 2014, representando aumento de 46,88%.

FIGURA 9 - Evolução do uso de planejamento estratégico em órgãos públicos federais



Fonte: Preparado pelo autor a partir de Brasil-TCU (2008, 2010, 2012, 2014).

Por outro lado, dentre estas, o quantitativo de instituições que empregam o Planejamento Estratégico na gestão pública vem crescendo. Em 2008, 53% dos órgãos consultados empregavam a ferramenta. Em 2012, o percentual chegou a 85%, mantendo-se perto desse percentual no último levantamento realizado em 2014.

Pode-se concluir com essas informações que tem havido significativo interesse de parte dos gestores públicos na administração pública brasileira em adotar ferramentas do setor privado, sobretudo o planejamento estratégico, para redirecionar a gestão no sentido do interesse público.

O Planejamento Estratégico, adotado e instituído em 2011 pelo Ministério Público Federal como um meio fortalecer a instituição e aproximá-la da sociedade, enquadra-se nessa tendência (PGR/MPF N.º 687/2011).

Esse processo de implantação da ferramenta não está, contudo, livre de críticas.

2.4.1.2. Dificuldades de implementação na Administração Pública

O planejamento estratégico tem se reduzido as formalidades excessivas e por isso abandonado seu processo fundamental de pensar estrategicamente (MINTZBERG, 1994).

Segundo Campos (1980, p. 29), “para responder às necessidades do povo devemos planejar com ele, e não para ele.” Ao discutir novas estratégias e modelos para decidir e planejar, a autora salienta o requisito mais específico do setor público: a pluralidade de objetivos.

Contudo, são diversas dificuldades na aplicação de metodologias clássicas de planejamento estratégico na administração pública, segundo Fontes filho (2014), a saber:

- Excesso de formalismo;
- Hierarquia;
- Multiplicidade de objetivos;
- Dificuldade de avaliação de resultados;
- Instabilidade de metas
- Mudanças e barganhas políticas externas à organização;

- Formuladores da estratégia não são os executores;
- Progressão de carreira independente de avaliação imediata;
- Diversidade de interesses e objetivos;
- Diferentes horizontes temporais;
- Instabilidade de coalizões;
- Pressão das carreiras funcionais;
- Isomorfismo;
- Cultura do setor público;

Nesse contexto, destaca-se o trabalho de Eric Tatatuya Ota, de 2014, sobre os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas. Na mesma linha de Vaz (2002), o intenso trabalho de pesquisa resultou na síntese (QUADRO 17) das principais críticas e desafios apontados na literatura em relação ao uso do Planejamento Estratégico no setor público.

QUADRO 17 - Principais desafios do planejamento estratégico no setor público

Desafios / autores	Descrição
Apoio da alta administração (Pinto, 1982; Ansoff & Mc Donnell, 1993; Koteen, 1991; Bryson & Roering, 1988; Giacobbo, 1997)	Suporte necessário para iniciar o processo e implementar as ações do planejamento estratégico. A alta administração é quem tem o papel de liderar do processo. Contudo pode haver desinteresse no processo por desconhecimento ou descrença da ferramenta ou, ainda, falta de interesse político.
Engajamento dos funcionários (Pinto, 1982; Ansoff & McDonnell, 1993; Boyne, 2002)	Os funcionários apresentam desinteresse e desmotivação com a ferramenta por tomar muito tempo e não ter resultado prático. Frustração com planejamentos estratégicos anteriores que foram descontinuados.
Grande número de stakeholders (Ring & Perry, 1985; Joyce, 1999)	Dificuldade de acomodar as expectativas dos grupos de influência.
Objetivos ambíguos e vagos (Motta, 1979; Nutt & Backoff, 1993; Bryson, 2004)	Para abarcar um número maior de apoio, os objetivos se tornam ambíguos e vagos. Isso dificulta também a elaboração de indicadores de desempenho claros.
Decisão com base em critérios políticos (Motta, 1979; Carbone, 2000)	Decisões com base na lógica de atendimento dos interesses políticos dominantes.

Instabilidade das coalizões políticas (Ring & Perry, 1985; Bryson Et Al., 2009)	A continuidade das ações está sujeita a continuidade das coalizões políticas. Porém as coalizões políticas são suscetíveis a variações econômicas e políticas, bem como a pressão da opinião pública
Descontinuidade administrativa (Pinto, 1982; Giacobbo, 1997; Spink Et Al., 2001; Bryson, 2004)	Mudança das pessoas na direção e gestão, o que implica alterações nas políticas e preferências.
Diferenças de horizontes temporais (Pinto, 1982; Giacobbo, 1997; Spink Et Al., 2001; Bryson, 2004)	Diferentes percepções de tempo: um projeto de grande mudança precisa de mais tempo do que o período do mandato político, além de não se acomodar no Plano Plurianual.
Marcas da cultura organizacional (Ansoff & Mc Donnell, 1993; Vinzant & Vinzant, 1996a; Carbone, 2000; Boyne, 2002)	Caracterizada pela aversão ao risco e minimização da mudança.
Excesso de burocracia (Nutt & Backoff, 1993; Bresser-pereira, 1995)	Foco no formalismo e rigidez nas normas e procedimentos, ao invés de focar nos resultados. O planejamento estratégico é realizado como uma obrigação
Dissociação entre planejamento e execução (Wilson, 1990; Mintzberg, 1994; Motta, 2001)	As ações presentes no PE não são realizadas efetivamente.
Princípio da legalidade (Boyne, 2002; Bryson, 2004)	O legalismo impede a autonomia de gestão, assim dificulta o estabelecimento de um ambiente de reflexão, inibindo o potencial criativo inovador das pessoas, essencial para o processo de transformação.
Princípio da publicidade (Ring & Perry, 1985; Nutt & Backoff, 1993; Boyne, 2002)	Constante vigilância. Perenidade da informação e da influência de fatores externos. No setor público, as ações estão sempre sujeitas a revisão da população.
Dificuldade para disponibilização de recursos financeiros (Bryson, 2004)	É constante na administração pública haver atraso no repasse ou cortes orçamentários necessitando adaptação do PE.
TI inadequada (Ansoff & Mcdonell, 1993; Bryson, 2004)	Desenvolvimento de tecnologia da informação simples e acessível. Rápida obsolescência dos recursos de informática.
Treinamento dos funcionários (Vinzant & Vinzant, 1996b; Bryson, 2004)	Falta de treinamento dos empregados para pensar estrategicamente. Falta de experiência dos empregados em formular planejamento estratégico

Fonte: Ota (2014); Vás (2002).

Por fim, acrescenta-se a crítica de Mintzberg (2007, p. 177), segundo a qual o maior risco do planejamento é que ele se torne um novo objetivo.

[...] embora os planos possam estimular a ação, também podem paralisá-la, investindo tanta energia para tentar tramar o futuro no papel (ou simplesmente fazer o jogo dos números) e exigindo tanto comprometimento daqueles que devem agir, que as providências necessárias simplesmente não são tomadas (levando à frase popular “paralisia por análise”). Então, supõe-se que os problemas sejam resolvidos, não porque foram implementadas soluções viáveis, mas apenas porque eles foram abordados de maneiras sistemáticas. Em outras palavras, por no papel é ter controle [...] o que importa é o processo [...] muitas das atividades de planejamento consistem em deixar o mundo seguro para planejar.

Pelo exposto, verifica-se que o contexto do emprego do planejamento estratégico é bastante amplo. Passa pelas reformas do Estado implementadas durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que, baseadas nas experiências internacionais de reforma e no modelo gerencialista, busca trazer a lógica do setor privado para a realidade pública, com emprego de ferramentas gerenciais desenhadas para aquele setor.

Será que a experiência do Ministério Público com o uso desse instrumento é positiva? Ou seja, será que a instituição conseguiu desenvolver o acesso à justiça e a promoção da justiça por meio do Planejamento Estratégico de 2011? É o que será discutido, na parte prática da pesquisa.

3. A PESQUISA

Realizada a revisão teórica, esta parte trata das questões práticas da pesquisa. Assim, a seguir são discutidas a metodologia os métodos empregados, as fontes e os procedimentos de análise dos dados colhidos, o protocolo da pesquisa, a apresentação dos resultados, a discussão da atuação do Ministério Público quanto à cidadania e justiça, seguidas, finalmente, da conclusão e considerações finais.

3.1. Método de Pesquisa

Pesquisa científica é como um inquérito investigativo ou exame minucioso constituído com a finalidade de resolver um problema e de se aproximar da realidade. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

É também um empreendimento voltado ao conhecimento e a compreensão de fenômenos naturais (KERLINGER, 2003),

A metodologia, por outro lado “é a lógica dos procedimentos científicos em sua gênese e em seu desenvolvimento” (BRUYNE et al, 1991, p. 29).

Enquanto a metodologia fornece a visão ampla de onde se pretende chegar com pesquisa, os métodos fornecem os meios de trazer a visão à realidade (STRAUSS; CORBIN, 1998).

Tendo em vista essas definições, qual é o método científico aplicado neste trabalho capaz de conduzir à conclusão científica? Dito de outra forma, qual é o caminho percorrido, em termos práticos?

Trata-se de pesquisa quantitativa e exploratória realizada junto ao portal de transparência do Ministério Público Federal em base nacional complementada com outros dados colhidos de relatórios e publicações institucionais.

A amostra foi selecionada com base em levantamento na literatura que trata dos instrumentos de atuação institucional do Ministério Público Federal - político ou judicial, criminal e civil - utilizados pela instituição e discutidos nas seções 2.1.3 e 2.1.5. A utilização deste método não garante abrangência total do universo de ações do Ministério Público Federal exceto se a instituição não divulgou a totalidade das informações na página da transparência da instituição, fonte de consulta deste trabalho (MPF, 2017c).

O universo de indicadores de atividade do Ministério Público Federal é composto por 13 instrumentos os quais se referem às atividades da instituição entre os anos de 2006 e 2016,

Considerando que este trabalho se preocupa com questões quantitativas, do tipo, “quanto mais?” ou “quanto cresceu?”, relativas às atividades do Ministério Público Federal no campo social, mas também com questões qualitativas do tipo “sobre o que?” “que tipo de crescimento?”, coaduna-se, portanto, com o tipo de pesquisa as quais, segundo Herman (2014), não se pode tratar de quantidade sem preocupações com sua qualidade. Dito de outra forma, esta pesquisa preocupa-se com análise de dados numéricos e brutos através de

procedimentos matemáticos simples sem excluir, contudo, a interpretação das informações de uma forma organizada, levando em conta a interação entre pesquisador e os dados (STRAUSS; CORBIN, 1998; FONSECA, 2002).

Por outro lado, como busca permitir maior aproximação com o problema, qual seja, o papel do Ministério Público da defesa de direitos sociais, tornando explícito tema pouco explorado pela literatura, coaduna-se com a pesquisa exploratória (NEVES, 1996).

Quais seriam, no entanto, as fontes e o processo de coleta de dados empregados?

3.1.1. Fontes e Coleta de Dados

Os dados deste trabalho foram extraídos de registros de banco de dados e pesquisa bibliográfica (SELLTIZ *et al*, 1987).

Os dados quantitativos foram coletados individualmente em registro de banco de dados na página da transparência da Instituição na *internet* para cada instrumento de atuação, considerando-se o ano com início em 01 de janeiro e fim em 31 de dezembro, para período compreendido entre os anos de 2006 e 2016 (MPF, 2017c).

A fase de coleta e registro dos dados é essencial para este trabalho, na medida em que esses registros auxiliaram a fase seguinte de análise, contribuindo, dessa forma, em para responder a questão principal da pesquisa (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Após coletados, os dados foram registrados e organizados em tabelas do Microsoft Excel e, a partir disso, elaborados gráficos os quais indicam linha de tendência e r^2 de cada instrumento de atuação. A utilização dessa ferramenta simples é capaz de indicar indícios, evidências ou tendências da atuação do MPF na esfera social, já que pode demonstrar se há possível correlação entre a aproximação da Instituição com a mídia e a ampliação do acesso a justiça e a cidadania, ou seja, a atuação social.

A parte teórica deste trabalho foi constituída a partir levantamento bibliográfico sobre os principais temas deste trabalho. Para tanto, realizou-se pesquisas em livros, artigos científicos, periódicos, *online* ou não, e páginas na *web*.

Esta fase de revisão é essencial, pois é nesta etapa que o pesquisador deste trabalho levanta, cataloga e analisa as diversas posições, características e dimensões relativas

à cidadania, acesso à justiça, funções e atuações da Instituição, essenciais para a caracterização das atividades do Ministério Público Federal na esfera social (GIL, 2002).

Este trabalho abrangeu três fases sequenciais de desenvolvimento: teórica, prática e final (QUADRO 18). Ao ser realizado o conteúdo de atividades de cada uma delas procedeu-se a revisão e conclusão das atividades realizadas.

QUADRO 18 - Desenvolvimento da Pesquisa

Fases	Atividades	Resultado	Revisada	Conclusão
Teórica	Pesquisa bibliográfica sobre Cidadania, Justiça, Gestão Pública, Planejamento Estratégico e organização, funções e instrumentos de atuação social do Ministério Público Federal.	Bibliografia selecionada	Sim	Sim
	Pesquisa sobre métodos, técnicas e procedimentos utilizados no trabalho.	Metodologia definida	Sim	Sim
	Constituição textual da bibliográfica e metodologia aplicadas	Textos elaborados	Sim	Sim
Prática	Sistematização do modelo de análise	Constituído	Sim	Sim
	Levantamento de dados indiretos quantitativos	Dados extraídos	Sim	Sim
	Análise dos resultados	Resultados analisados	Sim	Sim
Final	Elaboração da conclusão	Conclusão elaborada	Sim	Sim
	Revisão da Dissertação	Dissertação finalizada	Sim	Sim

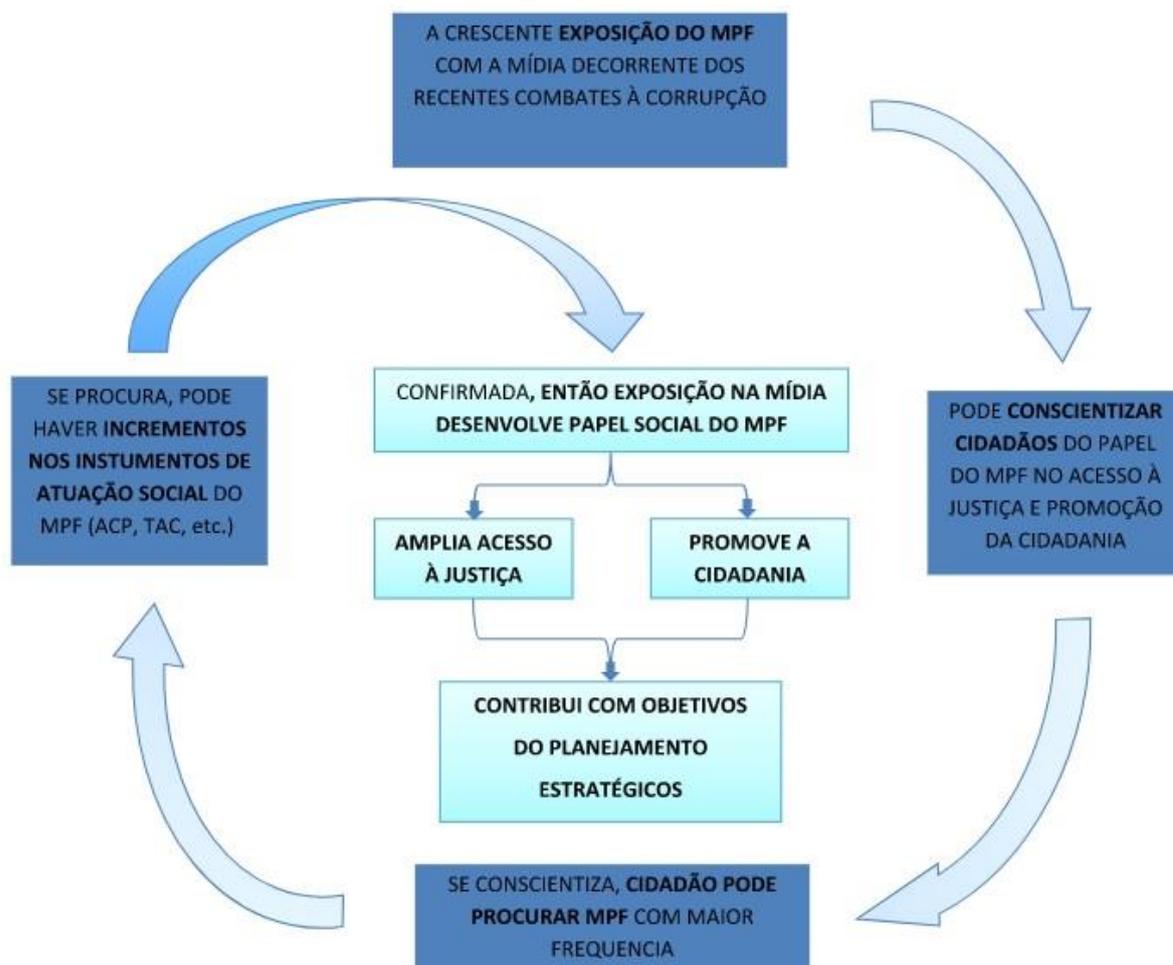
Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.2. Modelo de Análise de Dados e Protocolo da Pesquisa

Esta parte contém a descrição do protocolo (FIG.11) desenvolvido para analisar os dados e responder a questão principal da pesquisa, ou seja, saber se a crescente exposição do MPF na mídia decorrente das atuações recentes do Ministério Público Federal no combate

à corrupção é capaz de repercutir, na ampliação do acesso à justiça e na promoção da cidadania, tal como proposto no Planejamento Estratégico.

FIGURA 10 - Sistemática de análise.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Este protocolo pode ser traduzido na seguinte hipótese:

A crescente exposição do MPF na mídia, decorrente de atuações recentes de combate à corrupção, pode conscientizar os cidadãos do papel da Instituição para ampliação do acesso à justiça e à cidadania. Se esse reconhecimento for efetivo, os impactos são percebidos primeiramente na frequência com que os cidadãos procurariam o MPF, ou seja, no quantitativo de demandas que chegam dos cidadãos, como denúncias e atendimentos à ouvidoria do órgão. Se a exposição na mídia é capaz de atrair o cidadão, então poderá haver aumento nas atividades relacionadas à atuação institucional na instância social, ou seja, nos

quantitativos de Ações Cíveis Públicas, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas e etc.

Pois bem. O crescimento nos quantitativos destes instrumentos, além de indicar que o cidadão aproximou-se do MPF, pode representar indícios de atuação institucional voltada para a ampliação do acesso à justiça e para a promoção da cidadania, ou seja, o desenvolvimento da atuação social da Instituição. Demonstrada essa relação, pode-se concluir, portanto, que a opção do emprego do Planejamento Estratégico para concretizar os desejos do povo brasileiro pode ter sido acertada.

Um primeiro questionamento em relação à hipótese se refere à causalidade nela inserida. Questionamentos dessa natureza não são discutidos neste trabalho em razão de limitações de pesquisa. Assim, se o ativismo do Ministério Público Federal é causa de maior conscientização dos cidadãos sobre a importância da Instituição ou, do contrário, a maior conscientização dos cidadãos é causa de maior ativismo institucional, é o tipo de controvérsia que não é discutida neste trabalho.

A principal razão disso é que o escopo aqui proposto se limita a encontrar indícios, evidências e tendências sobre as variáveis da preposição. Nesse sentido, o que se propõe é encontrar indícios de possíveis relações entre a aproximação da Instituição com a mídia, ativismo institucional, ampliação do acesso à justiça e da cidadania, capazes de informar se o combate à corrupção tem algum efeito sobre o desenvolvimento da atuação social da Instituição, tal como idealizado tanto pelo poder constituinte quanto pela própria instituição.

De outro modo, um trabalho que se propusesse a identificar o que é causa ou consequência, ou sobre quem ocupa primeira posição na cadeia causal, exigiria pesquisas multidimensionais que coletassem opiniões da população e de membros e servidores da Instituição e que as analisassem em cruzamento com os dados objetivos trazidos neste trabalho. Mas como mensurar a visibilidade do Ministério Público Federal junto à opinião pública?

Seria necessária pesquisa com estruturação de questionários e entrevistadores que colhessem a opinião pública observando-se as devidas distribuições demográficas e geográficas, o que implicaria em um projeto de pesquisa muito mais amplo, quase sempre incompatível com a duração e os recursos financeiros e humanos de um programa de Mestrado.

Pelo mesmo motivo, também não se discute aqui hipóteses e variáveis alternativas. Poder-se-ia supor, por exemplo, que o aumento de recursos orçamentários, ou

mesmo a ampliação da estrutura do Ministério Público Federal, com contratação de mais servidores e membros, ou inauguração de novas unidades pelos rincões do país ou ainda o emprego de inovadores auxílios de novas tecnologias de investigação, pudessem, tal como a aproximação com a mídia, provocar o aumento do ativismo do Ministério Público Federal. Contudo, trata-se de um tão variado espectro de hipóteses, que um estudo apenas não seria capaz de abranger todas as possíveis variáveis.

A segunda questão que emerge dessa hipótese é se o pressuposto é verdadeiro. Ou seja, a crescente exposição do MPF na mídia é real?

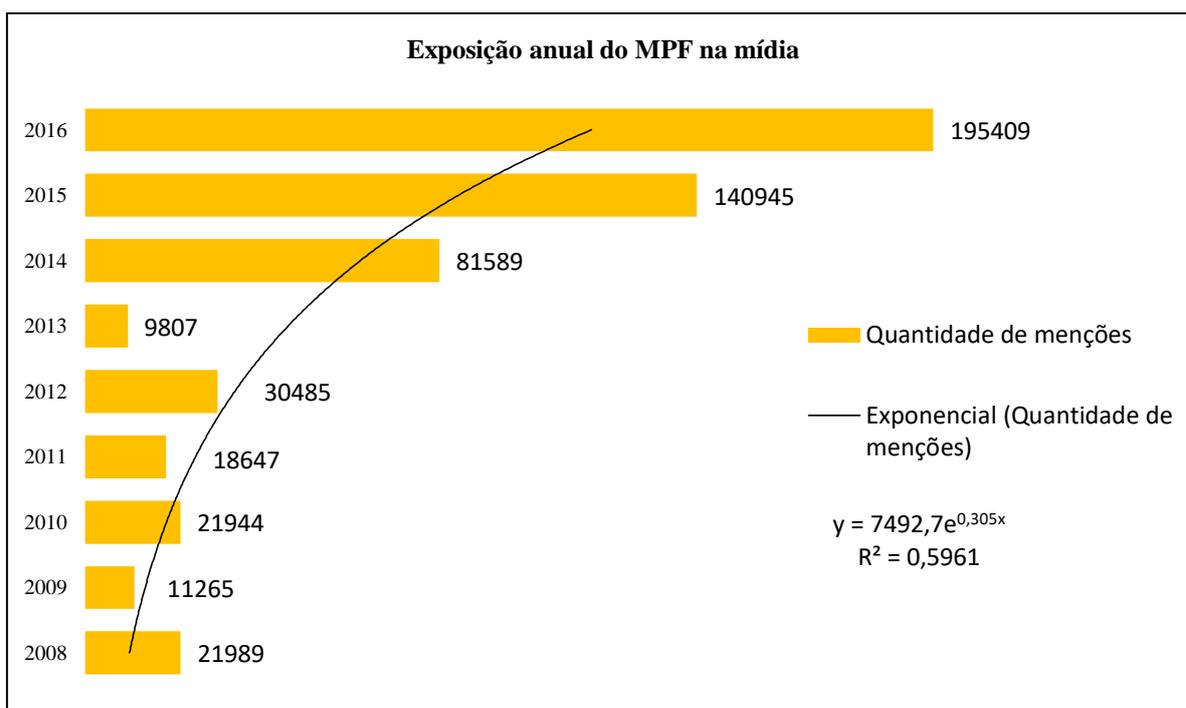
Uma amostra dessa realidade pode ser constatada ao se analisar o quantitativo de menções ao MPF na mídia. Por meio de levantamento realizado junto aos registros internos da Instituição, também disponível ao público em geral mediante solicitação e senha à Assessoria de Comunicação da Procuradoria Geral da República, extraiu-se quantitativos de citações ao MPF, entre os anos de 2008 e 2016, nas televisões e rádios nacionais, revistas nacionais, páginas de internet, colunas especializadas, blogs, imprensa internacional e capas de jornais nacionais e internacionais (MPF, 2017d).

O resultado pode ser visualizado no GRÁFICO 2 o qual ilustra o crescimento da exposição do MPF na mídia em período concomitante ao desencadeamento da Operação Lava-Jato.

Percebe-se que entre 2008 e 2013, houve oscilações. Nesse período, a média de citações do MPF é de 19.022,83 eventos. 2008, ano anterior ao início da operação Lava Jato, o quantitativo de menções ao MPF na mídia é de 2189 menções (MPF, 2017e).

No entanto, em 2014, ano em que a primeira fase ostensiva da operação é deflagrada (MPF, 2017e), há aumento de 731,94% em relação ao ano anterior, atingindo 81589 citações. No ano seguinte, 2015, o aumento é de 72,75% seguido por 38,64% no ano de 2016, quando atinge a marca de 195409 citações. A quantidade de menções ao MPF na mídia alcançada em 2016 representa aumento de cerca de 140% em relação a 2014, 540% em relação a 2012 e incríveis 790% em relação a 2008.

GRÁFICO 2 - Variação anual da quantidade de menções ao MPF na mídia nacional



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados retirados da página na *internet* desenvolvida por **Clip & Clipping** e mantida pelo MPF cujo acesso ao público em geral é franqueado por senha obtida na assessoria de comunicação (ASCOM) da Procuradoria Geral da República (PGR) (MPF, 2017d).

São números altos. A leitura deles, contudo, não permite afirmar categoricamente que a aproximação do MPF junto à mídia ocorreu por conta do combate à corrupção. No entanto, pode haver uma correlação entre um fato e outro, uma vez que a pauta da grande imprensa tem se resumido aos escândalos de corrupção.

Em artigo que discute a relação da Lava Jato com a imprensa, o jornalista Rolf Kuntz afirma que a importância da Lava Jato na pauta dos meios de comunicação não é reduzida. Os “jornais mal conseguem cobrir os novos capítulos da investigação e os desdobramentos diários do escândalo.” Embora alguns temas sejam explorados obrigatoriamente por toda a imprensa, cada jornal concentra o foco em algum novo aspecto da história que surge diariamente (KUNTZ, 2015).

Por outro lado, a reclamação do Presidente da Câmara dos Deputados da certa dimensão do tema do combate à corrupção na agenda política do país. Em meio aos escândalos de corrupção, dos quais o Ministério Público Federal é promotor, o Deputado Rodrigo Maia afirma que a pauta do país não pode se restringir a esperar a “prisão da semana” ou que a “A pauta da Casa e a pauta do Brasil não pode ser a Lava Jato” (RODRIGUES, 2016).

Portanto, ainda que não se demonstre estatisticamente aqui que a aproximação do MPF junto à mídia decorre do combate a corrupção, há fortes indícios de correlação entre um fenômeno e o outro.

Realizados estes esclarecimentos, os indicadores utilizados para a análise da hipótese são representados pelas demandas dos cidadãos que chegam à instituição e que resultam na atuação finalística, sendo:

- Denúncias por parte dos cidadãos ao MPF-SP;
- Denúncias de cidadãos a todas as unidades do MPF e
- Demandas gerais à ouvidoria do MPF;

Incluem também os instrumentos previstos para a atuação finalística da instituição na esfera social:

- Ações da Tutela Coletiva: Ação Civil Pública; Ação Civil Pública Coletiva; Ação de improbidade Administrativa;
- Procedimentos Preparatórios;
- Inquéritos Cíveis;
- Termos de Ajustamento de Conduta;
- Audiências Públicas e
- Recomendações.

Ainda, para fins comparativos, colheram-se quantitativos de instrumentos legais relativos à atuação criminal, composto de:

- Ações Criminais e
- Procedimentos de investigação criminal.

O Procedimento de investigação Criminal (PIC) é, segundo a Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006 do CNMP,

instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal (CNMP, 2006).

O Quadro 19 sintetiza os indicadores utilizados, sua finalidade para este trabalho e a natureza da atividade do MPF ao qual se relacionam.

QUADRO 19 - Indicadores de verificação e análise

Indicadores	O que indicam?	À quais atividades se relacionam?
Menções na mídia	Exposição do MPF na mídia	Divulgação do MPF
Denúncias ao MPF-SP	Aproximação com o cidadão	Atração do cidadão
Denúncias ao MPF (nacional)	Aproximação com o cidadão	Atração do cidadão
Demandas gerais à ouvidoria do MPF.	Aproximação com o cidadão	Atração do cidadão
Ações da Tutela Coletiva: Ação Civil Pública; Ação Civil Pública Coletiva; Ação de improbidade Administrativa.	Ampliação do acesso à Justiça	Judicial Civil
Procedimentos Preparatórios; Inquéritos Cíveis;	Promoção da cidadania e Justiça	Política (extrajudicial)
Termos de Ajustamento de Conduta; Audiências Públicas e Recomendações	Promoção da Cidadania e Justiça	Política (extrajudicial)
Ações Criminais e Procedimentos de investigação criminal	Atividade criminal tradicional	Criminal

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da literatura consultada.

3.2. Apresentação dos Resultados

Os resultados quantitativos da atuação dos MPF foram extraídos da página de transparência da instituição na web e estão indicados nas Tabelas 3 e 4. Considerando que tanto as atuações do MPF bem como a repercussão das grandes operações recentes são de

amplitude nacional, optou-se por colher dados que refletissem a evolução da atuação da instituição no mesmo plano nacional.

TABELA 3 - Atividade política do MPF

	Inquéritos Civis	Procedimentos Preparatórios	Recomendações	Termo de Ajustamento de Conduta	Audiências Públicas
2006	3356	34256	716	201	0
2007	5138	29066	1578	241	0
2008	7168	32514	2121	251	0
2009	9772	29312	2560	249	620
2010	13272	26934	2743	441	0
2011	13994	21103	2268	279	0
2012	15223	14782	4584	343	0
2013	17005	10337	3568	373	34
2014	18506	10845	6303	432	95
2015	18322	756	9821	369	116
2016	15170	13588	11738	552	156

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados colhidos em sistemas públicos

TABELA 4 - Atividade judicial do MPF (civil e criminal)*

	Cível- Custos legis	Cível - tutela coletiva	Cível - PFDC¹	Criminais	Procedimentos de investigação criminal
2006	228212	4116	55	102238	3435
2007	238622	4856	66	117685	3626
2008	240976	6531	244	125984	3411
2009	236513	8395	457	119285	3665
2010	245299	8146	1088	126940	3886

¹ As ações Cíveis relacionadas na PFDC não são proposta por ela, mas resultantes da atuação desta unidade interna do MPF. PFDC não postula ações judiciais. Além de integrar coordenar e revisar a atuação as Procuradorias Regionais dos Direitos do Cidadão (PRDC) em cada estado, age extrajudicialmente buscando soluções políticas e negociais, cabendo dialogar e interagir com órgãos de Estado, organismos nacionais e internacionais e representantes da sociedade civil, persuadindo os poderes públicos para a proteção e defesa dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos – tais como dignidade, liberdade, igualdade, saúde, educação, assistência social, acessibilidade, acesso à justiça, direito à informação e livre expressão, reforma agrária, moradia adequada, não discriminação, alimentação adequada, dentre outros (MPF, 2017c).

2011	275518	10251	1619	142821	3364
2012	275766	13955	1960	145380	6299
2013	297557	20295	2969	137435	7305
2014	297777	20957	2010	139237	6922
2015	266078	21557	1242	133128	5636
2016	250296	22267	1423	150704	4629

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados colhidos em sistemas públicos. * Atividades civis na parte mais clara e criminal na parte mais escura da Tabela 4.

Os dados sobre quantitativos coletados estão dispostos na Tabela 5. O número de denúncias dos cidadãos ao MPF-SP foi extraído de relatórios estatísticos internos disponíveis na intranet da instituição enquanto os quantitativos de denúncias ao MPF de todo o País e os relativos às demandas à Ouvidoria nacional foram extraídos relatórios disponíveis na página da instituição na web (MPF, 2017b).

TABELA 5 - Resultado da coleta de dados das demandas ao MPF

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Denúncias Brasil ²	n/d*	n/d*	n/d*	n/d	42.276	38353	68.681
Denúncias SP	2148	6795	6190	5390	5692	5603	7058
Ouvidoria ³	n/d*	n/d*	478	5127	5718	9075	15901

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de relatório (MPF, 2017b).

*n/d – dados não disponíveis

A partir desses dados colhidos, qual seria o comportamento da atuação do Ministério Público Federal? No período, há tendência, indícios ou evidências de aumento da atuação social?

² Denúncias ao MPF Nacional dados disponíveis a partir da criação das Salas de Atendimento ao Cidadão a partir da Portaria PGR/MPF nº 412, de 5 de julho de 2013.

³ A Ouvidoria do MPF foi criada em meados de outubro de 2012. Fonte: Relatório Anual da Ouvidoria (MPF, 2017b).

3.3. Atuação do Ministério Público Federal

A evolução da atuação do Ministério Público Federal nas duas grandes áreas de atuação, quais sejam, civil (defesa social) e criminal, estão dispostas no GRÁFICO 3.

A primeira informação que se extrai desses dados é que a atuação civil é, de modo geral, sempre superior à atuação criminal. Isto é, a defesa de direitos sociais, durante o período avaliado, aparentemente é superior às ações relacionadas à persecução criminal, atividade presente na Instituição desde sua origem (JATAHY, 2007; MORAES, 2014; RIBEIRO, 2015). Isso parece contrariar os pressupostos deste trabalho, qual seja, de que as atividades sociais são pouco desenvolvidas. Contudo, essa divergência é esclarecida mais adiante.

Outro aspecto que se destaca é a tendência de crescimento em ambas as atividades durante todo o período.

A atividade criminal, entre 2006 e 2016, cresceu 46,99% enquanto as atividades civis saltaram 16,34%, no mesmo período. Esses números incluem tanto ações políticas (extrajudiciais) quanto judiciais e, de modo geral, apontam para menor desenvolvimento das atividades na área da defesa social em comparação com as atividades criminais.

Contudo, decompondo-se as atividades civis em diretas e indiretamente relacionadas à atividade de defesa de direitos sociais, como se comportam as atividades tradicionais de persecução criminal e as atividades mais recentes de defesa de direitos sociais? A tendência de crescimento se mantém?

Cerca de 80 % das atividades civis correspondem às ações civis de *custos legis* como mostra a TAB.6, enquanto as ações judiciais de Tutela e da PRDC correspondem a até 7,5% e 0,8%, respectivamente, desse montante. O que isso significa?

Enquanto as ações políticas e as judiciais da Tutela Coletiva e PFDC são voltadas diretamente para a defesa de direitos sociais, nas ações de *custos legis* o MPF atua como mero fiscal da lei. Nesta seara, o Ministério Público acompanha as atividades jurisdicionais tanto do juiz quanto da defesa, manifestando-se para trazer a atuação de ambos aos parâmetros legais quando houver qualquer desvio, geralmente em casos “relacionados geralmente a áreas de família, registro e filiação, sucessões, defesa dos incapazes” (ARANTES, 1999, p. 84; PORTO, 2013). Na atuação direta, contudo, o beneficiário direto é a sociedades ou os indivíduos.

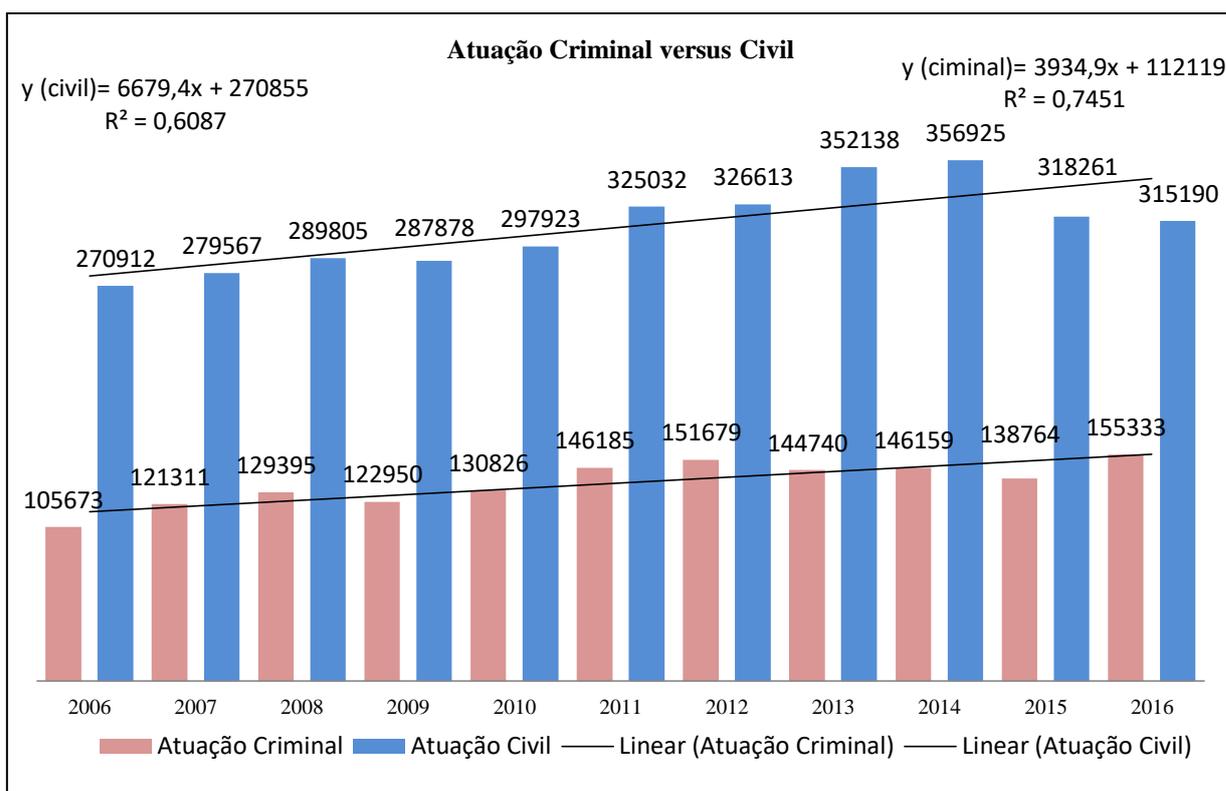
Uma amostra da atuação direta se encontra na atuação da Procuradoria da Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). No relatório de atividades de 2015, da unidade de São Paulo, Procuradoria da Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC), por exemplo, diversas demandas em defesa do cidadão foram solucionadas, entre elas, cinco ações pela defesa do direito à comunicação; uma pedindo à Justiça que determine à Caixa Econômica Federal o pagamento de parcelas do abano salarial que milhões de trabalhadores de baixa renda deixaram de sacar nos últimos cinco anos; Há ainda outras ações que visam

à garantia de voto a presos provisórios do Estado de São Paulo e adolescentes internados na Fundação Casa, à indenização por danos materiais e morais causados a crianças enviadas ilegalmente ao exterior pelo extinto orfanato “Lar da Criança Menino Jesus”, à disponibilização na rede pública de medicamento para o tratamento da encefalopatia hepática e à contratação de mais servidores no Ministério da Educação para o setor de regulação e supervisão do ensino superior (MPF, 2017h).

Os Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão ajuizaram também uma série de ações de execução de sentenças já proferidas,

com vistas à garantia dos direitos de idosos, pacientes psiquiátricos e beneficiários do INSS. No âmbito extrajudicial, a PRDC expediu seis recomendações a órgãos públicos, entre eles o Inmetro, do qual exigiu a regulamentação de requisitos mínimos à segurança de crianças em playgrounds. A Procuradoria realizou ainda uma audiência pública, em parceria com a *Defensoría del Pueblo de Bolívia*, sobre a situação dos bolivianos que vivem no Brasil (MPF, 2017h).

GRÁFICO 3 - Variação anual da quantidade de atuação civil e criminal do MPF



* Para efeitos comparativos, as atuações civil e criminal incluem tanto a atuação judicial (processos na Justiça – civis e criminais) quanto extrajudicial (inquéritos civis, procedimentos preparatórios, TAC's, Recomendações, Audiências Públicas e PIC's).

Portanto, sendo *custos legis* o tipo de atuação que não envolve defesa direta de direitos sociais com se prestam as ações civis de Tutela Coletiva e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), para se apurar a efetiva atuação social, faz-se necessária a análise dos quantitativos de atuação social direta, desconsiderando-se as manifestações de *custos legis*. É ao que se presta o GRÁFICO 4.

TABELA 6 - Composição das atividades civis

	Inquéritos Civis	Procedimentos Preparatórios	Recomendações	TAC	Audiências Públicas	<i>Custo legis</i>	Tutela coletiva	PFDC	Total
2006	1,2%	12,6%	0,3%	0,1%	0,0%	84,2%	1,5%	0,0%	100,0%
2007	1,8%	10,4%	0,6%	0,1%	0,0%	85,4%	1,7%	0,0%	100,0%
2008	2,5%	11,2%	0,7%	0,1%	0,0%	83,2%	2,3%	0,1%	100,0%
2009	3,4%	10,2%	0,9%	0,1%	0,2%	82,2%	2,9%	0,2%	100,0%
2010	4,5%	9,0%	0,9%	0,1%	0,0%	82,3%	2,7%	0,4%	100,0%
2011	4,3%	6,5%	0,7%	0,1%	0,0%	84,8%	3,2%	0,5%	100,0%

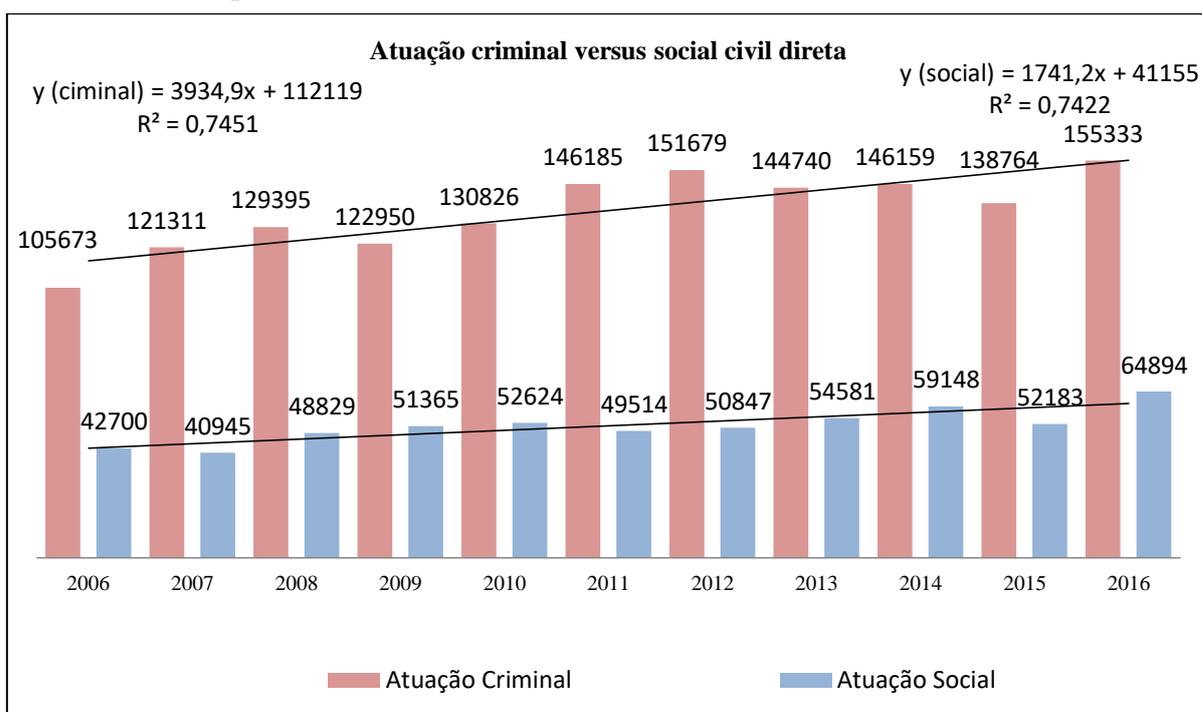
2012	4,7%	4,5%	1,4%	0,1%	0,0%	84,4%	4,3%	0,6%	100,0%
2013	4,8%	2,9%	1,0%	0,1%	0,0%	84,5%	5,8%	0,8%	100,0%
2014	5,2%	3,0%	1,8%	0,1%	0,0%	83,4%	5,9%	0,6%	100,0%
2015	5,8%	0,2%	3,1%	0,1%	0,0%	83,6%	6,8%	0,4%	100,0%
2016	4,8%	4,3%	3,7%	0,2%	0,0%	79,4%	7,1%	0,5%	100,0%

Fonte: Elabora pelo autor a partir dos dados coletados.

Quando se retira as ações de *custos legis* da análise (GRAFICO 4), os dados revelam o contrário da primeira impressão: há preponderância das atividades criminais sobre as atividades sociais diretas, durante o período.

Ou seja, a tradicional atividade institucional de persecução criminal relacionada à Instituição se sobrepõe, ainda, as recentes atividades relacionadas e defesa social. Dito de outra forma, as novíssimas atribuições conferidas ao Ministério Público na Constituição de 1988, no âmbito do Ministério Público Federal, objeto deste estudo, e renovadas no Planejamento Estratégico de 2011, não superaram a já tradicional atividade na seara criminal.

GRÁFICO 4 - Comparativo entre atividades criminais e sociais diretas



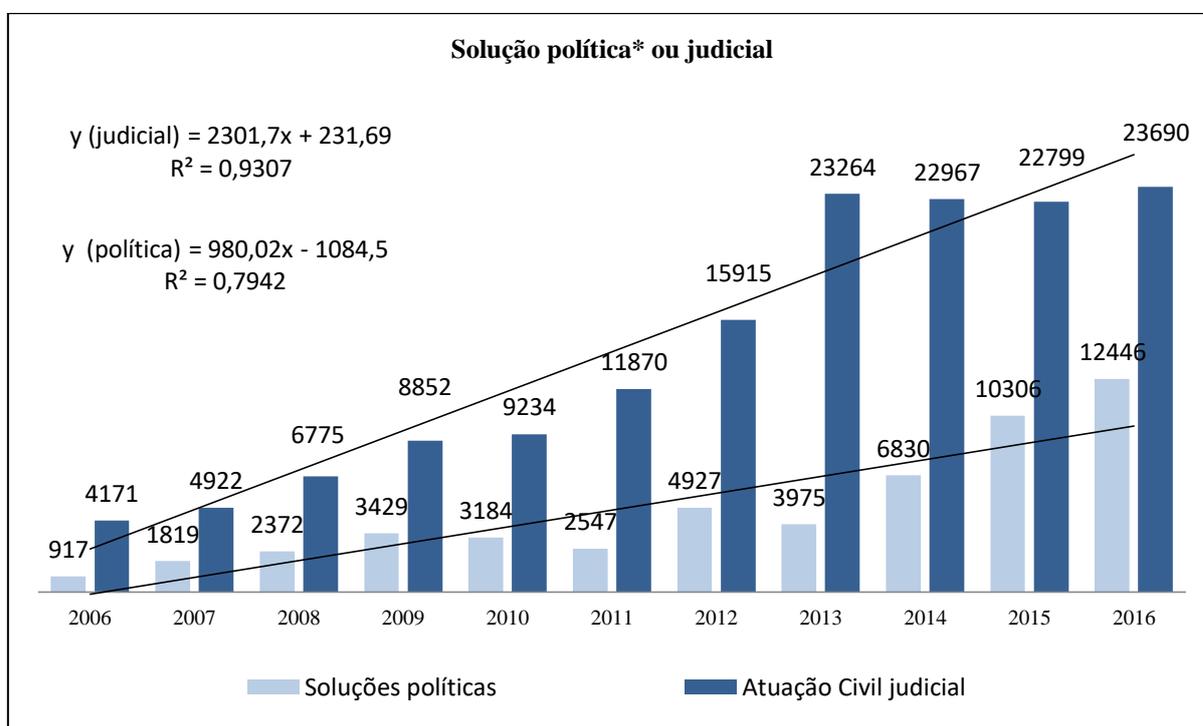
Fonte: Elabora pelo autor a partir dos dados coletados.

Apesar disso, há tendências de crescimento das atividades sociais em margens superiores às atividades criminais quando se exclui cerca de 80% dos dados relacionados às ações de *custos legis*. Enquanto as atividades criminais cresceram 46,99% entre 2006 e 2016, as atividades civis diretamente relacionadas à atuação social cresceram 51,97%.

O que esses números revelam é que, embora as atividades criminais sejam quantitativamente preponderantes no período, a Instituição conseguiu com que as atividades sociais se desenvolvessem mais que as atividades criminais.

De que iniciativas, no entanto, a atuação civil direta se compõe? Há preferência por soluções judiciais ou políticas? Em outras palavras, o MPF tem preferido agir politicamente ou judicialmente na solução de conflitos sociais? O GRÁFICO 5 demonstra essa relação.

GRÁFICO 5 – Instrumentos de preferência nas soluções das questões social



*excluída as manifestações de *custos legis*

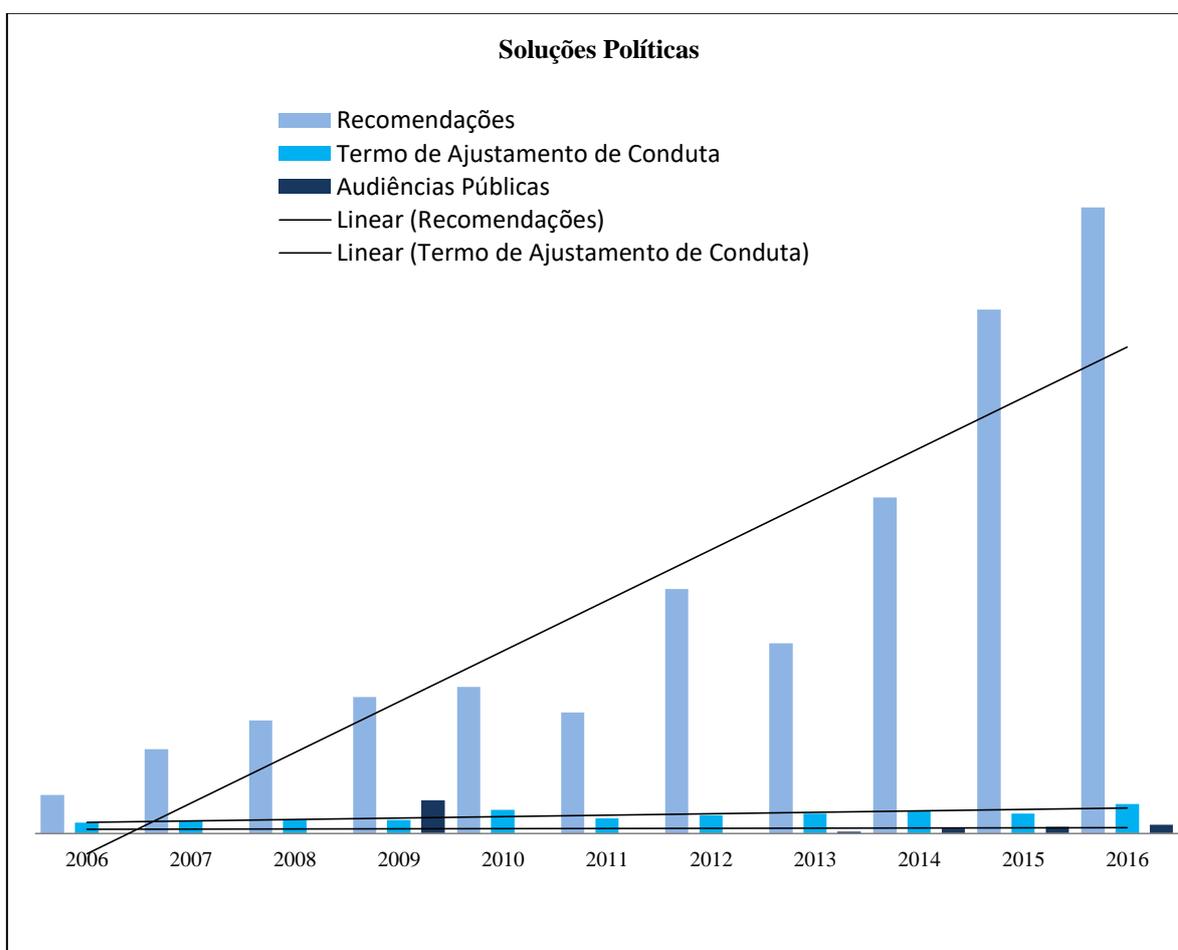
Do GRÁFICO 5 se extrai a informação de que o Ministério Público Federal prefere a ação judicial à negociação política na solução dos conflitos sociais que chegam à instituição, com tendências de crescimento de ambas as soluções.

Esses dados contrastam com dados de pesquisa realizada por Lamgruber et al (2016), na qual realiza entrevistas semiestruturadas com promotores e Procuradores do Rio de

Janeiro e de Minas Gerais. Segundo este estudo 80% dos promotores de justiça que declararam se ocupar exclusiva ou parcialmente da defesa de interesses transindividuais dizem preferir a solução política à via judicial. O inquirido civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações e reuniões com autoridades públicas aparecem na pesquisa à frente da Ação Civil Pública como formas mais efetivas na solução de conflitos sociais (GRÁFICO 1).

Dentre as soluções políticas, quais as mais preferidas do MPF? Quais tiveram maior desenvolvimento? O GRAFICO 6 demonstra essa relação.

GRÁFICO 6 - Desenvolvimento das soluções políticas

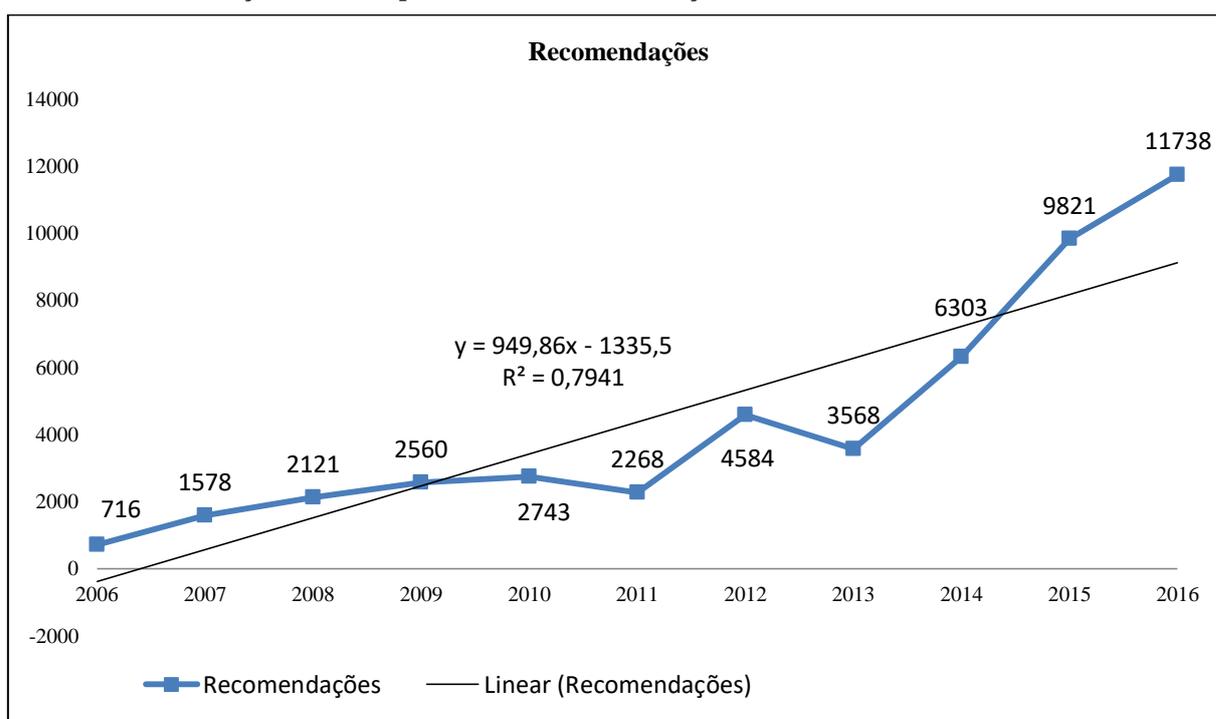


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

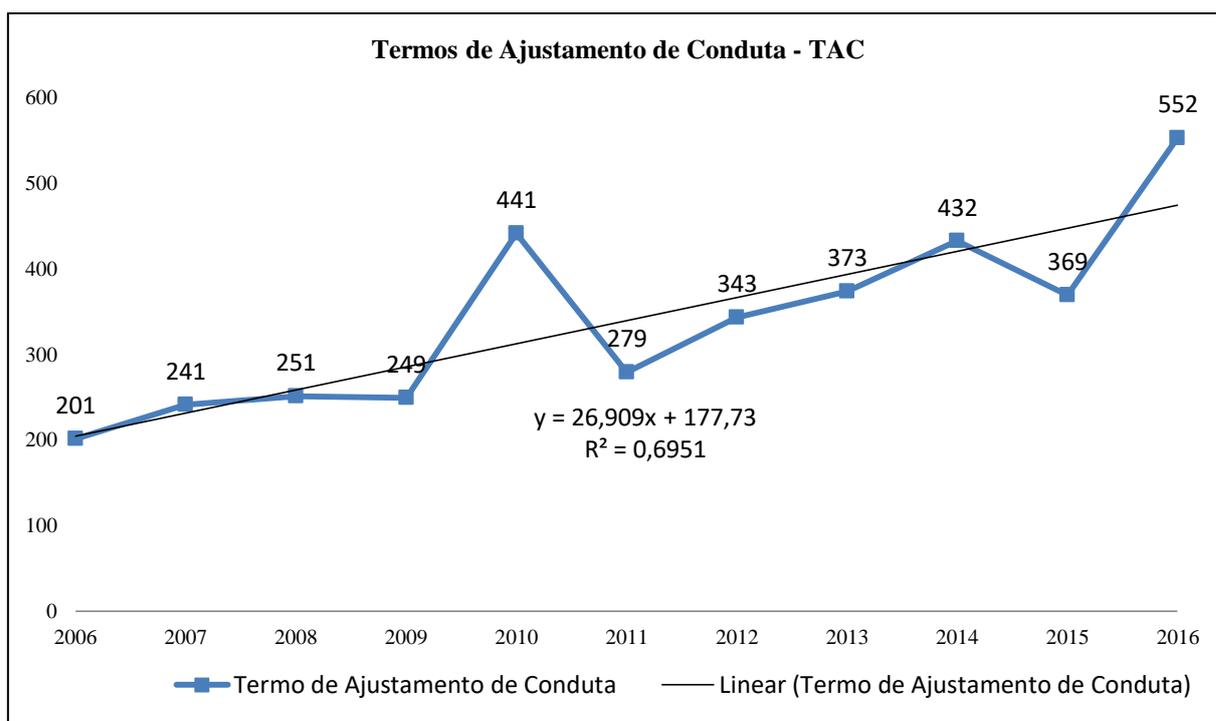
As recomendações são os instrumentos mais utilizados pelo Ministério Público Federal no período.

Cumpra-se notar que a análise individual de cada instrumento de solução política revela que as tendências evolutivas desses instrumentos seguem a mesma orientação da exposição do MPF na mídia. Entre 2014 e 2016, por exemplo, enquanto a exposição do MPF na mídia cresceu 139,5%, o uso de recomendações, Termos de Ajustes de Conduta e Audiências públicas para solução de conflitos subiram respectivamente 86,22%, 27,77% e 64,21%, mantendo-se tendências de crescimento sempre positiva (GRÁFICO 7; 8; 9).

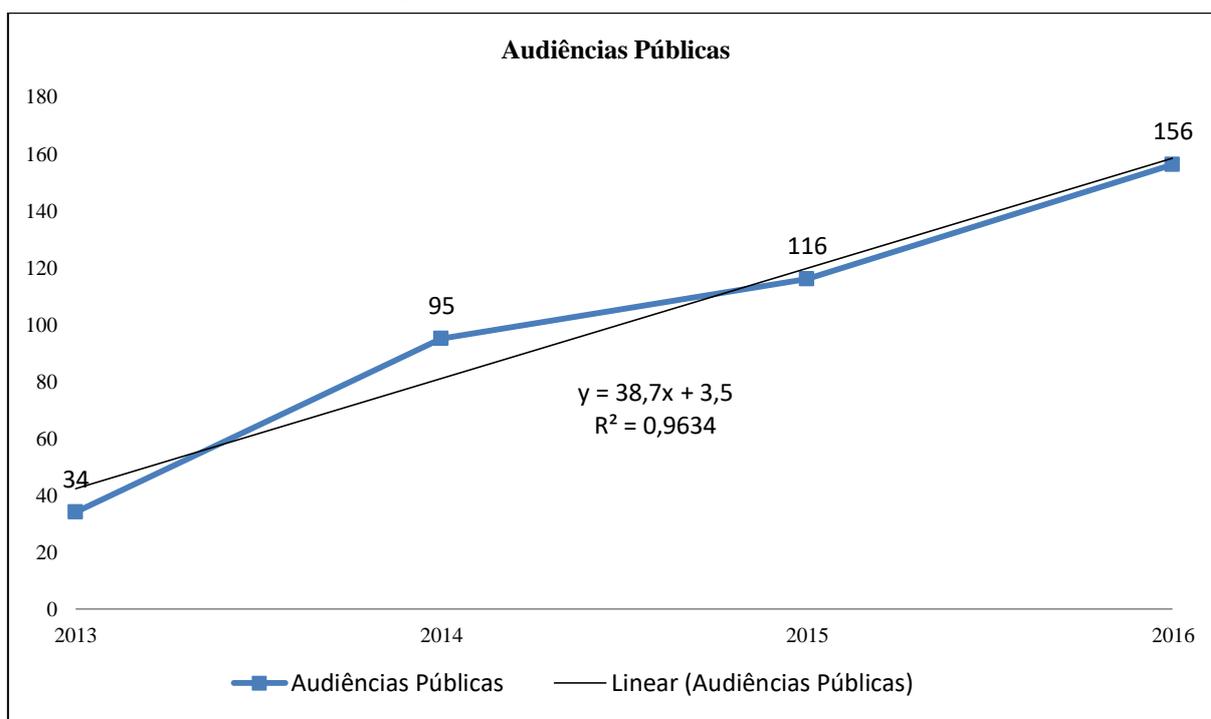
GRÁFICO 7 - Variação anual de quantidade de recomendações



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

GRÁFICO 8 - Variação anual de quantidade de termos de ajustamento de condutas (TAC)

Fonte: Elabora pelo autor a partir dos dados coletados.

GRÁFICO 9 - Variação anual de quantidade de Audiências Públicas

Fonte: Elabora pelo autor a partir dos dados coletados.

O mesmo tipo de análise é válido também quando se considera o conjunto dos dados e os gráficos das atividades do Ministério Público Federal. Dos instrumentos

analisados, o único com tendência de queda se refere à instauração de procedimentos preparatórios (GRÁFICO 14). Ou seja, a evolução das atividades do Ministério Público Federal segue a mesma tendência da aproximação da instituição na Mídia: de crescimento.

Mas ao que se refere à relação entre a aproximação da Instituição junto à mídia e a conscientização do cidadão, que medida é capaz de evidenciar a relação? A exposição institucional nos meios de comunicação de massa é capaz de provocar no cidadão maior conscientização sobre o papel do MPF na defesa de direitos sociais?

Esse nível de consciência seria possível de ser constatado cientificamente por meio de pesquisa de opinião junto aos cidadãos, cuja extensão foge aos limites deste trabalho. No entanto, é de se supor que antecede qualquer ação humana deliberada a sua conscientização (SOARES, 2000; PEREIRA 2009).

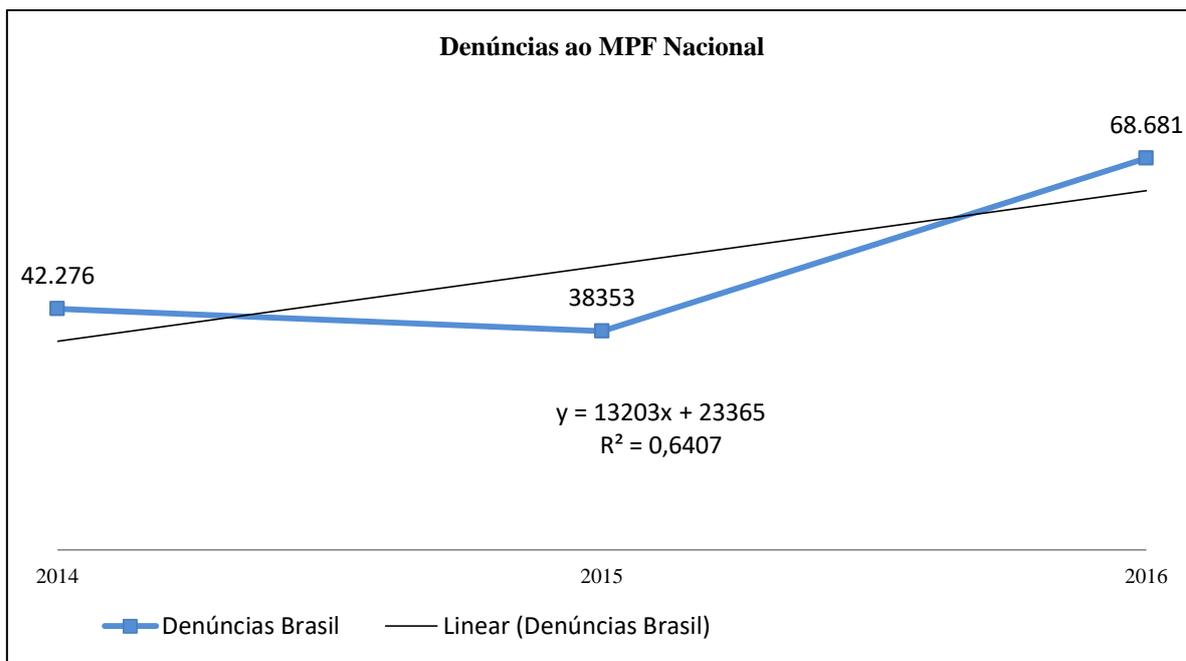
Ora, se não se pode medir a consciência, pode-se avaliar, todavia, o resultado dela. Em outras palavras, se não pode avaliar a consciência dos cidadãos, suas ações podem indicar alguma presunção de consciência uma vez que o cidadão não procuraria o MPF antes de ter ao menos alguma ideia, ainda que errada, sobre Instituição.

Assim, se o cidadão procura o Ministério Público Federal durante ou após a aproximação da Instituição junto à mídia, essa procura por ter sido decorrência dessa exposição, ou não. Todavia, o que se procura são indícios e evidências e não a certificação de causalidade entre exposição e conscientização, conforme comentado na introdução.

Se há incrementos no ativismo, essa variação pode evidenciar que a exposição do MPF junto à mídia pode resultar na atração do cidadão para a Instituição e, conseqüentemente, no aumento do ativismo do Ministério Público Federal. A comprovação sobre o que é causa ou o que consequência, todavia, fica como sugestão para futuros trabalhos, cujo tempo, extensão e recursos permitam chegar a uma conclusão.

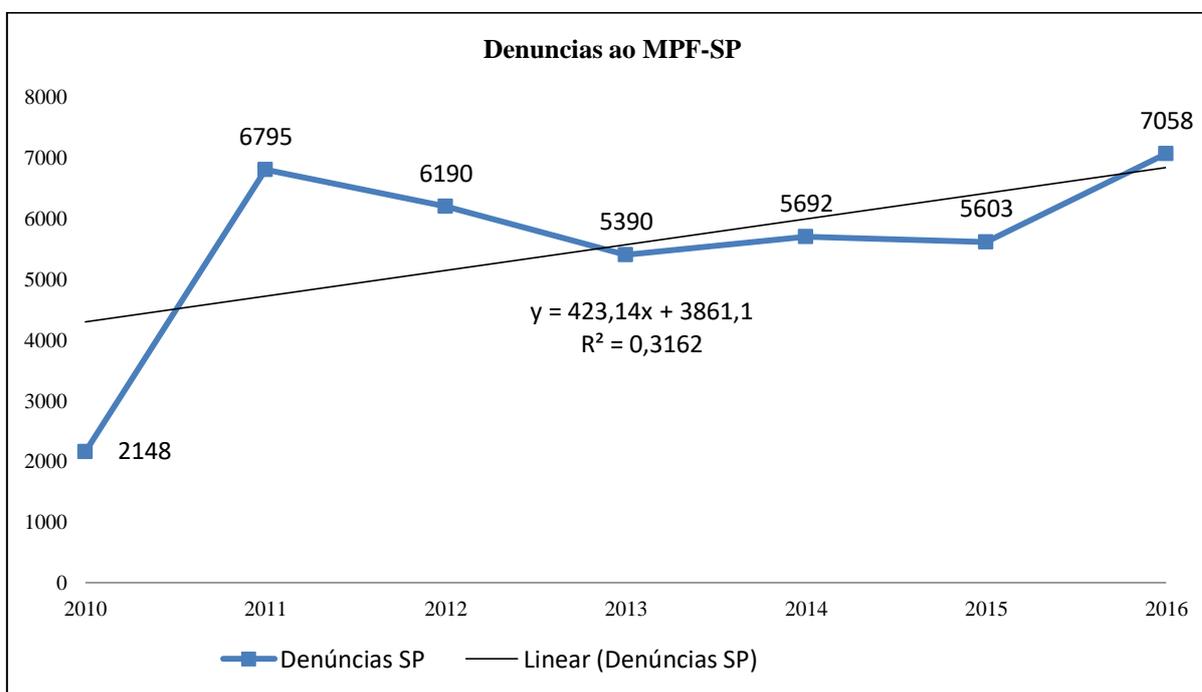
Dito isso, os dados colhidos indicam, ainda que indiretamente, que há relação positiva entre a exposição da instituição na mídia e a frequência com que o cidadão procura o órgão, na medida em que a evolução das denúncias dos cidadãos ao MPF em escala nacional (GRAFICO 10), MPF em São Paulo (GRAFICO 11) e das demandas que chegaram à Instituição pela Ouvidoria nacional (GRAFICO 12) segue a mesma tendência da exposição do MPF na mídia (GRÁFICO 1). Vejamos.

A evolução do quantitativo de denúncias apresentadas pelos cidadãos a todas as unidades do MPF no País (GRAFICO 10) revelam salto de 42276 em 2014 para 68681 em 2016, o que representa aumento de 62,45%. No mesmo período, as exposições na mídia saltaram cerca de 140 %, de 81589 menções em 2014 para 195409 em 2016.

GRÁFICO 10 - Variação anual de quantidade de denúncias dos cidadãos ao MPF nacional

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

A análise das denúncias recebidas somente no MPF-SP (GRÁFICO 11) indica a mesma tendência. Enquanto entre 2014 e 2016 a quantidade de denúncias recebidas em São Paulo saltaram 24%, as menções ao MPF na mídia subiram cerca de 140%.

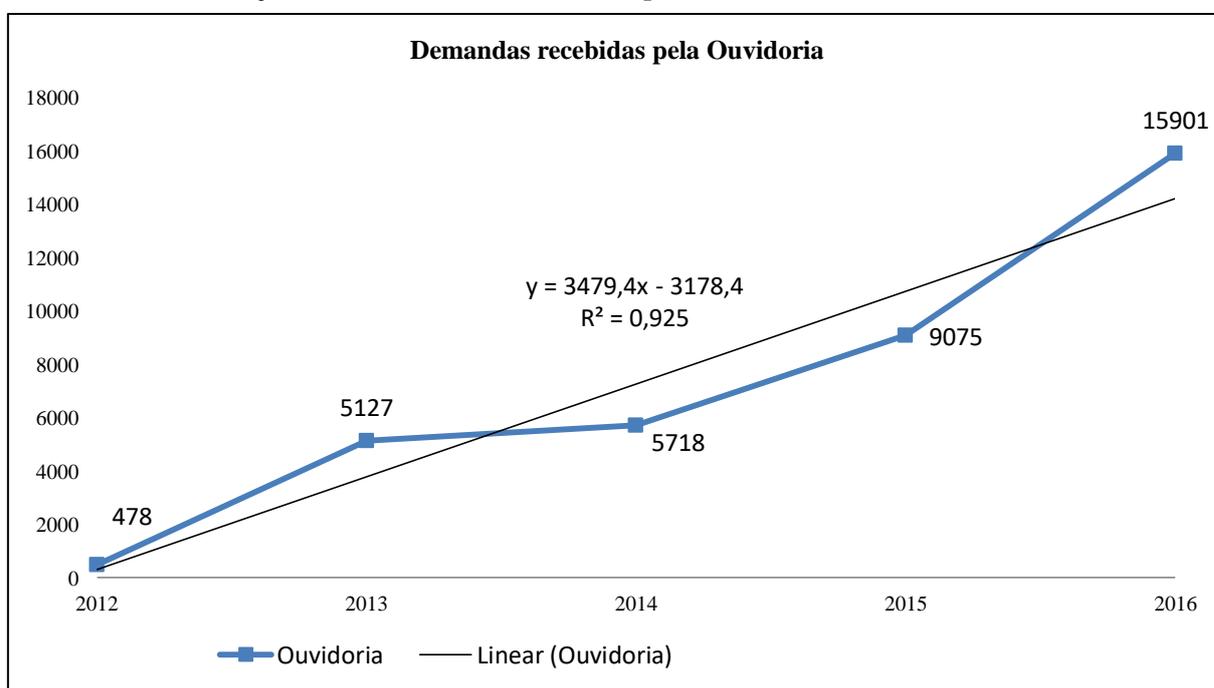
GRÁFICO 11 - Variação anual de quantidade de denúncias dos cidadãos ao MPF-SP.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

Quanto à aproximação do cidadão com o MPF por meio da ouvidoria (GRAFICO 12), houve salto entre 2014 e 2016 de 178% enquanto 140% de exposição na mídia.

Se houve aumento da frequência com que o cidadão procura o MPF e também no uso dos instrumentos empregados para solução de conflitos sociais, em compasso com o aumento da exposição da Instituição junto à mídia e à população, resta realizar análise dos instrumentos intermediários da atuação Institucional. Ou seja, daqueles que se situam entre as demandas do cidadão e as medidas políticas ou judiciais das quais o Ministério Público faz uso para proteção dos direitos: o inquérito civil e procedimentos preparatórios (GRÁFICOS 13 e 14).

GRÁFICO 12 - Variação anual de demandas recebidas pela Ouvidoria do MPF



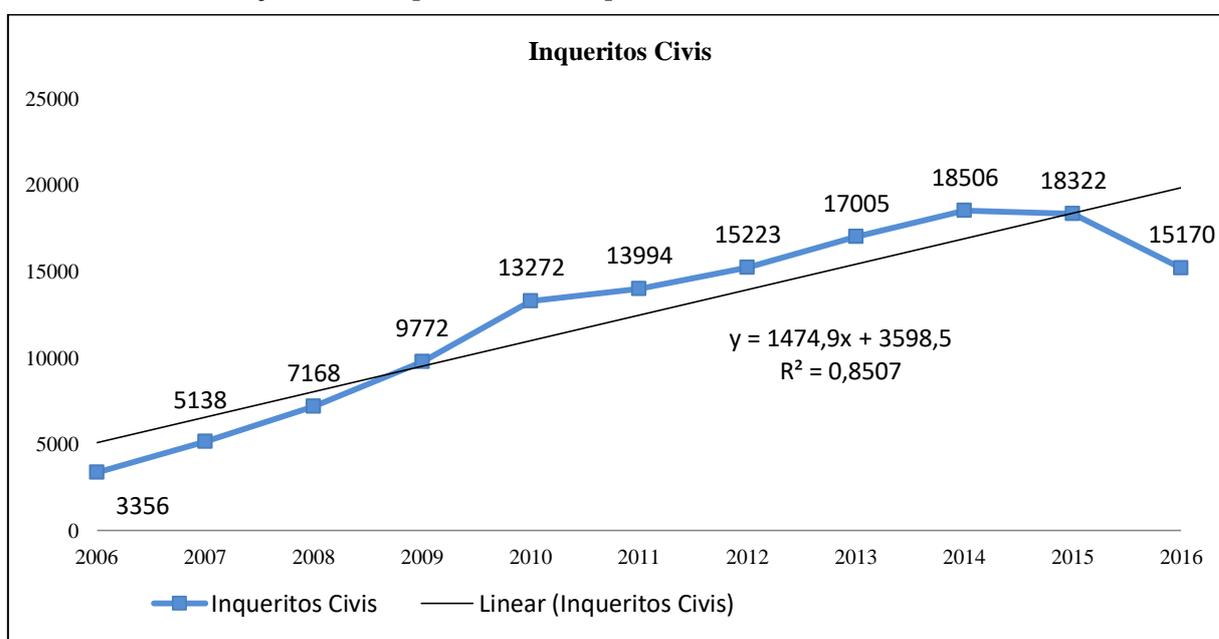
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

A análise da evolução desses instrumentos aponta também para a tendência de crescimento, embora tenha havido queda no uso dos procedimentos preparatórios no período avaliado. Essa queda pode ser explicada pelo fato de o procedimento preparatório não ser obrigatório e muitas vezes ser substituído pelo emprego do inquérito civil na medida em que se prestam a mesmo objetivo, qual seja, colher informações preliminares (MAZZILLI, 2000),

O Procurador, ao receber denúncias pode entender que há elementos suficientes para instauração de inquérito civil em a necessidade de previamente aderir aos procedimentos preparatórios. Assim, parcela do aumento do uso de inquéritos civis pode ser originada pela queda do uso dos procedimentos preparatórios.

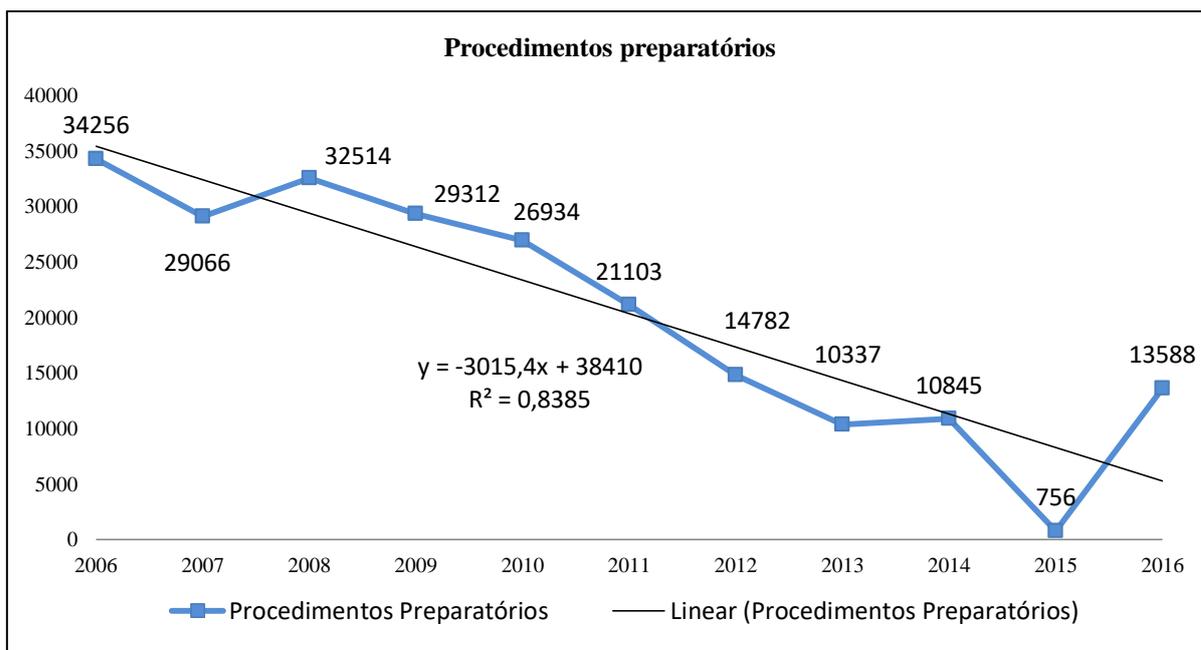
Em conjunto, no entanto, a análise revela que uso de instrumentos que antecedem as recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiência pública, ou Ação Civil Pública (via PRDC ou tutela Coletiva) segue a mesma tendência da exposição do MPF na mídia, qual seja, de que pode haver uma relação positiva entre a exposição do MPF na mídia, decorrente do combate à corrupção, e o aumento do ativismo do Ministério Público.

GRÁFICO 13 - Variação anual de quantidade de inquéritos civis



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

GRÁFICO 14 - Variação anual de quantidade de procedimentos preparatórios



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados.

Realizada a apresentação das atividades do Ministério Público Federal no período, pergunta-se: o que significam todos esses números?

Pois bem. O aumento das atividades do Ministério Público Federal tanto na esfera criminal quanto na esfera civil pode estar relacionado à política institucional da organização na medida em que a evolução positiva nos quantitativos de menções ao MPF na mídia (GRÁFICO 2) ocorre em compasso, também, com a implementação da estratégia de aproximação com a mídia e aperfeiçoamento e integração nacional da área de assessoriamente de imprensa.

Detalhes da política de divulgação institucional podem ser conferidos por meio do Relatório de Gestão de 2011-2013, no qual o órgão declara ter contratado agência de publicidade.

O projeto estratégico Produção de Campanhas Publicitárias tem por objetivo **desenvolver campanha(s) de comunicação que tenha(m) repercussão nacional e apoie(m) o objetivo estratégico da instituição de aproximar o MPF do cidadão.** Como primeira medida, em maio de 2013, foi contratada agência de publicidade, mediante licitação. (sem grifo no original) (MPF, 2013).

Em 2013, a área de jornalismo institucional teve grande desenvolvimento com a criação de oito assessorias de atendimento com objetivo de dar suporte direto às atividades temáticas desenvolvidas pelo MPF. Além disso, teve início o desenvolvimento de campanhas publicitárias voltadas a imagem institucional, como a que buscava vincular a ideia de que o órgão realiza a “defesa do que é de todos” ao sentimento de brasilidade ou a que promove o poder de investigação do MPF para a sociedade (MPF, 2013).

A partir de março de 2011, a utilização das mídias sociais na Procuradoria Geral da República foi aprimorada com criação e gerenciamento de conta no *Twitter*, que dois anos depois já contava com 26.936 seguidores (MPF, 2013).

As áreas de jornalismo institucional divulgaram a cobertura em da ação Penal Ação Penal 470 (mensalão) em 2012 por mais de quatro meses, via *Twitter* e em matérias especiais nos programas de TV e rádio do MPF. Em 2013 foi a vez da cobertura e divulgação de assuntos relacionados à PEC 37, por meio da qual se intentava limitar o poder de investigação do Ministério Público (MPF, 2013).

O aumento do ativismo do MPF não é obra do acaso. O MPF persegue efetivamente se aproximar dos cidadãos e obter respeito da sociedade, pois estabeleceu como meta para 2020 atingir 90% de aprovação da população (MPF, 2015).

Chegou nessa meta baseada em pesquisa opinião com cerca de 5000 pessoas com mais de 16 anos em todo o país sobre a percepção institucional junto à população realizada dois anos antes pela Fundação Euclides da Cunha, instituição ligada à Universidade Federal Fluminense.

Esse levantamento de 2013 revelou que o índice de aprovação do MPF em 2013 era de 67%, embora 93,6% dos ouvidos declararam não terem clareza do papel institucional do órgão, 16,7% afirmarem que não conhecem o MPF e outras 76,9% responderem que conhecem só de ouvir falar/conhecem mais ou menos. O índice de satisfação com a atuação do órgão é de 88,2% dos entrevistados enquanto 79,5% das pessoas ouvidas concordam com as políticas institucionais de ampliação da divulgação do papel instrucional do MPF (MPF, 2013).

Há, portanto, uma estratégia muito clara da instituição em promover sua imagem junto à população, cujos efeitos podem refletir também na crescente quantidade de atividades revelada pelos dados colhidos neste trabalho.

Por outro lado, a relação positiva desse ativismo crescente com a existência de uma estratégia deliberada parece jogar por terra diversas críticas ao emprego do planejamento estratégico em organizações públicas.

Isso ocorre porque os dados colhidos na pesquisa indicam que no período avaliado há tendência de ampliação da cidadania e ampliação do acesso à justiça, objetivos estratégicos estabelecidos em 2011. Todavia, qual cidadania? Para quem?

Não se sabe se é cidadania plena, a qual se referem Marshall (1967), Cortina (1997) e Carvalho (2002), pois a fonte e os dados disponíveis para este trabalho não permitem determinar os tipos de demandas da população que chegam ao Ministério Público, se relacionadas à saúde, educação moradia, direitos políticos ou eleitorais ou sociais. No entanto sabe-se que se trata da cidadania conquistada por meios instrumentos jurídicos ou políticos, a qual se refere Santos (1979) e que representa o conflito social moderno descrito por Dahrendorf (1982), citado por Dias Júnior (2010), pois são resultantes da atuação institucional.

Embora os dados colhidos indiquem haver mais atividades criminais frente às atividades sociais (GRÁFICO 4) e maior preponderância de soluções judiciais ante as negociações políticas (GRÁFICO 5), a instituição tem mostrado disposição para reverter esse quadro.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, o Conselho Nacional do Ministério Público divulgou carta de intenções, denominado de Carta de Brasília, (CNMP, 2017) em que estabelece diretrizes nacionais as quais visam reforçar a modernização normatizada pela Constituição de 1988 e destacada no Planejamento Estratégico de 2011, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento da solução política dos conflitos e no sentido da ampliação dos modos de solução de conflitos modernos, como a conciliação, mediação e arbitragem (DAHRENDORF, 1982).

Direcionada a todos os membros do Ministério Público, sejam da União ou dos Estados do Distrito Federal, o documento de acesso público recomenda o desenvolvimento da atuação política institucional como forma a evitar a via judicial, já bastante congestionada, empregando, entre outras soluções, as já utilizadas recomendações, os termos de ajustamento de condutas e as audiências públicas. Para tanto, estimula e incentiva as seguintes diretrizes:

- Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da unidade do Ministério Público;
- Desenvolvimento de uma nova teoria à Instituição capaz de contribuir efetivamente para a transformação da realidade social;

- A importância da instituição para promoção do acesso à justiça;
- A priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial (política) para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação;
- Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa;
- Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;
- Escolha correta dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;
- Utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso
- Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;

A instituição dessa nova diretriz institucional sugere que, embora a tendência do ativismo institucional de modo geral seja de crescimento, talvez haja um sentimento interno no âmbito da Instituição de que talvez os esforços recentes não tenham sido suficientes. Ou seja, embora os dados indiquem que a atuação social se desenvolveu, ampliando o acesso à justiça e a cidadania, não seria possível desenvolvê-la ainda mais?

Pois bem. Embora já tenha se discutido na parte teórica as possíveis barreiras teóricas para ampliação do acesso à justiça, uma pesquisa realizada com Procuradores e

Promotores de todo o Brasil em 2015 revela, na fonte, quais seriam as possíveis dificuldades ou mesmo oportunidades para o desenvolvimento do Ministério Público (GRÁFICO 15).

GRÁFICO 15- Obstáculos ao exercício das funções do MP importantes e muito importantes (%)



Fonte: Lemgruber et al (2016).

Da análise gráfica da pesquisa em comento, percebe-se que as principais barreiras são de origem externa, como a morosidade da justiça, deficiências na instrução dos inquéritos policiais, investidas externas contra o MP, deficiência na realização de perícias, falta de assessoria técnica e judicial; dificuldades em obter provas com autorização judicial. Dos itens apontados na pesquisa, somente dois dizem respeito a fatores internos: falta de assessoria e falta de ação regionalizada (GRÁFICO 16).

Pois bem. Se as dificuldades são externas, iniciativas internas parecem ter chances de mais sucesso.

Nesse sentido, considerando que tanto o Planejamento Estratégico de 2011 quanto a Carta de Brasília voltam-se, sobretudo, ao âmbito ambiente da instituição – seja induzindo a cooperação interna entre os membros da instituição ou mobilizando outros recursos internos (FALCÃO JÚNIOR 2014; TERENCE, 2002) - ambas iniciativas sugerem maiores chances de sucesso para o desenvolvimento da atuação social do que iniciativas que envolvam o caminho da justiça.

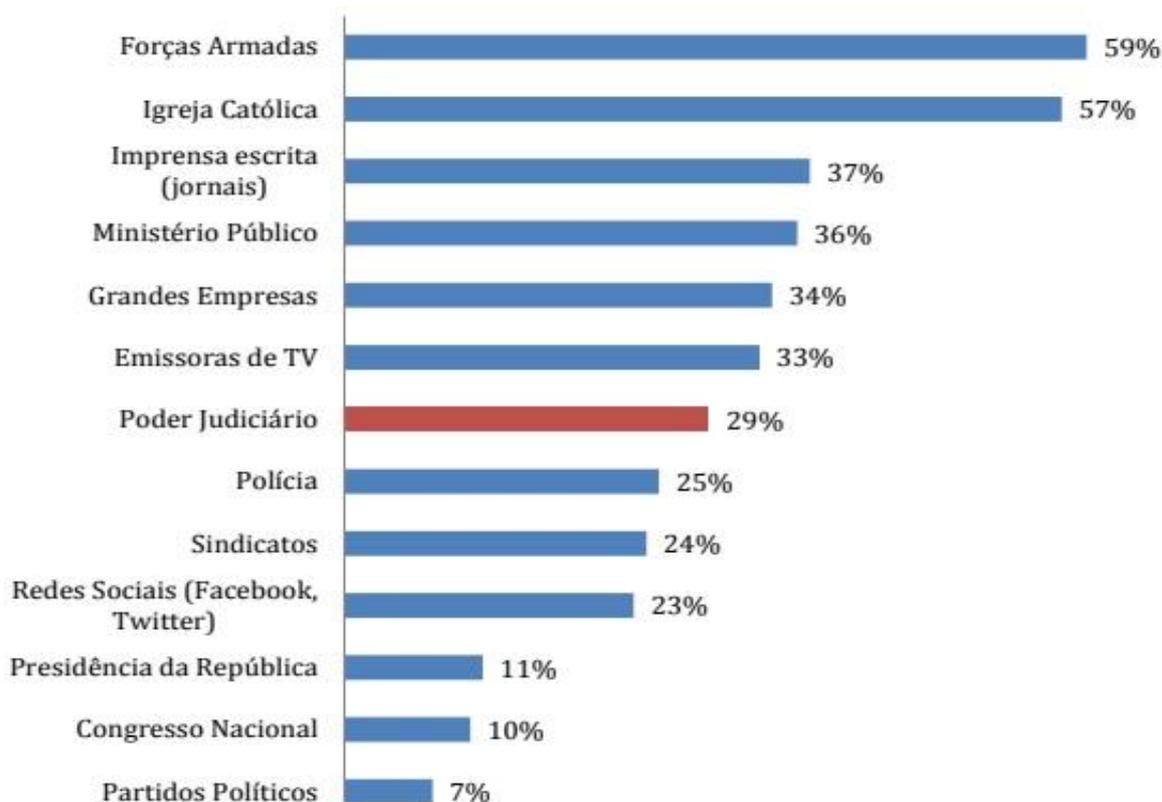
Desse conjunto de iniciativas, destaca-se, sobretudo, a Carta de Brasília (CNMP, 2017), porque visa desenvolver justamente o caminho das soluções políticas dos conflitos, evitando a via onde se encontram aos maiores problemas apontados pelos Procuradores e Promotores na pesquisa de Lemgruber et al (2016): o Poder Judiciário.

Além disso, o momento da implementação das diretrizes da Carta de Brasília é, diga-se, oportuna à Instituição, porque, além de não depender do já entulhado Poder Judiciário, o desenvolvimento de soluções políticas pode contribuir para a reversão da tendência da confiança da população depositada na instituição, que caiu de 44% em 2014 para 36% em 2016 (QUADRO 9; GRÁFICO 16) (SADEK, 2014; FGV-SP, 2016).

Já se discutiu que a atuação criminal do Ministério Público Federal é preponderante em relação às atividades sociais (GRÁFICO 4). O maior cliente da instituição, portanto, é o Estado, que no cumprimento da persecução criminal obriga o Ministério Público a investigar, juntamente com órgão de polícia, e denunciar criminosos (CAPEZ, 2012).

Todavia, na atuação civil direta, ou seja, nas atividades diretamente relacionadas com direitos coletivos e trans-individuais, a instituição atende a quem? Que tipo de conflito o cidadão leva ao Ministério Público Federal?

GRÁFICO 16 - Índice de confiança nas instituições - 2016

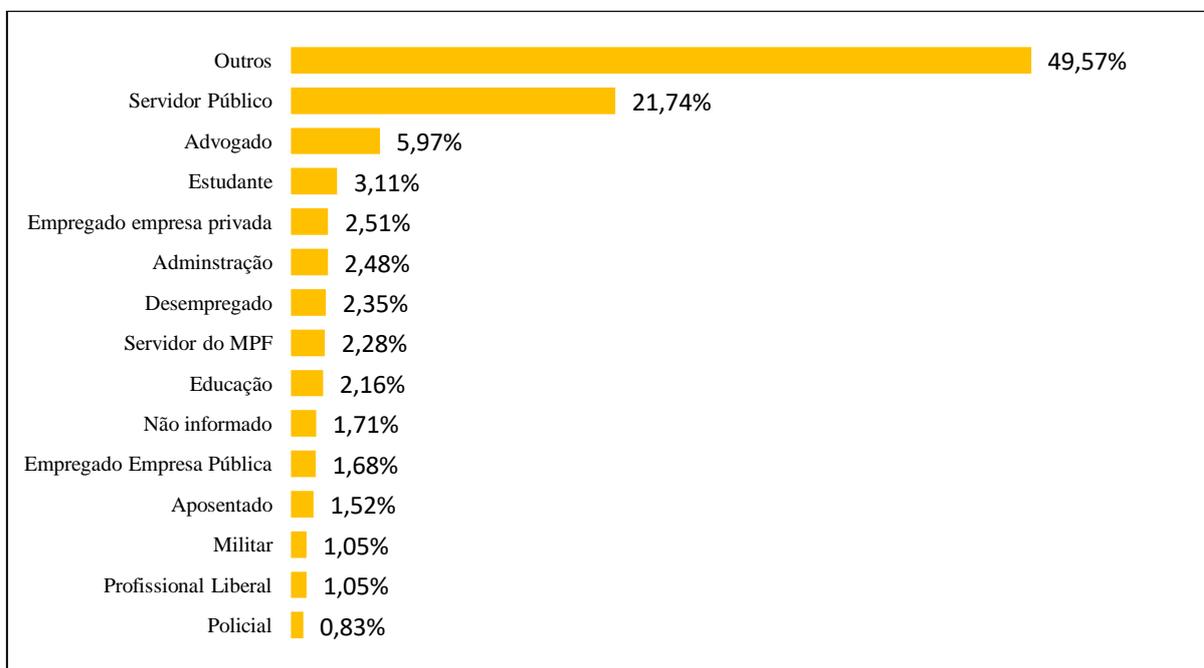


Fonte: FGV-SP, (2016).

Embora o ideal fosse relacionar diretamente as ações com assuntos ou temas dos direitos sociais, a fonte de dados deste estudo não oferece tais informações. Contudo, ainda que não se possa fazer uma relação estrita, dados retirados dos relatórios da ouvidoria do órgão podem oferecer uma pista do perfil do cidadão que procura o MPF e quais os conflitos mais recorrentes, razão da aproximação.

Pois bem. O relatório de 2014 revela que 99% dos demandantes são pessoas físicas, sendo 65% destes do gênero masculino, sendo mais frequente o cidadão da faixa etária entre 30 e 39 anos. Cerca de metade dos cidadãos se autodeclaram pertencerem às profissões não definidas, enquanto cerca 20% dizem exercerem atividades dos serviços públicos, 6% da advocacia e 3% de estudantes. Ainda que os dados não permitam uma conclusão estrita, os cidadãos sem profissão podem ser também aqueles com maiores dificuldades de acesso à justiça.

GRÁFICO 17- Perfil dos demandantes ao MPF em 2014



Fonte: Preparado pelo autor a partir relatórios ouvidoria do MPF de 2014 (MPF, 2017b) .

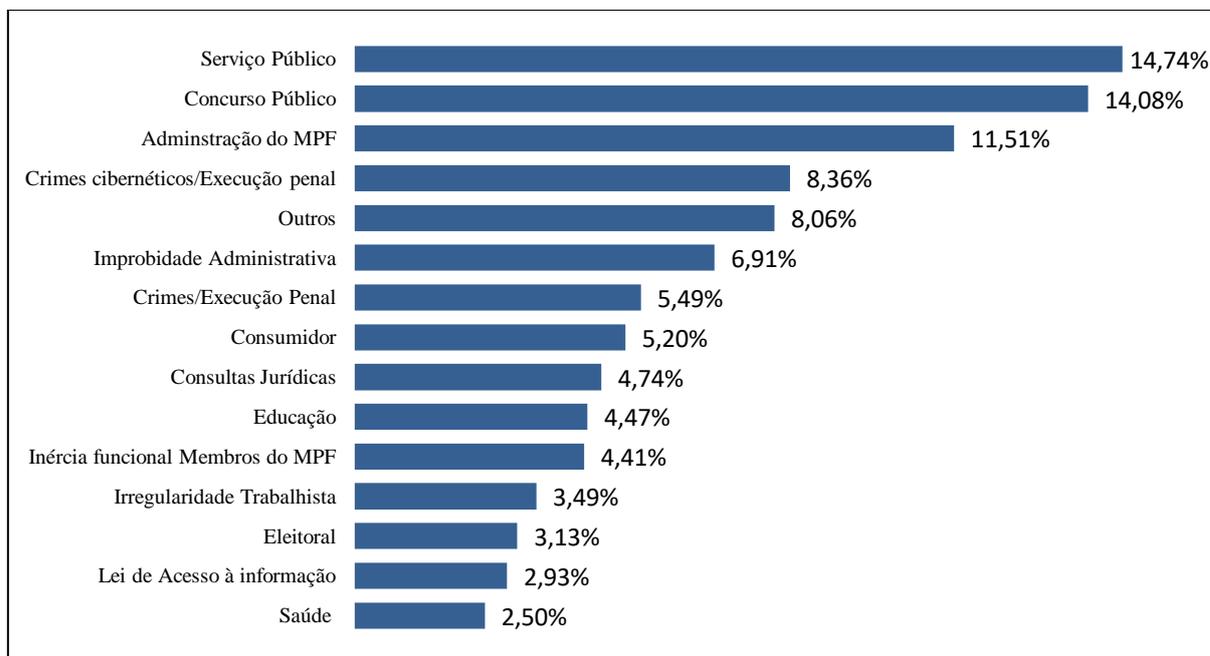
Dos assuntos que os cidadãos levam à ouvidoria do MPF, os mais frequentes são conflitos entre o Estado e a sociedade - serviço público, concurso público, administração do MPF e crimes cibernéticos - representando cerca de 50% da demanda recebida. Todavia,

conflitos relacionados com a defesa de direitos coletivos são os menos frequentes: saúde, educação, direitos trabalhistas, direitos do consumidor e improbidade administrativa.

Essa evidência sugere que há muito espaço a ser ocupado pelo Ministério Público se a instituição de fato deseja ser protagonista de transformações sociais efetivas.

Discutida a atuação do Ministério Público Federal, cabe agora discutir quais são as conclusões do trabalho de pesquisa.

GRÁFICO 18 - Conflitos mais recorrentes ao MPF em 2014



Fonte: Preparado pelo autor a partir relatórios ouvidoria do MPF de 2014 (MPF, 2017b).

3.4. Conclusão e considerações finais

Os resultados indicam que o ativismo do Ministério Público Federal é mais concentrado na esfera civil, com maior preponderância sobre as atividades de custos legis – fiscal da lei.

Excluindo-se essa função e comparando-se ativismo criminal com o social direto, os resultados encontrados indicam maior concentração quantitativa nas atividades criminais.

Por outro lado, indicam também que no período avaliado, qual seja, entre 2006 e 2016, houve maior desenvolvimento do ativismo social direto frente às atividades típicas criminais.

Além disso, os resultados revelam que a solução política não é o caminho escolhido para solução de conflitos na maioria dos casos, mas sim o ativismo judicial, pela via da Ação Civil Pública. Contudo, quando opta pela solução política, prefere o uso da recomendação.

Os resultados permitem concluir, ademais, que o desenvolvimento do ativismo da instituição é acompanhado pela crescente exposição institucional na mídia, o que revela uma possível relação, qual seja, a de que a aproximação da instituição com a grande imprensa pode ter influência na aproximação do cidadão e no ativismo da instituição, com ampliação da justiça e da cidadania, objetivos do planejamento estratégico.

A análise do exposto indica que a crescente exposição do MPF na mídia, ocorrida em concomitância aos recentes combates à corrupção, não é resultante do acaso: é um desejo deliberado da Instituição revelado pela estratégia de exposição da instituição junto à sociedade.

Os resultados dessa estratégia de exposição institucional, por outro lado, tem correlação positiva com a crescente procura do cidadão à instituição e com o crescimento com quase todos os indicadores de atividade do Ministério Público analisados, com exceção dos procedimentos preparatório. Esses resultados sugerem ampliação do acesso à justiça à promoção da cidadania e, em segundo plano, que a opção pelo Planejamento Estratégico e modelo gerencial de administração pública resultou em tendência no desenvolvimento da atuação social da instituição.

De modo geral, essa correlação positiva é um indício de que a exposição do MPF na mídia tende a refletir na ampliação do acesso à justiça e promoção da cidadania, contribuindo, portanto, com os objetivos estratégicos postulados no Planejamento Estratégico de 2011.

Por outro lado, a análise da atuação do Ministério Público Federal sugere que, embora tenha havido crescimento da atuação social, a manutenção da preponderância das atividades criminais e a natureza dos conflitos que os cidadãos levam ao MPF indicam que há ainda muito a ser feito no que se refere ao desenvolvimento do papel social da instituição.

Respondendo, portanto, aos questionamentos iniciais propostos e para os quais esta pesquisa visa contribuir, quais sejam:

1- Os esforços do Ministério Público Federal em desenvolver seu papel social, tal como expressado pelo povo na constituinte de 1988, promovendo o acesso à justiça e a cidadania, foram de alguma forma positivos?

Além do desejo esculpido na Constituição de 1988, a definição dos objetivos estratégicos alinhados com o desenvolvimento da atuação social e, mais recentemente, a divulgação de diretrizes na Carta de Brasília, são exemplos dos esforços institucionais para a promoção da justiça e da cidadania. Os resultados revelam que, embora distantes do que a sociedade espera, esses esforços surtiram efeitos positivos.

2- Pode-se concluir que a aproximação da Instituição com a mídia e o combate à corrupção contribuem de alguma forma para o órgão atingir os objetivos do Planejamento Estratégico de 2011?

Os resultados evidenciam que estratégia de aproximação com Mídia contribuiu de alguma forma com os objetivos estratégicos de ampliação do acesso à justiça e promoção da cidadania.

3- O emprego do Planejamento Estratégico no caso do MPF se mostra eficaz para promover as mudanças programadas pelo poder constituinte há 30 anos e renovadas nos objetivos estratégicos?

Os resultados sugerem que a adoção do Planejamento estratégico, ainda que não seja o ideal para a cultura do setor público, contraria algumas críticas da literatura ao passo que permitiu que os esforços da instituição resultassem na melhoria do acesso à justiça e cidadania, ainda que de forma instrumental, e não ampla.

Instrumental porque é a cidadania conquistada por meio de um processo legal, cujas regras definem os limites de atuação para solução do conflito, utilizando-se de instrumentos também previstos em regras e leis. O Ministério Público, ao receber uma demanda, aciona seus processos administrativos legais (inquérito civis, procedimentos preparatórios) ou o processo judicial. Por esta via sociedade, a quem se dirigem as atividades da Instituição, tem assim a ampliação da cidadania não pela via da luta e mobilização capazes de influenciar o processo legislativo e o poder executivo, responsáveis pela criação e execução de políticas públicas, mas por meio da intermediação do Ministério Público que age por meio de um processo cujos limites são previamente estabelecidos.

Do ponto de vista organizacional, viu-se que enquanto os Promotores atuam nos Ministérios Públicos Estaduais, os Procuradores da República atuam no Ministério Público da União, organizados cada qual de acordo com os interesses locais, regionais ou federais envolvidos.

Quanto à diferenciação do Ministério Público e o Poder Judiciário, restou claro que os membros da instituição atuam junto aos órgãos de justiça, porém com funções distintas. Enquanto o Ministério Público age como acusador, o magistrado desempenha

função de julgador na medida em que no modelo constitucional adotado no país não o juiz desempenhar ao mesmo tempo o papel de acusador e julgador, devendo, portanto, ser provocado para atuar, nos limites do pedido efetuado pelo Ministério Público.

É nesse contexto de diferenciação que o Ministério Público atua de forma determinante na judicialização da política. Isso porque são os Promotores e Procuradores os responsáveis, como intermediários e representantes da sociedade, em levar as diversas demandas da sociedade para a discussão no Poder Judiciário. Essa atuação, porém, é residual na medida em que, sem tradição na participação política, a maior parte dos cidadãos brasileiros carece de competências essenciais para conquistar direitos e exigir sua efetivação juntos aos Poderes Legislativos e Executivos.

Há discussões no sentido de que o ativismo do Ministério Público poderia prejudicar a democracia. Essa visão é equivocada. Se a sociedade brasileira pudesse e soubesse reivindicar sua participação nas riquezas e conquistas constituídas pelo progresso da sociedade talvez não houvesse necessidade de haver um quarto poder investido a uma instituição para proteger a sociedade da omissão dos demais poderes tradicionalmente reconhecidos, especialmente do legislativo e executivo. Não é repetitivo lembrar que, conforme apontado, o fortalecimento da instituição desde a Constituição de 1988, deu-se, também, a partir da sensação de que a sociedade é hipossuficiente no sentido da participação política, o que justificaria a luta por um Ministério Público mais forte. O funcionamento adequado das instituições democráticas, portanto, dispensaria a necessidade um defensor da sociedade.

Já que o tema da corrupção também é abordado neste trabalho, este estudo sugere a realização de pesquisas específicas sobre a natureza das contribuições à sociedade que o combate à corrupção pelo Ministério Público Federal pode oferecer à sociedade, enquanto instituição legitimada constitucionalmente para defendê-la.

Sabe-se, por exemplo, que o combate à corrupção tem efeito negativo sobre a cidadania política na medida em que estudos indicam que quanto mais se combate este crime, mais os votantes tendem a ignorar este aspecto dos candidatos nas eleições. Isso significa que instituições como o Ministério Público, legitimadas para combater à corrupção, podem estar indiretamente influenciando a perpetuação de políticos corruptos no poder ao provocar o ceticismo nos eleitores quanto este aspecto dos candidatos, e dessa forma, contribuindo para a endemia da corrupção (PAVÃO, 2015).

Estudos mais específicos sobre a atuação do Ministério Público neste sentido poderiam contribuir com esclarecimentos sobre efeitos da corrupção em outras dimensões da

cidadania, tal como a civil e a social, ou mesmo aprofundar o entendimento sobre seus efeitos na dimensão política.

De qualquer modo, o que de mais profundo se extrai do exposto até aqui é que, ainda haja repetitivos esforços em desenvolver e fortalecer sua atuação social, tal como a Carta de Brasília e o Planejamento Estratégico de 2011, o desafio do Ministério Público do presente permanece sendo o mesmo de quase 30 anos atrás, quando o poder constituinte atribuiu ao Ministério Público o papel de transformador da realidade social: transformar ideias, diretrizes e objetivos abstratos em práticas efetivas capazes de ampliar a cidadania e a justiça à sociedade marcada por grandes desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ALMEIDA, Frederico. Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos. **Lua Nova**, São Paulo, 97: 213-250, 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental** – Coletânea. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 193-228).

ARANTES, Rogério. Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, nº 39. 1999.

_____. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

_____. Judiciário: entre a justiça e a política. In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

AURELIO. **Dicionário on-line**. 2016. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/cidadania>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

_____. **Dicionário on-line**. 2016. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/cidadao>>. Acesso em: 03 set. 2017.

BÄCHTOLD, Ciro. Noções de Administração Pública. **EdUFMT**. v. 1, p. 117 Cuiabá - MT: 2008. Disponível em: <http://docs11.minhateca.com.br/646772088,BR,0,0,Ciro-Bachtold---No%C3%A7%C3%B5es-de-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica.pdf>. Acesso em 18 out. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**. Disponível em: . Acesso em: 29 abr. 2017.

BASTOS, Celso Ribeiro de. **Curso de Teoria do Estado de Teoria Política**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. 2 Reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

BERGUE, S. T. **Cultura e Mudança Organizacional Ministério da Educação**. Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Especialização em Gestão Pública. Brasília: [s.n.]. 2010.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. A teoria aristotélica da Justiça. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 92, p. 53-73, jan. 1997. ISSN 2318-8235. Disponível em: <>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era Dos Direitos**. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2004.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República/MARE, 1995.

_____. Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. **Tribunal de Contas da União**; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2008.

_____. Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. **Tribunal de Contas da União**; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2010.

_____. Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. **Tribunal de Contas da União**; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2012.

_____. Levantamento acerca da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. **Tribunal de Contas da União**; Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2014.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. Breves reflexões sobre a História Geral da Cidadania. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10686>. Acesso em mar 2017.

BRUYNE, Paul; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BRYSON, J. M. *Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations*. **Long Range Planning**. Vol. 21. P. 73-81, 1988.

CAMPOS, Alinaldo Guedes. Análise sócio-jurídica do acesso à justiça. **Orbis: Revista Científica**. Vol. 2, n. 3, 2011.

- CAMPOS, Anna Maria. Um novo modelo de planejamento para uma nova estratégia de desenvolvimento. **RAP**, 14(3), p. 27-45.jul.-set. 1980.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**. Volume 1. Parte geral: (arts. 1º a 120). Vol. 1. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Vol. 1. pp. 135-194. 2013.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do ministério público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito FGV**, São Paulo 6(2). p. 399-422. JUL-DEZ 2010.
- CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Marai Tereza. O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil [online]. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisa Social**, 2010, 40 p. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010.
- CORTINA, Adela. Ciudadanos del mundo. **Hacia una teoría de la ciudadanía**. 3ª. Ed. Madrid, Alizanza Editorial. 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005. Disponível em:
- CNMP. **Regulamenta o art. 8o da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.o 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências**. Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006.
- _____. **Regulamenta os artigos 6o, inciso VII, e 7o, inciso I, da Lei Complementar no 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei no 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil**. Resolução nº 23, de 12 de setembro de 2007.
- _____. **Carta de Brasília**: modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedorias do Ministério Público. 13 de Julho de 2017. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 12 out. de 2017.

CSMPF. **Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Inquérito Civil (art. 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85)**. Resolução nº 87 de 06 de abril de 2010.

DAHRENDORF, Ralf. **As classes e seus conflitos na sociedade industrial**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

DA SILVA, Barbará Raquel de Azevedo; AZEREDO; Jéferson Luis de. Uma interpretação do conceito de justiça em John Rawls. **Amicus Curiae** v.5, n. 5. 2011.

DALAZEN, João Oreste. O conceito de Justiça. **Revista TRT-9ª R. Curitiba**, n. 15, p. 11-114. jan/jun 1990.

DIAS JÚNIOR, Antônio Carlos. Classe, política e conflito social no capitalismo: a contribuição de Ralf Dahrendorf. **Mediações**, Londrina, v. 15, n.2, p. 202-218, Jul/Dez. 2010

DI GIÁCOMO, Waldemar Álvaro. **O new public management no Canadá e a gestão pública contemporânea**: Interfaces Brasil/Canadá. Rio Grande n. 5. 2005.

DINIZ, Jarlan Ferreira. Obstáculos ao exercício da cidadania no Brasil. **BDGP (Pombal - Paraíba, Brasil)**, v. 3, n. 1, p. 49-54, jan-mar. 2015.

ENGELMANN, Fabiano; PENNA, Luciana. Política na forma da lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. **Lua Nova**, São Paulo, 92: 177-206, 2014.

FALCÃO JÚNIOR, Alfredo Carlos Gonzaga. Planejamento estratégico do mpf (2011-2020): incentivo aos arranjos informais de cooperação? **Revista dos Tribunais**. v. 940. p. 21. fev. 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, Jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 nov. 2016.

FERREIRA, Ximena Cardoso. **A atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas da área ambiental**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/ambiente/doutrina/id377.htm>>. Acesso em: 27 de out. 2016.

FERREIRA FILHO. **Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FGV-SP. Relatório ICJBrasil.. Escola de Direito de São Paulo. 1º Semestre/2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17204>. Acesso em 12 de out. 2016.

FONTES FILHO, J. R. Planejamento Estratégico no Setor Público pós-NPM: Diagnóstico e Premissas para seu Desenvolvimento. In: WALTER, J. P.; DIEGO (Eds.). **Planificación Estratégica: Nuevos Desafios y Enfoques en el Ámbito Público**. 1. ed. Buenos Aires: SAAP/CERALE. p. 53–88. 2014

FONSECA, João José Saraiva. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Gustavo, Jaccottet. Existe um conceito de justiça em hannah arendt?, p. 137 e 152, fonte: ISSN 1984-3879, **SABERES**, Natal RN, v. 1, n.10, , p. 135-154. nov. 2014. Disponível em:<https://periodicos.ufrn.br/saberes/article/viewFile/4920/4918>. Acesso em: 10 ou. 2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIUDICELLI, Gustavo. Os direitos fundamentais na era da pós-(in)efetividade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI**, São Paulo, v. 24, n. 95, p. 103-123, abr./jun. 2016.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMES, Paulo César da Costa. A Dimensão Ontológica Do Território No Debate Da Cidadania: o Exemplo Canadense. **Revista Território**, nº 2 , p. 43-62, 1997. Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/02_5_gomes.pdf. Acesso em 15 mar. 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Araes, 2013.

HERMAN, Jaques J. Dinâmica da pesquisa em ciências. Prisma.com. n.26, 2014, p. 9-26.

IBOPE, inteligência. **Índice de Confiança Social**. 2015. Disponível em: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf. Acesso em: 26 abr. 2017.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2007. 167 p.

JENSEN, Michael.C.; MECKLING, William H. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure*. **Journal of Financial Economics** 3, 1976.

LAZZARINI, Álvaro. Cidadania e direitos humanos. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**, v. 1, p. 41-52, 2011.

LEMGRUBER, Julita et al. **Ministério público: guardião da democracia brasileira?** Centro de estudos de segurança e cidadania (cesec). Pró-reitoria de pós-graduação e pesquisa Universidade Cândido Mendes. jul. 2016.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **REVISTA USP** . São Paulo. n. 101. p. 113-120. mar/abr/mai. 2014.

KERCHE, Fábio; ARANTES, Rogério Bastos. JUDICIÁRIO E DEMOCRACIA NO BRASIL. Novos Estudos CEBRAP.n. 54, p. 27-41. Jul. 1999.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. 9ª reimpressão. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária LTDA, 2003. pp 346.

KUNTZ, Rolf. A Lava Jato na pauta de cada dia. Observatório da imprensa. Ed. 846 de 14 abr. 2015. Disponível em: <http://observatoriodaimprensa.com.br/imprensa-em-questao/a-lava-jato-na-pauta-de-cada-dia/>. Acesso em: 16 set. 2017.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, M.T., org. **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94.

MAMEDE, Gladston. Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 134 abr./jun. 1997. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2017.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**, Rio de Janeiro: Zahar, 1967, pp. 57-114.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de direito Constitucional**. Salvador, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATOS, Marlise; Cidadania porque, quando, para quê e para quem? desafios contemporâneos ao estado e à democracia inclusivas. In: LINO, Nilma; DAYRELL, Juarez. **Cidadania e a luta por direitos humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais**. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-58). Disponível em:>. Acesso em 13 mar 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1989. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Pontos controvertidos sobre o inquérito civil. **Revista dos Tribunais**, 2000. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/pontoscontic.pdf>. Acesso em 29 set. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Milena. Petter. *et all*. Cidadania: subsídios teóricos para uma nova práxis. In SILVA, R. P. (Org.). **Direitos humanos como educação para a justiça**. São Paulo: Ltr, 1998, p. 77 et seq.

MIGUEL, A. E. Direitos humanos e direitos fundamentais: conceito, gênese e algumas notas históricas para a contribuição do surgimento dos novos direitos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 126, Jul. 2014. Disponível em: <<http://ambito->

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15028>. Acesso em: 18 jun. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Governança, gestão, inovação e resultados: biênio 2011- 2013**. Brasília: MPF, 2013.

_____. **Relatório de resultados do Ministério Público Federal: 2013 / 2015: diálogo, unidade, transparência, profissionalismo, efetividade/ coordenação**. Brasília: MPF, 2015.

_____. **Sobre a instituição**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre/sobre-a-instituicao>>. Acesso em 16 out. 2016a.

_____. **Sobre a instituição**. Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.gov.br/institucional/institucional/atuacao/atuacao>> Acesso em 18 out. 2016b.

_____. **Sobre a instituição**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/institucional>>. Acesso em: 16 out. 2016c.

_____. **Sobre a instituição/Civil**. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/sp/atuacao/civel/civel>>. Acesso em 16 out. 2016d.

_____. **Mapa estratégico do Ministério Público Federal**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/sobre/missao-visao-e-valores/docs/mapa_estrategico.pdf/view>. Acesso em: 13 fev. 2017a.

_____. **Relatórios anuais Ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/publicacao-anual/relatorio-estatistico-sala-de-atendimento>>. Acesso em 02 mai. 2017b.

_____. **Portal da transparência do MPF**. Disponível em:< <http://www.transparencia.mpf.mp.br/> >. Acesso em: 28 abr. 2017c

_____. **MPF na mídia**. Disponível em: <<http://pgr.clipclipping.com.br/Index/principalhttp://pgr.clipclipping.com.br/estatisticas>>. Acesso em: 28 abr. 2017d.

_____. **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão**. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/#&panel1-1&panel2-1&panel3-1> >. Acesso em 02 mai. 2017e.

_____. **Histórico da Lava-Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/historico>>. Acesso em: 19 ago. 2017e.

_____. **Sobre o MPE**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pge/institucional>. Acesso em: 29 ago. 2017f.

_____. **Dez medidas contra a corrupção.** Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em: 05 set. 2017g.

_____. **Direito à comunicação é destaque na atuação da PRDC/SP em 2015.** 14 mar. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/direito-a-comunicacao-e-destaque-na-atuacao-da-prdc-sp-em-2015>. Acesso em: 23 set. 2017h.

_____. **Mapa de Atuação do MPF.** Disponível em: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/atuacao/?UID=1450302025>. Acesso em: 27 ago. 2017i.

MINTZBERG, Henry. *The pitfalls of strategic planning.* **California Management Review**, v. n. 36. n. 1. p. 32-47. *Fall* 1993.

_____. *The fall and rise of strategic planning,* **Harvard Business Review.** v. 72 .n 1, p 107-114. 1994.

_____. **Ascensão e queda do Planejamento estratégico.** Versão traduzida por Maria Adelaide Carpigi Bookman: São Paulo, 2007.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional.** 30. Ed. São Paulo: Atlas.2014.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MPSP. **Relação das Comarcas e Municípios.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias_de_Justica/regioes_adm/com_relacao_comarcas_municipios. Acesso em: 29 de ago. 2017a.

MPSP. **O que é o Ministério Público.** Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/atribuicoes/o_que_e_o_MP. Acesso em: 29 de ago. 2017b.

NEVES, José Luis, Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, v.1, n. 3, São Paulo. 2º Semestre. 1996.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas : uma visão de especialistas.** 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro. 2014.

PARISE, Elaine Martins. et al. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. **Revista MPMG Jurídico**, v. Comemorati, n. 1, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, Vérica Marconi Freitas de. **Gerenciamento por processos na administração pública : o caso da UFSCar**. 2008. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

PAVÃO, Nara. *The failures of electoral accountability for corruption: brazil and beyond*. 2015. 219 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - University of Notre Dame. Notre Dame, Indiana, 2015.

PEREIRA, José Mathias. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, Wellington. **O ministério público e a redefinição da sua atuação no processo coletivo na perspectiva da teoria das ações coletivas como ações temáticas**. 2011. 253 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de pós Graduação em Direito – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

PEREIRA, Cássia Regina Dias. Filosofia e sociologia : um estímulo á consciência crítica. **IX Congresso Brasileiro de Educação – III Encontro sul brasileiro de psicopedagogia**. 26 a 29 out. 2009.

PIOVESAN, Flávia, Ações Afirmativas Da Perspectiva Dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55. jan./abr. 2005.

PINHO, Rafael Goncalves de. Justiça Restaurativa: um novo conceito. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Ano 3. v. 3, 2009.

PGR/MPF N.º 687/2011. **Institui o Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal para o decênio 2011-2020**. Dez. 2011. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/conheca-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-institucional-2011-2020/pdf/portaria_pgr_no_687-2011_pe_2011_2020.pdf. Acesso em 16 dez. 2016.

PGR/MPF nº 412/2013. **Institui a Sala de Atendimento ao Cidadão no âmbito do Ministério Público Federal**. Brasília, 5 de julho de 2013.

POLIT, Denise. F.; BECK, Cheryl Tatano; HUNGLER, Bernadette P. **Fundamentos de pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação e utilização**. Trad. de Ana Thorell. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. Ministério Público Brasileiro: história de uma luta institucional. **Associação do Ministério Público Brasileiro do Estado do Rio de Janeiro: Princípios Institucionais do Ministério Público**, 2013. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/219/ministerio-publico-brasileiro-historia-de-uma-luta-institucional>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

REIS, Elisa. 1999. Cidadania: história, teoria e utopia. In: PANDOLFI, D.; CARNEIRO, L. P.; GRYSZPAN, M. & CARVALHO, J. M. (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

REK, Marcos. Os modelos de Administração Pública e reflexos à qualidade na gestão administrativa Brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14742. Acesso em: 16 out. 2017.

REZENDE, Guilherme Carneiro de. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO À JUSTIÇA. Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/o_ministerio_guilherme.pdf . Acesso em: 29 de jul 2017

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. A evolução do conceito de cidadania. **Revista de Ciências Humanas**, Taubaté, SP, v. 7, n. 2, p. 17-23, 2001

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público: funções extrajudiciais : histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 208 p.

RODRIGUES, Artur. A pauta da Casa e a pauta do Brasil não pode ser a Lava Jato. **Jornal Folha de São Paulo**. São Paulo. V. on-line. 24 de out 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1825739-pauta-do-brasil-nao-pode-ser-so-a-lava-jato-diz-rodrigo-maia.shtml>. Acesso em: 16 set. 2017.

ROSA, Marcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático de direito, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis: anotações. In: SABELLA, W. P; DAL POZZO, A. A. F. . B. F. J. E. (Ed.). **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 210–233.

ROSSI, Amélia Sampaio; GOMES, Eduardo Biacchi. Neoconstitucionalismo e a (re)significação dos direitos humanos fundamentais. **Revista da AJURIS** – v. 41 – n. 133 – Março 2014.

SADEK, Maria Tereza Aina. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados** 18 (51), 2004)

_____. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. In: SADEK, M.T., org. **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 17-31.

_____. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista Usp**. São Paulo. n. 101. p. 55-66. março/abril/maio 2014.

SANTOS, Alexandre Mendonça. O Ministério Público na defesa dos direitos sociais à luz da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 26 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33116&seo=1>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SANTOS, Manoel Augusto. Considerações sobre a justiça. **Rev. Trim.** Porto Alegre. v. 36, nº 154, p. 747-766, Dez. 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1979, 138 p.

SARAVIA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? **Revista ADM.MADE**, ano 10, v.14, n.3, p.1-8, outubro/dezembro, 2010.

SELLTIZ, Claire; WRIGHTSMAN, Lawrence S; COOK, Stuart W. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. v. 1/3. 2. ed. São Paulo:E.P.U, 1987.

SERRETTI, André Pedrolli. **O fundamento moral da Teoria do Direito em Kant**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7434 >. Acesso em nov. 2016.

SESTER, Peter; OLIVEIRA Andreia Cristina. O ministério público brasileiro e o advogado geral do tribunal de justiça da união europeia: uma breve comparação. **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 2, 2016.

SILVA, Wânia Cândida et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso *The strategic planning in public administration: multicase study*. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Henrique; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SIQUEIRA JÚNIOR, P. H. **Teoria do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOARES, R.D. Gramsci, **O Estado e a escola**. Ijuí: Unijuí, 2000.

STEWART, J. & RANSON, S. Management in the public domain. **Public Money and Management**, vol 8, n.2.1988.

STRAUSS, Anselm.; CORBIN, Juliet. **Basics of qualitative research. Thousand Lage Daks: Lage Publications**, 1990. 267 p.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é ativismo**. Brasília, DF, 10 jan. 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-que-e-ativismo,>>, p. 1. Acesso em: 05 set. 2017.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes. **Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa: desenvolvimento e avaliação de um roteiro prático para o processo de elaboração do orçamento**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 2002.

TORNAGHI, Hélio Comentários ao Código de Processo Civil, **Revista dos Tribunais**, v. 1, p. 297. 1976.

TUCCI, R. L. Ação Civil Pública. **Doutrinas Essenciais de Processo Civil**, v. 9, p.499–535, 2011.

UFSCAR. **Linhas de Pesquisa da PPGGOSP**. Programa de Pos Graduacao em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos / UFSCar. 2016. Disponível em : <http://www.ppggosp.ufscar.br/linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 19 ago. 2017.

VÁS, Erich Antônio de Aguiar. **Implantação de mudanças estratégicas: identificação de problemas**. 2002. 196 f. Dissertação (Mestrado Em Engenharia de Produção). FGV/EASP. São Paulo, 2002.

WASILEWSKI PINTO, Danialy et al. **Teoria da agência e o controle social da gestão pública. Revista organização sistêmica**. . Disponível em: <http://www.uninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/issue/view/20>. Acesso em: 19 jun. 2017.

