

# O MINISTÉRIO PÚBLICO NA VISÃO DE SEUS MEMBROS

CONSULTA SOBRE TEMAS INSTITUCIONAIS

São Paulo

RENATO NASCIMENTO FABBRINI  
PAULO ROBERTO DIAS JÚNIOR  
(Coordenadores)

## DIRETORIA DA APMP

### PRESIDENTE:

José Carlos **Cosenzo**

### 1º VICE-PRESIDENTE:

João Antonio Bastos **Garreta Prats**

### 2º VICE-PRESIDENTE:

**Anízio Neder**

### 1º SECRETÁRIO:

**Luiz Henrique** Cardoso Dal Poz

### 2º SECRETÁRIO:

**Paulo Roberto Dias** Junior

### 1º TESOUREIRO:

**Raul** de Godoy Filho

### 2º TESOUREIRO:

**Paulo Sérgio** de Oliveira e Costa

### PATRIMÔNIO:

**Ismael** Marcelino

### RELAÇÕES PÚBLICAS:

**Olheno** Ricardo de S. Scucuglia

### CONSELHO FISCAL

### TITULARES

**Elaine** de Assis e Silva

Rafael **Valentim** Gentil

**Rodolfo** Luiz Taddei **Barbosa**

### SUPLENTES

**Lucas** Pimentel de Oliveira

Luiz Henrique **Pacini** Costa

**Tania** Maria Alves de Camargo Silva

### ASSESSORIAS ESPECIAIS

#### DA PRESIDÊNCIA

### ASSUNTOS LEGISLATIVOS

**Fernando** Grella Vieira

José **Juarez** Staut Mustafá

**Maurício** Augusto Gomes

**Ruy** Alberto Gatto

**Wilson** Alencar Dóres

### VENCIMENTOS E PROVENTOS

**Cássio** Juvenal Faria

**José Fernando** da Silva Lopes

**Roque** Antonio Carrazza

**Tilene** Almeida de Morais

### APMP Revista

### CONSELHO EDITORIAL

**Eliana** Montemagni

Francisco **Stella** Júnior

**Mário** Luiz **Sarrubbo**

**Sérgio** de Araújo **Prado** Júnior

### CONSELHO APOSENTADOS

#### CAPITAL

Alberto Carlos de Saboia e Silva

**Hermenegildo** de Camargo Dias

João Iseppé

**Silvio** Barros de Almeida

#### ARAÇATUBA

Alcídes Sanches

#### BAIXADA SANTISTA

Luiz José Prezia de Oliveira

#### BAURU

João Costa Gomes

#### CAMPINAS

Hermano Roberto Santamaria

#### FRANCA

Christiano José de Andrade

#### PRESIDENTE PRUDENTE

Kensuke Aparecido Nishida

#### RIBEIRÃO PRETO

José Arnaldo Vianna Cione

#### SOROCABA

Edison Luiz de Campos

#### SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Claudio Antonio Lopes Ferraz

#### VALE DO PARAÍBA

José Bernardes Gil

### DIRETORES DE DEPARTAMENTO

#### ASSISTÊNCIA MÉDICA

**Maria Cristina** Barreira de Oliveira

#### COMERCIAL

Ailton **Cocurutto**

**Marcelo** Camargo Milani

#### CULTURAL

**Edgard** Moreira da Silva

**Lídia** Helena Ferreira da Costa Passos

Roberto **Senise** Lisboa

#### DEFESA DAS GARANTIAS FUNCIONAIS

João Diogo Urias dos Santos

**Marcos** Hideki **Ihara**

**Patrícia** Moraes Aude

**Tiago** Cintra Zarif

#### ESPORTES

**Amaro** Alves de Almeida Neto

Jair Burgui Manzano

Luiz Carlos Gonçalves Filho

Paulo Sérgio de **Castilho**

#### ESTUDOS INSTITUCIONAIS

**Renato** Nascimento Fabbrini

### EVENTOS ESPECIAIS

**Eliana** Sílvia de Melo e Sousa Malta

Moreira Scucuglia

**Patrícia** Ignacio Teixeira Simionato

Salmo Mohmari dos Santos Júnior

### INFORMÁTICA

Márcio Sergio Christino

**Eduardo** Roberto Alcântara Del-Campo

**Thales** César de Oliveira

### JURISPRUDÊNCIA CIVIL

**Dalmir** Radicchi

**Eronides** Aparecido Rodrigues dos

Santos

José Roberto Carvalho **Albejante**

**Lauro** Santo de Camargo

### JURISPRUDÊNCIA CRIMINAL

Antonio José Martins **Branco**

Fernando **Capez**

**José Cláudio** de Melo Costa

**Rodolfo** Rodrigues Filho

**Rufino** Eduardo Galindo Campos

### LEGISLAÇÃO

Alexandre **Cebrian** Araújo Reis

Alexandre Rocha Almeida de Moraes

**César** Dario Mariano da Silva

**Márcio** Fernandes Elias Rosa

**Victor** Eduardo Rios Gonçalves

### PENSIONISTAS

**Pedro** Hideite de Oliveira

**Ivani** Has Moscardello

### PUBLICAÇÕES

**Mário** Luiz **Sarrubbo**

**Sérgio** de Araújo **Prado** Júnior

### SEGUROS

**Délcio** Delarco

### DIRETORES ADJUNTOS

#### DE DEPARTAMENTO

#### ASSISTÊNCIA MÉDICA

**Jorge** Luiz Ussier

**Liliana** Allodi Rossit

**Rossini** Lopes Jota

#### COMERCIAL

Antonio **Bandeira** Neto

Edson **Ramachoti** Ferreira Carvalho

José Roberto **Rochel** de Oliveira

#### CULTURAL

**Maauri** Chaves Arfelli

**Flávio** Fernandes Teixeira

**Silvana Buogo**  
ESTUDOS INSTITUCIONAIS  
**Marcus Vinícius** Monteiro dos Santos  
**Paulo Roberto Dias** Júnior  
**Ricardo** Augusto Montemor  
Roberto Luis de Oliveira Pimentel  
EVENTOS ESPECIAIS  
**Francismar** Lamenza  
**Josely** Mara Litrenta de Oliveira Donato  
**Lauro** Luiz Gomes Ribeiro  
JURISPRUDÊNCIA CIVIL  
**Albino** Ferragini  
**Alfredo** Mainardi Neto  
**João** Eduardo Soave  
**Marcos** Mendes Lyra  
JURISPRUDÊNCIA CRIMINAL  
**Carlos Henrique Maciel**  
**Fernando** Menna Barreto de Araújo  
**Regina** Célia Ribeiro  
**Rui** Antunes Horta  
LEGISLAÇÃO  
**Fernando** de Almeida Pedroso  
**Francisco Ruiz Calejon**  
**Orestes** Blasi Júnior  
**Paulo** Juricic  
PATRIMÔNIO  
Antonio Luiz **Benedan**  
**Norton** Geraldo Rodrigues da Silva  
**Paulo** do Amaral Souza  
**Rogério Leão Zagallo**  
PUBLICAÇÕES  
José Carlos Mascari **Bonilha**  
**José Reynaldo** de Almeida  
**Roberto Tardelli**  
RELAÇÕES PÚBLICAS  
**Fábio** Ramazzini Bechara  
José Eduardo Diniz Rosa  
**Michel** Betenjané Romano  
Roberto Victor Anelli Bodini

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE  
REGIÕES

ARAÇATUBA  
**Titular:** Cláudio Rogério Ferreira  
**Suplente:** José Augusto **Mustafá**  
ARARAQUARA  
**Titular:** José Carlos **Monteiro**  
**Suplente:** Neiva Paula Paccola Carnielli  
Pereira  
BAIXADA SANTISTA  
**Titular:** Roberto Luiz Ferreira de  
Almeida Júnior  
**Suplente:** José Antonio Cabral Garcia

BARRA FUNDA  
**Titular:** José Antonio **Franco** da Silva  
**Suplente:** Roberto Antonio de Almeida  
Costa  
BAURU  
**Titular:** José Roberto **Castilho**  
**Suplente:** Luiz Eduardo **Sciuli** de  
Castro  
CAMPINAS  
**Titular:** Marcos **Grella** Vieira  
**Suplente:** **Fernando** Pastorelo Kfourri  
FRANCA  
**Titular:** **Claudemir** Aparecido de  
Oliveira  
**Suplente:** Carlos Henrique **Gasparoto**  
GUARULHOS  
**Titular:** **Luciana** Frugieuele Pires  
Galvão  
**Suplente:** **Alessandra** Andrez Cabrera  
João Borowski  
ITAPETINGA  
**Titular:** **Célio** Silva Castro Sobrinho  
**Suplente:** Aparecido José **Neto**  
JUNDIAÍ  
**Titular:** **Francisco** Carlos Cardoso  
Bastos  
**Suplente:** **Jocimar** Guimarães  
MARÍLIA  
**Titular:** **Antenor** Moinhos Trevelin  
Júnior  
**Suplente:** José Luiz Lopes **Valverde**  
MOGI DAS CRUZES  
**Titular:** Fausto de Barros Prieto  
**Suplente:** **Luiz Kok** Ribeiro  
OSASCO  
**Titular:** **Vagner** dos Santos Queiroz  
**Suplente:** **Fábio** Luis Machado Garcez  
OURINHOS/ASSIS  
**Titular:** **Adelino** Lorenzetti Neto  
**Suplente:** Luis Fernando **Rocha**  
PIRACICABA  
**Titular:** **Fábio** Salen Carvalho  
**Suplente:** **Milene** Telezzi  
PIRASSUNUNGA  
**Titular:** **André** Luiz Dezotti  
**Suplente:** Nelson de Barros O'Reilly  
Filho  
PRESIDENTE PRUDENTE  
**Titular:** **Marcos** Akira Mizusaki  
**Suplente:** **Tito** Lívio Seabra  
RIBEIRÃO PRETO  
**Titular:** **Carlos** Cezar Barbosa  
**Suplente:** **Sebastião** Sérgio da Silveira

SANTO ANDRÉ  
**Titular:** **Marcelo** Santos Nunes  
**Suplente:** José **Reinaldo** Guimarães  
Carneiro  
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO  
**Titular:** **Eudes** Quintino de Oliveira  
Júnior  
**Suplente:** **Dosmar** Sandro Valério  
SOROCABA  
**Titular:** **Gustavo** dos Reis Gazzola  
**Suplente:** **Mara** Silvia Gazzi  
VALE DO PARAÍBA  
**Titular:** **José Benedito** Moreira  
**Suplente:** **Felipe** Eduardo Levit  
Ziberman

DIRETORES REGIONAIS

ARAÇATUBA  
**Diretor:** Paulo Sérgio Ribeiro da Silva  
**Adjunto:** **Wagner** Juarez Grossi  
BAURU  
**Diretor:** **Luiz Carlos** Gonçalves Filho  
**Adjunto:** João Henrique Ferreira  
CAMPINAS  
**Diretor:** Rogério da Rocha Camargo  
**Adjunto:** **Celso** Rocha Cavalheiro  
FRANCA  
**Diretor:** **Pedro** Ferreira Leite Neto  
**Adjunto:** Joaquim Rodrigues de Rezende  
Neto  
PRESIDENTE PRUDENTE  
**DIRETOR:** **Nelson** Roberto Bugalho  
**ADJUNTO:** **Luiz Antonio** Miguel Ferreira  
RIBEIRÃO PRETO  
**Diretor:** Roberto Abdul Nour  
**Adjunto:** Aroldo Costa Filho  
SANTOS  
**Diretor:** **Roberto** Mendes de Freitas  
Júnior  
**Adjunto:** Sheila Xavier Mendes Vernini  
de Freitas  
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO  
**Diretor:** Ademir Perez  
**Adjunto:** Fernando José Yamaguchi  
Dobbert  
SOROCABA  
**Diretor:** Alice Satiko Kubo Araújo  
**Adjunto:** Fernando Carlos Rudge Bastos  
TAUBATÉ  
**Diretor:** Antonio Carlos **Ozório** Nunes  
**Adjunto:** Marcos Antonio Librelon

**UM NOVO MODELO DE GESTÃO  
PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**(bases de uma necessária reengenharia institucional)**

Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz (Coord.)  
Renato Nascimento Fabbrini  
Carlos Roberto Barretto  
Paulo Roberto Dias Júnior  
Ronaldo Porto Macedo Júnior  
Marcus Vinicius Monteiro dos Santos  
Ricardo Augusto Montemór  
Roberto Luís de Oliveira Pimentel

---

**EDIÇÕES APMP - 2003**

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Um novo modelo de gestão para o ministério público :  
bases de uma necessária reengenharia institucional /  
Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz , (coord.) . --  
São Paulo : Edições APMP, 2003.

Vários autores.  
Bibliografia.

1. Ministério público - Brasil - Administração
2. Reengenharia (Administração) I. Ferraz, Antonio Augusto Mello de Camargo.

03-3347

CDU - 347.963(81)

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Ministério público : Gestão : Direito  
347.963(81)

**ISBN: 85-86013-34-X**

Composto e diagramado pelo  
Departamento de Publicações da  
Associação Paulista do Ministério Público  
Rua Riachuelo, nº 115 - 11º andar - Centro  
Tel.: 3188-6464 - São Paulo/SP  
e-mail: publica@apmp.com.br

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| I – Introdução: um novo modelo de gestão como condição de eficácia do atual perfil constitucional do Ministério Público .....                    | 01 |
| A) Novo Ministério Público versus velhas estruturas administrativas e práticas superadas de gestão .....   | 01 |
| B) Transparência, responsabilidade e resultado como pressupostos para implementação do novo perfil constitucional ....                           | 05 |
| C) Crise do atual modelo de gestão .....   | 08 |
| D) Corporativismo, burocracia e concentração de poderes (formas políticas) .....   | 13 |
| E) Crise do modelo de gestão = estrutura inchada .....   | 19 |
| F) Crise do modelo de gestão = crise orçamentária .....  | 23 |
| G) Repercussões institucionais da crise .....  | 30 |
| H) Caráter sistêmico da crise .....  | 33 |
| I) Soluções: objetivos do trabalho .....   | 34 |
| II – Evolução e atual perfil constitucional do Ministério Público .....  | 39 |
| A) Introdução .....  | 39 |
| B) Papel do inquérito civil e da ação civil pública na definição do novo agente político .....   | 42 |
| C) Fatores históricos determinantes da mudança .....   | 47 |
| III – Necessária adaptação da estrutura orgânica do Ministério Público ao novo perfil constitucional (reengenharia), que ainda não ocorreu ..... | 55 |
| A) Dificuldades a serem vencidas .....   | 55 |
| B) Primeiros diagnósticos sobre a necessidade da reengenharia .....  | 58 |
| C) Inviabilidade do modelo atual .....   | 65 |
| 1) Necessidade de ampliar a base de legitimidade social do Ministério Público .....  | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| 2) Necessidade de equacionar a quantidade teoricamente ilimitada de casos a cargo da Instituição .....                       | 75  |
| 3) Necessidade de otimização dos finitos recursos orçamentários disponíveis .....  | 90  |
| 4) Necessidade de superar a tradição formalista e burocratizante para impor, em sua plenitude, o conceito de resultado ..... | 99  |
| IV – Bases de um novo sistema de gestão institucional .....  | 101 |
| A) Objetivos gerais .....  | 101 |
| B) Conhecimento da realidade social e da realidade interna .....   | 105 |
| C) Planejamento: estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social .....                                   | 110 |
| D) Transparência: sistemas de controle e definição de responsabilidades .....  | 113 |
| E) Transparência: sistemas de avaliação de desempenho e avaliação de resultado .....   | 126 |
| V – Sistemas de dados e informações .....  | 131 |
| VI – Sistema de dados das Promotorias de Justiça .....   | 135 |
| A) Introdução .....  | 135 |
| B) Dados da realidade social .....   | 140 |
| 1) Demografia .....  | 141 |
| 2) Estrutura social .....  | 141 |
| 3) Indicadores sociais .....   | 143 |
| 4) Economia .....  | 144 |
| 5) Órgãos públicos e organizações não governamentais .....   | 144 |
| C) Dados da criminalidade .....  | 145 |
| D) Dados do Judiciário .....   | 150 |
| E) Dados da estrutura administrativa .....   | 152 |

|   |     |
|---|-----|
| F) Dados do desempenho funcional .....  | 154 |
| 1) Área criminal .....  | 154 |
| 2) Área cível .....   | 156 |
| VII – Sistema de dados da Administração Superior .....                                  | 159 |
| A) Introdução .....   | 159 |
| B) Dados gerais das Promotorias e dos Promotores .....                                  | 162 |
| C) Dados da realidade social .....  | 164 |
| D) Dados da criminalidade .....   | 167 |
| E) Dados do Judiciário .....  | 168 |
| F) Dados da estrutura administrativa .....  | 169 |
| G) Dados da atuação funcional .....   | 170 |
| VIII – Aspectos complementares dos sistemas de dados .....                              | 173 |
| A) Indicadores de desempenho e resultado .....  | 173 |
| B) Estrutura física e implantação dos sistemas de dados .....                           | 179 |
| C) Níveis de transparência do sistema e uso dos dados .....                             | 181 |
| D) Compatibilidade e integração dos sistemas com outros de<br>semelhante natureza ..... | 183 |
| E) Órgãos de planejamento e análise de dados .....                                      | 189 |
| IX – Vantagens do novo modelo de gestão .....   | 191 |
| X – Etapas de implantação do novo modelo de gestão .....                                | 195 |
| Comentário Final do Coordenador .....   | 201 |
| Bibliografia .....  | 203 |



**A ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, cumprindo integralmente o responsável compromisso assumido pela Diretoria, com imenso orgulho, divulga mais um trabalho desenvolvido pelo seu **Departamento de Estudos Institucionais**.

Aliás, nunca se fez tão necessária a preocupação com o “institucional”, notadamente quando vive o Ministério Público dias de angústia, ante as inúmeras iniciativas de alterações legislativas que colocam em risco garantias arduamente conquistadas ao longo do tempo. Desnecessário dizer que tais garantias decorreram da coragem e responsabilidade demonstradas por seus membros, na atuação séria em favor da sociedade. Nesse lógico raciocínio, desde o início dessa difícil caminhada, Ministério Público e sociedade formam uma parceria indestrutível.

Entretanto, alguns dos alicerces mais fundamentais da Instituição se encontram ameaçados. Por essa razão, não poderia ser mais oportuno um trabalho que efetuassem uma imersão profunda ao âmago do Ministério Público: sua verdadeira missão, seu papel social, sua estrutura orgânica e, nela, tudo aquilo que precisa ser modernizado para que ele cumpra plenamente seu destino.

**Um novo modelo de gestão para o Ministério Público (bases de uma necessária reengenharia institucional)**, seguindo a tradição do Departamento de Estudos Institucionais, é uma obra reflexiva, corajosa e, mesmo, de profunda autocrítica; é inovadora e, mais do que isso, de vanguarda; é instigante, provocativa às vezes, mas propositiva, oferecendo soluções para os mais graves problemas do Ministério Público contemporâneo.

Reitero, estar cumprindo, com a divulgação do trabalho, juntamente com minha Diretoria, o compromisso solene assumido

*com a classe, no sentido de resgatar o papel histórico de nossa entidade na promoção do desenvolvimento institucional.*

*Estou certo de que “o novo modelo de gestão” aqui proposto inspirará o futuro do Ministério Público, servindo como ponto de referência para a definição de novos rumos, de novos e expressivos avanços, os quais, me permito augurar, nos permitirão superar os graves riscos que hoje, com grande aflição, enfrentamos.*

**JOSÉ CARLOS COSENZO**  
**PRESIDENTE**

## APRESENTAÇÃO

*A crise porque passam o Ministério Público e os sistemas de distribuição de Justiça no Brasil não pode ser explicada, de forma simplista, tão-somente a partir de fatores exógenos, como a inadequação legislativa, a escassez de recursos públicos, o aumento da criminalidade ou, mais amplamente, o incremento na demanda pela atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público.*

*O Departamento de Estudos Institucionais da Associação Paulista do Ministério Público, desde sua criação, tem-se voltado ao estudo e discussão do outro lado da questão, na tentativa de identificação dos fatores internos e dos processos responsáveis pela incapacidade revelada pela Instituição de se adequar às transformações ocorridas nos cenários político, econômico e social a partir da democratização do país.*

*O presente trabalho foi concebido sob esse enfoque e informado, a exemplo dos estudos anteriores, pela preocupação da busca de alternativas concretas para a superação da crise, que não fossem puramente teóricas e nem dependessem de reformas legislativas ou de alterações no cenário externo.*

*Um novo modelo de gestão para o Ministério Público (**bases de uma necessária reengenharia institucional**) é, portanto, um trabalho crítico e também propositivo. A partir de um diagnóstico mais aprofundado das causas da crise e de uma análise dos papéis que pode o Ministério Público efetivamente assumir na sociedade brasileira, propõem-se as bases para a formulação e implantação de um projeto institucional que, consentâneo com as inovações da Constituição Federal de 1988, não chegou*

*a se concretizar e sequer a ser bem formulado, muito embora decorridos mais de quinze anos.*

*Assim, a proposta de objetivos a serem atingidos, de etapas a serem percorridas e de mecanismos indutores do processo de mudança necessariamente veio a ser precedida da análise de diversos e graves problemas institucionais como: a tardia percepção da escassez dos recursos públicos; a ausência de consciência e de capacitação interna para a adoção de práticas de gestão institucional e gerenciamento administrativo; a insuficiência dos métodos de atuação funcional, que ainda assumem, preponderantemente, formas tradicionais ou burocráticas; o isolamento institucional; a reduzida capacidade de interação e de intervenção no plano social, entre outros.*

*Mas o elevado número de problemas não exige necessariamente soluções complexas, se bem identificadas as bases sobre as quais devem se sustentar as mudanças e se houver vontade política efetiva para a sua implementação.*

*Essa busca de soluções – conforme adiante se poderá observar – é significativamente marcada, a exemplo dos anteriores estudos publicados, pela constatação da essencialidade de dois fatores para o processo de mudança institucional: a informação e a transparência.*

*Assumem relevo a informação e a transparência no Ministério Público como fatores que devem subsidiar e permear os processos decisórios dos órgãos de administração e as opções adotadas pelo Promotor de Justiça enquanto agente político, não apenas para se atender minimamente às exigências constitucionais que regem a atuação de todos agentes e instituições públicas, ou como meios de se buscar a legitimação*

*social, mas também por se revelarem mecanismos essenciais para o conhecimento, a aproximação e adequação de realidades interna e externa e para uma maior racionalidade organizacional na geração de resultados sociais mais concretos e eficazes.*

*Se este trabalho, desenvolvido ao longo de 18 meses, por algumas informações relevantes que possa conter ou por alguma luz que possa lançar sobre os graves problemas institucionais e as alternativas de soluções existentes, contribuir minimamente para uma maior reflexão a respeito dos rumos do Ministério Público, os esforços nele empreendidos já terão sido recompensados.*

*Muito embora orientado pela preocupação de também incorporar a reflexão produzida fora do Ministério Público a seu respeito – o olhar de fora –, resultou o trabalho da participação ativa e interessada de membros da Instituição, a quem não posso deixar de expressar o inevitável reconhecimento por sua dedicação, seriedade e notável contribuição nas inúmeras discussões promovidas no âmbito do Departamento de Estudos Institucionais, principalmente se ressaltado que os esforços foram empreendidos paralelamente e sem prejuízo ou interrupção do desempenho de suas atividades funcionais. São eles: Carlos Roberto Barretto, Marcus Vinicius Monteiro dos Santos, Paulo Roberto Dias Júnior, Ricardo Augusto Montemór, Roberto Luís de Oliveira Pimentel e Ronaldo Porto Macedo Júnior.*

*Assinalo o reconhecimento de todos os colaboradores a Fabio de Souza Foja, pelo suporte competente a todas as atividades que exigiram recursos na área de informática, e a Vera Beatriz da Silva Santos, pela dedicação incansável nas atividades de apoio às reuniões de trabalho.*

*Especial agradecimento formulo a Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, pela coordenação dos trabalhos, desempenhada com a habitual e conhecida proficiência, de sua concepção à final redação do texto ora publicado. Precursor na promoção da idéia da necessidade de reengenharia institucional e na formulação de múltiplas propostas de remodelação do Ministério Público, a ele, inevitavelmente, havia de incumbir a tarefa. Procurador de Justiça, com vasta experiência no exercício de diversos cargos e funções na Administração Superior do Ministério Público e na Associação Paulista do Ministério Público, autor de diversos livros, artigos e palestras sobre o Ministério Público, um dos principais colaboradores na criação e no aprimoramento de importantes instrumentos para o desempenho funcional, hoje previstos na Constituição Federal, como o inquérito civil, a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa, dedica-se há mais de 20 anos ao aperfeiçoamento da Instituição. Principal referência do pensamento institucional, sua reflexão ao longo desse período esteve sempre marcada pela certeza de que têm o Ministério Público e o Promotor de Justiça o potencial e a responsabilidade de contribuir de maneira mais eficaz para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania no nosso país.*

*Agradecimentos não poderiam faltar, por questão de Justiça, ao Presidente, José Carlos Cosenzo, e a toda a Diretoria da Associação Paulista do Ministério Público, pela incondicional acolhida da proposta de trabalho e pelo apoio irrestrito a sua execução.*

**Renato Nascimento Fabbrini**  
**Diretor do Departamento de Estudos Institucionais**



## **I – Introdução: um novo modelo de gestão como condição de eficácia do atual perfil constitucional do Ministério Público.**

*“A dimensão dos problemas que a sociedade brasileira enfrenta no momento exigiria que os responsáveis pelo governo no país vestissem escafandros e mergulhassem profundamente em busca de soluções. Se assim o fizessem, porém, não seriam mais vistos na superfície, além de terem de enfrentar todos os mistérios e perigos que povoam as águas frias. Tudo os leva, portanto, a velejar na superfície, com velas coloridas içadas e ao sabor dos ventos...”<sup>1</sup>.*

### **A) Novo Ministério Público versus velhas estruturas administrativas e práticas superadas de gestão.**

*“De novo, manifestava-se a eterna ambivalência das elites políticas brasileiras: se, por um lado, os governantes apoiavam ostensivamente os projetos destinados a moralizar e disciplinar a máquina administrativa, por outro, agiam discretamente para continuar a gozar de ampla e irrestrita liberdade para nomear, contratar, demitir, comprar e vender longe das vistas dos órgãos de controle e da sociedade”<sup>2</sup>.*

O Ministério Público, por falta de um sistema adequado de engenharia política e organizacional, caminha, inexoravelmente, para a

<sup>1</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, SALOMÃO, Sérgio Mattoso e SANTANA, Solange Maria. “As abordagens superficiais e os mitos”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994, pp. 1/2.

<sup>2</sup> CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. “O Brasil não é para amadores”, Editora IBQP, Paraná, 2000, p. 133.

inviabilidade prática do avançado perfil institucional previsto na Constituição da República?

O presente trabalho busca demonstrar não ser esta uma indagação destinada a gerar polêmica, ou a produzir alarde.

A Constituição atribuiu aos Promotores de Justiça legitimidade para a defesa, judicial e extrajudicial, dos mais relevantes interesses sociais. Conferiu-lhe, também, instrumentos hábeis para o exercício eficiente desse poder de iniciativa, como a ação penal, a ação civil pública e o inquérito civil.

Concedeu, ainda, ao próprio Ministério Público, independência e autonomia, financeira, administrativa e orçamentária.

Autônomos e independentes, nos termos da Constituição, são também os Promotores de Justiça, os quais, possuidores das atribuições e instrumentos legais de ação já mencionados, assumem papel de verdadeiros agentes políticos.

Acontece que a legislação infra-constitucional, no que diz respeito à estrutura orgânica, funcional e administrativa do Ministério Público, reproduziu, em grande parte, o modelo já em vigor, há muitos anos, antes do novo perfil.

Os órgãos de administração superior foram preservados, praticamente sem modificações: Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores, Conselho Superior e Corregedoria-Geral.

As estruturas administrativas e de apoio que chegaram a ser criadas não ultrapassaram nível primário de organização.

Mesmo o sistema de Promotoria, imaginado como forma de superação da atuação marcadamente individual, ou de formulação de uma responsabilidade coletiva para com os problemas das diversas comunidades locais, jamais chegou a ser plenamente implantado.

Por outro lado, as novas atribuições simplesmente se somaram às antigas, todas elas apresentando tendência de contínuo crescimento e gerando, por conseqüência, a criação de novos cargos da carreira.

A ampliação dos quadros, aliás, é o único recurso hoje disponível para enfrentamento da elevação da demanda, de modo que também inevitável tem sido o aumento das despesas.

Tudo isso – aumento do volume de serviços, criação de novos cargos e elevação das despesas – vem ocorrendo ao longo dos anos e talvez continuasse a ocorrer por todo o sempre, não fosse um “pequeno” problema: o dinheiro público não é ilimitado e existem outras prioridades além do Ministério Público, ou da Magistratura.

Pior ainda: há sinais evidentes de que, em São Paulo ao menos, as duas Instituições hoje se encontram próximas dos limites, concreta ou teoricamente razoáveis, de sua capacidade de obtenção de recursos orçamentários.

Essa – a orçamentária – é uma das várias facetas de uma crise que se aprofunda.

Talvez nem seja a mais relevante delas, mas, com certeza, é das mais perceptíveis.

Afinal, gastos ascendentes e receitas congeladas sempre tendem, mais cedo ou mais tarde, a provocar algum tipo de colapso.

Outro dado preocupante é que o atual modelo de gestão não oferece resposta ou saída para esse dilema.

Novos cargos acabarão sendo criados, por exemplo, ainda que não haja recursos orçamentários disponíveis para custeá-los.

O modelo dá sinais claros de se ter esgotado.

Um novo, mais adequado à nova realidade, precisa ser rapidamente concebido e implementado.

No início dos capítulos deste estudo – que oferece subsídios para um moderno modelo de gestão – são reproduzidas passagens de trabalhos diversos, muitas vezes antigos e de autores estranhos ao meio jurídico. Dois objetivos justificam o fato: 1º) mostrar como a necessidade de mudança parece evidente para um observador externo, estando já implantada em outros setores; 2º) mostrar o quanto estão atrasados o Ministério Público e a Magistratura nesse aspecto.

## **B) Transparência, responsabilidade e resultado como pressupostos para implementação do novo perfil constitucional.**

*“A transparência das ações públicas é essencial para o funcionamento das instituições democráticas; sem isto torna-se impossível uma participação efetiva da população nas decisões tomadas pelo poder público, bem como o controle dos resultados das suas ações”<sup>3</sup>.*

A crise do modelo de gestão do Ministério Público se insere no âmbito de outra crise, mais ampla e abertamente reconhecida por todos: a do próprio aparelho do Estado brasileiro.

Em texto oficial, denominado precisamente “Crise e reforma do Estado no Brasil”, os diagnósticos e as soluções previstas para o problema são longamente discutidos<sup>4</sup>:

*“O projeto de reforma do governo brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apóia-se num diagnóstico que aponta a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos 90: trata-se de uma necessidade imposta pela globalização da economia e pela própria crise do Estado”<sup>5</sup>.*

E prossegue a análise oficial:

*“A crise do Estado é definida em três dimensões: como uma crise fiscal, caracterizada pelo crescente descrédito em relação ao Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como crise do modo de intervenção do Estado, que na maioria dos países em desenvolvimento*

<sup>3</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, MARTELANC, Roy e SANTANA, Solange Maria. “Avaliação de desempenho no setor público”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 93.

<sup>4</sup> Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI, publicação na forma de suplemento do Diário Oficial do Estado de São Paulo, 10 de junho de 2000. O Caderno 16, de onde foram extraídas as passagens transcritas e comentadas é dedicado à Reforma do Estado.

<sup>5</sup> “Crise e reforma do Estado no Brasil”, Diário Oficial de 10 de junho de 2000, cit., p. 33.

*corresponde ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, e como crise do modelo burocrático de gestão pública, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado*<sup>6</sup>.

Como se percebe, o Ministério Público e a Magistratura têm estado à margem de um esforço antigo de reforma do aparelho estatal, seja no âmbito federal, seja no estadual<sup>7</sup>.

O obsoletismo das velhas estruturas dessas instituições não se manifesta apenas na área orçamentária, assumindo, mesmo, dimensão institucional.

No caso específico do Ministério Público, o novo *status* de agente político trouxe carga adicional extraordinária de responsabilidade para a Instituição, sem que, no entanto, fossem criados mecanismos de imposição individual ou coletiva dessa responsabilidade.

A condição de porta-voz da sociedade – ou seja, de intérprete e tutor do interesse social – foi substancialmente alargada, sem que, em contrapartida, fossem implementados sistemas que assegurassem transparência na eleição de critérios que levam a dar prioridade para a defesa de certos interesses sociais e não a outros, da mesma natureza e, eventualmente, de igual ou superior relevância. Tampouco conceberam-se sistemas que permitam avaliar a eficácia (quanto aos resultados) das medidas tomadas.

Em suma, aumentou o poder, mas sem o correspondente desenvolvimento dos necessários meios de controle.

---

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *No Estado de São Paulo, por exemplo*, “a partir de 1995, o governo deu início a um amplo processo de informatização, modernização da arrecadação e da gestão orçamentária e financeira, mediante implantação de dois programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID: o Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária (Promocat) e o Programa de Modernização do Controle Interno e da Administração Financeira (Promociaf), compostos de 130 projetos” (*“Crise e reforma do Estado no Brasil”*, cit., p. 46).

É importante considerar que os controles não devem ser criados apenas no interesse da sociedade – que tem o direito de conhecer como agem aqueles que a defendem (que atuam em seu nome) –, mas no do próprio Ministério Público.

Este estudo sustenta a hipótese de que um moderno sistema de gestão, que inclua esses controles, é *conditio sine qua non* para a subsistência do próprio perfil constitucional da Instituição.

As estruturas organizacionais hoje existentes, as práticas administrativas adotadas e os sistemas políticos internos são incompatíveis com o destino previsto e desejado pelo legislador constitucional.

Na realidade, ocorre algo ainda mais grave: essas estruturas não são apenas inadequadas, mas conspiram contra e inviabilizam a consecução do modelo constitucional, gerando, de forma inevitável, ao longo do tempo, acomodação, burocracia e corporativismo onde deveria haver transparência, dinamismo e eficiência.

### **C) Crise do atual modelo de gestão.**

*“O resultado foi que a maioria dos integrantes do Ministério Público concorda com a existência de uma crise da justiça: apenas 11% dos entrevistados discordam (em termos ou inteiramente) da existência de uma crise. Os demais (89%) concordam com a afirmação, amplamente disseminada, de que existe uma crise de justiça no Brasil”<sup>8</sup>.*

Verifica-se verdadeira crise do modelo atual de gestão – institucional, funcional e administrativo –, que deve ser revisto por inteiro e adaptado à nova conformação constitucional do Ministério Público, ao novo papel de agente político dos Promotores de Justiça.

Simple análise sistêmica da Instituição revelaria, desde logo, a existência de deficiências estruturais gravíssimas, capazes de “desqualificá-la” em relação às suas finalidades fundamentais.

Eis algumas dessas carências:

NÃO dispõe de órgãos de planejamento institucional.

NÃO conta com órgãos de levantamento e análise qualitativa de dados.

NÃO conhece os seus números (total de feitos; feitos por área; índice de condenações por denúncias; danos ao patrimônio público reparados; número de Promotores por área; Promotores por habitante; etc.).

NÃO faz a distribuição de seus recursos humanos e materiais segundo as necessidades sociais locais, estas conhecidas apenas empiricamente.

---

<sup>8</sup> SADEK, Maria Tereza. “Análise da pesquisa: o Ministério Público e a Justiça”, in: “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, SADEK, Maria Tereza (Organizadora), IDESP/Editora Sumaré, São Paulo, 1997, p. 30.

NÃO dispõe de mecanismos de avaliação do resultado social de suas ações (queda de índices criminais; redução das taxas de analfabetismo e de evasão escolar; montante de dinheiro público recuperado; danos ambientais indenizados; etc.).

NÃO se vale de mecanismos de avaliação de desempenho (resultados obtidos por Promotoria ou Promotor; providências processuais ou extraprocessuais adotadas; etc.).

NÃO trabalha com sistema eficiente de fixação de metas gerais, regionais ou locais.

NÃO define estratégias de atuação, gerais ou em áreas específicas.

NÃO estabeleceu ainda uma estrutura organizacional mínima para a Promotoria, com rotina fixa e eficiente de trabalho dos funcionários.

NÃO há análises de custos da atividade funcional, nem muito menos de seu custo-benefício (ou seja, custo-resultado).

NÃO utiliza plenamente sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, especialmente para se auto-organizar.

Ora, trabalhar em larga escala sem a preocupação de conhecer os resultados locais, regionais, setoriais ou globais das ações tomadas significa, inegavelmente, tornar todo o sistema vulnerável à burocracia, ou seja, ao risco do fazer por fazer.

Importa também, inevitavelmente, em ineficiência e no progressivo distanciamento da finalidade primordial a ser perseguida pelo Ministério Público: a defesa social.

MACEDO JÚNIOR, em estudo brilhante ainda em elaboração, cuja consulta nos foi franqueada<sup>9</sup>, dedica-se a levantar dados concretos

---

<sup>9</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “Ministério Público brasileiro: política interna e (ir)racionalidade externa” (“The brazilian prosecution service: the internal politics and external (ir)rationality”).

que demonstram como a irracionalidade organizacional se reflete de forma deletéria sobre o exercício funcional dos Promotores de Justiça e como compromete os resultados globais do próprio Ministério Público.

Usando a metodologia por ele recomendada, efetuamos comparação entre dez Promotorias do interior do Estado de São Paulo, a fim de avaliar os critérios adotados pela Administração Superior do Ministério Público para alocação de seus recursos humanos, materiais e orçamentários.

As dez Promotorias foram cotejadas aos pares. As Promotorias de Justiça “1”, “2”, “3” e “4” são de 3ª Entrância, sendo que as duas primeiras têm o mesmo número de Promotores, entre 20 e 30 (os dados são assim expostos com o intuito de não identificá-las), e as últimas o mesmo número de Promotores, entre 5 e 10. O único confronto entre Promotorias de entrâncias diferentes foi feito entre a Promotoria “5”, de 2ª Entrância, e a “6”, de 3ª Entrância, esta última contando com um Promotor de Justiça a mais em relação àquela, ambas com um total de Promotores na faixa de 4 a 8. As Promotorias identificadas pelos algarismos “7” a “10” são de 2ª Entrância e em cada par há o mesmo número de Promotores, entre 3 e 5.

O escopo da investigação era o de determinar se Promotorias de Justiça praticamente idênticas operavam em situações ou ambientes externos também semelhantes, que justificassem aquela identidade de estrutura administrativa.

Os resultados foram os seguintes:

|                             | PROMOTORIA 1<br>(3ª - “x” PJs entre 20-30) | PROMOTORIA 2<br>(3ª - “x” PJs entre 20-30) |
|-----------------------------|--|--|
| Promotor/habitantes:        | 1 / 44.097                                 | 1 / 16.711                                 |
| Crescimento demográfico:    | 3,53% ano                                  | 0,02%                                      |
| Mortalidade homicídio:      | 69,57                                      | 30,64                                      |
| Ranking IDH:                | 190º a 200º                                | 1º a 10º                                   |
| Homicídios dolosos:         | 514  | 112  |
| Roubos consumados:          | 5.285                                      | 2.916                                      |
| Roubos veículos consumados: | 3.115                                      | 187  |

|                             |   |  |
|-----------------------------|---|--|
|                             | PROMOTORIA 3<br>(3ª - “x” PJs entre 5-10) | PROMOTORIA 4<br>(3ª - “x” PJs entre 5-10)    |
| Promotor/habitantes:        | 1 / 39.673                                | 1 / 15.573                                   |
| Crescimento demográfico:    | 1,77% ano                                 | - 0,70%                                      |
| Mortalidade homicídio:      | 86,54                                     | 21,61  |
| Ranking IDH:                | 240º a 250º                               | 1º a 10º                                     |
| Homicídios dolosos:         | 329                                       | 17   |
| Roubos consumados:          | 2.069                                     | 1.147  |
| Roubos veículos consumados: | 1.955                                     | 933  |
|                             | PROMOTORIA 5<br>(2ª - “x” PJs entre 4-8)  | PROMOTORIA 6<br>(3ª - “x + 1” PJs entre 4-8) |
| Promotor/habitantes:        | 1 / 49.228                                | 1 / 27.432                                   |
| Crescimento demográfico:    | 2,21% ano                                 | 2,26%  |
| Mortalidade homicídio:      | 59,00                                     | 20,37  |
| Ranking IDH:                | 210º a 220º                               | 10º a 20º                                    |
| Homicídios dolosos:         | 152                                       | 19   |
| Roubos consumados:          | 1.793                                     | 441  |
| Roubos veículos consumados: | 527                                       | 31   |
|                             | PROMOTORIA 7<br>(2ª - “x” PJs entre 3-5)  | PROMOTORIA 8<br>(2ª - “x” PJs entre 3-5)     |
| Promotor/habitantes:        | 1 / 40.608                                | 1 / 21.130                                   |
| Crescimento demográfico:    | 4,72% ano                                 | 1,06%  |
| Mortalidade homicídio:      | 71,95                                     | 3,22   |
| Ranking IDH:                | 480º a 490º                               | 30º a 40º                                    |
| Homicídios dolosos:         | 118                                       | 5  |
| Roubos consumados:          | 928                                       | 18   |
| Roubos veículos consumados: | 152                                       | 2  |
|                             | PROMOTORIA 9<br>(2ª - “x” PJs entre 3-5)  | PROMOTORIA 10<br>(2ª - “x” PJs entre 3-5)    |
| Promotor/habitantes:        | 1 / 26.307                                | 1 / 13.682                                   |
| Crescimento demográfico:    | 4,55% ano                                 | 0,40%  |
| Mortalidade homicídio:      | 69,91                                     | 8,02   |
| Ranking IDH:                | 160º a 170º                               | 70º a 80º                                    |
| Homicídios dolosos:         | 33  | 3  |
| Roubos consumados:          | 303                                       | 21   |
| Roubos veículos consumados: | 38  | 0,75 <sup>10</sup>                           |

<sup>10</sup> Os dados da realidade social foram extraídos da Fundação SEADE e do IBGE. Aqueles relativos ao crescimento demográfico são do período de 1991 a 2000, quando a média no Estado de São Paulo foi de 1,80. Os números da mortalidade por homicídio são por 100.000 habitantes. O ranking do IDH (índice de desenvolvimento humano) é de 2000. Os dados criminais correspondem a uma média de quatro anos e decorrem da soma dos números correspondentes a todos os municípios das comarcas.

Esse levantamento revela, desde logo, que a decisão administrativa é tomada por fatores preponderantemente internos (endógenos), ou, quando muito, considerando dados relacionados com o volume de feitos em curso perante o Poder Judiciário, ou com o número de Varas Judiciais e Juízes.

Localidades socialmente mais carentes e, portanto, com maior demanda – real ou reprimida – pelos serviços do Ministério Público não merecem, necessariamente, maior investimento de sua parte.

O novo perfil constitucional da Instituição, contudo, reclamaria considerar sobretudo o quadro social (fator exógeno), com o escopo de estabelecer metas e definir ações tendentes, por exemplo, a eliminar desigualdades, a dar assistência a quem dela mais necessita, ou a reduzir os índices de criminalidade.

#### **D) Corporativismo, burocracia e concentração de poderes (reformas políticas).**

*“Tal como encontrado entre os advogados e os juizes, os promotores e procuradores enfrentam disputas internas sobre o conteúdo da ideologia profissional que predomina no grupo. A ênfase na neutralidade e no discurso apolítico que segue sendo o ideário dominante das profissões vem sendo questionada por visões que propõem um profissionalismo responsável e socialmente comprometido”<sup>11</sup>.*

O cenário até aqui descrito indica claramente como as práticas administrativas e de gestão institucional ainda são as mesmas do passado, concebidas para um Ministério Público vencido pelo tempo, em que seus membros tinham sua atuação restrita à manifestação em inquéritos policiais e processos judiciais (atuação quase que inteiramente “interventiva”).

São práticas que não apenas se encontram em desacordo com o perfil atual do Promotor de Justiça, de órgão promovente – ou, como vem sendo considerado, de agente político –, mas que, na prática, obstam a evolução nesse sentido.

Uma instituição pública que assim trabalhe, sem avaliação transparente de seus custos, em relação aos benefícios sociais desejados e obtidos em cada setor de atuação (estes últimos devidamente quantificados), é também presa fácil do corporativismo, fenômeno pelo qual a máquina funciona mais para alimentar-se a si própria do que para cumprir suas finalidades institucionais.

---

<sup>11</sup> BONELLI, Maria da Glória. “Profissionalismo e política no mundo do Direito”, Editora da Universidade Federal de São Carlos, Editora Sumaré e FAPESP, São Paulo, 2002, p. 24.

Uma organização que dispense mecanismos eficientes de avaliação de desempenho, ou de estímulo ao merecimento, em especial quando os cargos das carreiras que a integram são vitalícios, deverá aceitar índices elevados de acomodação, inércia e ineficiência:

*“O que parece inquestionável é que temos um sistema muito mais comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de direitos”<sup>12</sup>.*

Essa situação é bastante agravada por um modelo político-administrativo viciado por sucessivas transformações tópicas, ao longo dos anos, que provocaram situação de grande desequilíbrio de forças entre os Órgãos de Administração Superior, com exacerbada concentração de poderes na esfera da Procuradoria-Geral de Justiça.

Um exemplo importante de alteração tópica que vem gerando profundos efeitos não apenas no cenário político-institucional, mas também no administrativo e gerencial, pode ser apontado.

O Procurador-Geral de Justiça, órgão máximo da Instituição, passou, em época relativamente recente, a ser eleito por todos os Promotores e Procuradores de Justiça, mas conservou e, mesmo, teve ampliados os poderes administrativos e de gestão orçamentária, que já possuía quando era mais restrito o colégio eleitoral que o escolhia.

É importante observar, a respeito, que, durante o longo período de tempo decorrido desde a implantação, em boa hora, do sistema de eleição para formação da lista tríplex para escolha do Procurador-Geral de Justiça, não se tem notícia de que, em qualquer dos Ministérios Públicos dos vários Estados brasileiros, um candidato de oposição conseguisse alcançar maior número de votos do que o da situação.

Parece bastante possível relacionar esse fato, sem dúvida significativo, ao extenso rol de funções administrativas (e de conteúdo dis-

---

<sup>12</sup> SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, in: “Acesso à Justiça”, SADEK, Maria Tereza (Organizadora), Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001, p. 41.

cricionário), do Procurador-Geral (por exemplo: art. 19, III, a, b, c, f, i, da Lei Complementar estadual n. 734/93).

Esses poderes permitem que o Chefe da Instituição, por meio de decisões incontrastáveis e pouco transparentes, no que diz respeito aos critérios e motivos, interfira decisivamente sobre a vida funcional de centenas de Promotores e Procuradores de Justiça, determinando, por exemplo: em que Promotorias irão trabalhar Promotores Substitutos ou titulares de cargos numerados; quais Substitutos estarão fora das Sedes de Circunscrição (percebendo diárias); quem desempenhará funções de confiança, inclusive gratificadas; quem atuará perante a Justiça Eleitoral (fazendo jus à verba correspondente); quem terá, ou não, auxiliares; quem acumulará ou prestará serviços em outras Promotorias (com direito a verbas próprias); quem receberá, prioritariamente, recursos administrativos; quem será designado para officiar em Segunda Instância, percebendo diferença de vencimentos; e assim por diante.

Os destinatários (e beneficiários) dessas decisões, tomadas às centenas, todos os meses, como já se mencionou, são os eleitores de quem as toma.

O quadro comparativo entre Promotorias de Justiça, acima exposto, também ilustra essa tendência, por revelar que recursos administrativos, humanos e orçamentários tendem a ser direcionados não para as comarcas mais carentes (onde os Promotores mais dificilmente se radicam), mas para aquelas mais desenvolvidas, em que são melhores as condições de vida e, por consequência, onde os Promotores irão permanecer mais tempo, formando núcleos de maior expressão política e com maior poder de reivindicação.

Uma reforma de cunho político (reengenharia política) certamente se faz necessária para, em homenagem aos princípios democráticos, cuja defesa a Constituição Federal confiou ao Ministério Público, estabelecer regras mais justas e equânimes entre os candidatos ao cargo de Procurador-Geral de Justiça, eliminando distorções (traduzidas quase

sempre na concentração enorme de poderes na esfera do cargo máximo da Carreira) que os dados estatísticos se encarregam de revelar de modo insofismável.

Uma reforma administrativa (reengenharia administrativa) haveria de redistribuir papéis e competências entre os Órgãos de Administração Superior, tendendo, talvez, para um modelo mais “parlamentarista” e menos “presidencialista”.

Essa concentração de poderes não é privilégio do Ministério Público, ou da Magistratura, mas representa verdadeira marca da administração pública brasileira:

*“A forte concentração do poder decisório nas mãos das chefias superiores acarreta sobrecarga de trabalho para as mesmas. Desta forma, absorve-se o tempo da alta administração desviando-a de questões vitais, como o planejamento e avaliação das ações”*<sup>13</sup>.

Essa circunstância apresenta significativa relevância causal no que diz respeito ao obsoletismo dos sistemas de gestão e da irracionalidade administrativa:

*“A centralização da autoridade gerou um modelo de gestão em que as inter-relações horizontais entre unidades, os mecanismos de coordenação, os fluxos de comunicação e controle horizontais são inibidos; inexistem ou não operam convergentemente, dentro dos princípios da racionalidade”*<sup>14</sup>.

O fato é que as distorções do sistema levam a que decisões de cunho puramente administrativo sejam contaminadas por razões de fundo político, gerando ineficiência e frustrando a possibilidade de um modelo lastreado no merecimento e no resultado.

---

<sup>13</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 15.

<sup>14</sup> Idem.

Trabalho profundo e minucioso elaborado em 2001 pelo Departamento de Estudos Institucionais, da Associação Paulista do Ministério Público, coordenado por FABBRINI, propôs um sistema inteiramente novo de avaliação do merecimento dos Promotores de Justiça ao longo da carreira<sup>15</sup>.

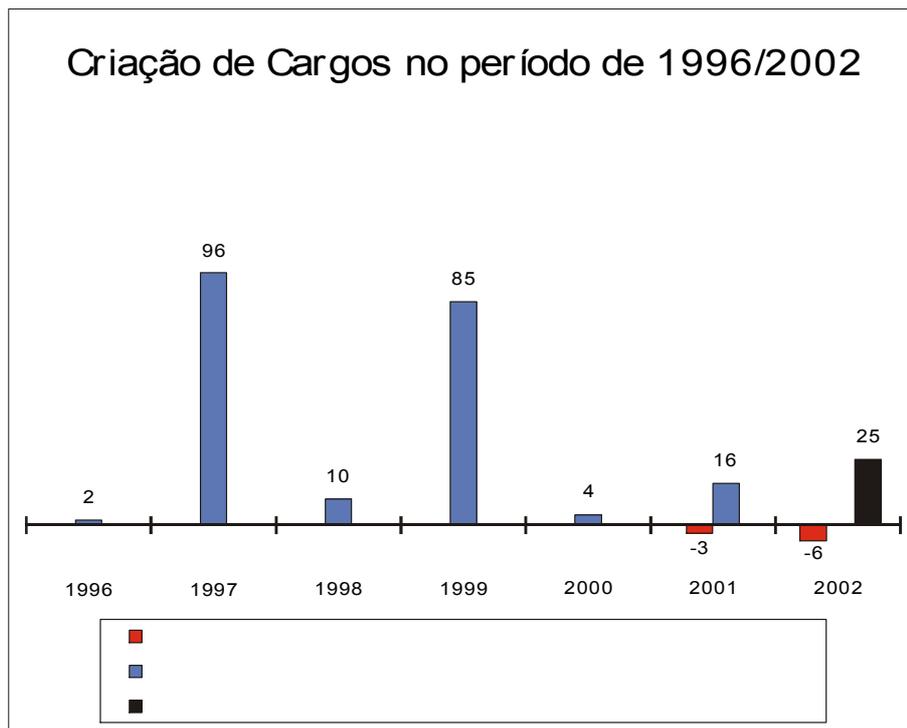
Dados relativos à criação (“nomenclaturação”) de cargos da carreira parecem comprovar o fenômeno, como é possível perceber pelo gráfico apresentado ao final deste tópico, relativo à criação, em São Paulo, de cargos de Promotor de Justiça entre os anos de 1996 a 2002.

Novos cargos aliviam a carga de trabalho dos Promotores de Justiça nos locais onde são criados e, não por coincidência, costumam surgir em anos eleitorais (anos ímpares, no Ministério Público de São Paulo).

---

<sup>15</sup> FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador). “Proposta de revalorização do critério de merecimento nos concursos de promoção e remoção no Ministério Público”, Edições APMP, 2001. O grupo que elaborou o trabalho era integrado ainda por Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Marcus Vinicius Monteiro dos Santos, Paulo Roberto Dias Júnior, Ricardo Augusto Montemór e Ronaldo Porto Macedo Júnior.

*Premissa 2: Descontrolado inchaço do quadro funcional*



## **E) Crise do modelo de gestão = estrutura inchada.**

*“Cada juiz representa um investimento dispendioso para a nacionalidade. É um profissional em cuja formação o pobre povo brasileiro aplicou recursos que continuam a faltar para outras necessidades: saúde, educação, saneamento básico, habitação e emprego. Não se pode pensar impunemente na multiplicação de cargos de juiz, mesmo porque a autoridade judicial precisa de uma infraestrutura humana e material custosa para poder funcionar”<sup>16</sup>.*

A inexistência de órgãos de planejamento e avaliação de resultado, a falta de critérios objetivos e racionais de atuação, ou de fixação de metas e prioridades, tem gerado, historicamente, crescimento constante e inevitável do volume de serviços a cargo do Ministério Público.

A Instituição atua como se fosse possível, num País pobre e repleto de problemas sociais crônicos e imemoriais, tutelar, concomitantemente, todos os interesses da coletividade, nas inúmeras áreas cobertas por sua legitimação constitucional – ou seja: de todas as camadas sociais e de forma a abranger desde o mais simples interesse coletivo ou individual homogêneo ao mais amplo e grave interesse social. Os problemas sociais brasileiros poderiam ser ilustrados por milhares de gráficos e dados estatísticos, relacionados com questões como segurança pública, saúde e saneamento, educação, moradia, emprego e condições de trabalho, meio ambiente e urbanismo, etc.

No entanto, os números referentes à exclusão social, exibidos ao final deste capítulo, por meio de novos gráficos, por si sós, podem demonstrar a magnitude da tarefa de tutela do interesse coletivo no Brasil.

---

<sup>16</sup> NALINI, Renato. “Partir do zero”, artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 3 de janeiro de 2003, p. A2.

Pretender enfrentar a um só tempo tantos e tão extraordinários problemas sem dúvida é pretender o impossível. É perseguir uma utopia.

Significa, também, fugir da grave responsabilidade de buscar eficácia, que somente seria possível mediante adoção de critérios objetivos e transparentes de priorização, bem como mediante uso de indicadores de resultado.

Tentar fazer tudo não é, nas circunstâncias, apenas uma atitude de cunho burocrático e formalista, mas também irresponsável.

Ao abdicarem da necessidade de avaliar eficiência e resultado, Ministério Público e Poder Judiciário, no Brasil, têm provocado uma situação crônica de acúmulo de serviços, que mascara, qual cortina de fumaça, a ineficácia e o obsoletismo de suas estruturas, assim como, também, de suas práticas administrativas e de gestão.

A situação não deixa de ser “cômoda”, porque enseja atribuir a morosidade e a inoperância a causas externas, como, por exemplo, às leis processuais, ou à falta de verbas para contratação de novos Juízes e Promotores.

NALINI, no artigo há pouco mencionado, fere com coragem a questão:

*“O Judiciário brasileiro necessita, com urgência, de um órgão de planejamento e de altos estudos judiciais. Em lugar da resposta simplista de que os problemas da Justiça se resolvem mediante ampliação dos quadros e dotação de mais verbas, é imprescindível repensar a operacionalidade do Judiciário”*.

E ainda acrescenta:

*“O segredo é investir em eficiência, em multiplicar a capacidade produtiva, em reciclar, em recrutar melhor”<sup>17</sup>.*

---

<sup>17</sup> NALINI, Renato. “Partir do zero”, artigo citado.

No caso do Ministério Público a omissão é ainda mais grave, diante da possibilidade de uso amplo e imediato da discricionariedade, no que diz respeito à disciplina de sua atuação: na esfera cível, mesmo quanto aos interesses difusos, o sistema de co-legitimação autoriza adoção de alta dose de seletividade.

A inconveniência do inchaço dos quadros da carreira foi apontada em 1988 por FERRAZ:

*“Diante da falta de pessoal de apoio, essa inevitável perda de tempo e dispersão de atenção só pode ser compensada pelo aumento crescente do número de Promotores, solução inadequada não apenas por ser mais onerosa, mas porque também acarreta indesejável inchaço dos quadros da instituição”*<sup>18</sup>.

GATTO e DORES, mais recentemente, abordaram o tema e lembraram as conseqüências desastrosas verificadas no âmbito de outras corporações que cresceram descontroladamente:

*“É certo que o aumento do quadro de pessoal, a princípio, parece ser a solução para a excessiva carga de serviço que já existia e que teve a soma das novas funções constitucionais, porém, o simples crescer não significa necessariamente ser mais eficiente ou mais forte, bastando ver os exemplos de outras instituições que optaram por este único caminho e acabaram se enfraquecendo, com evidentes prejuízos para seus integrantes e para a própria sociedade”*<sup>19</sup>.

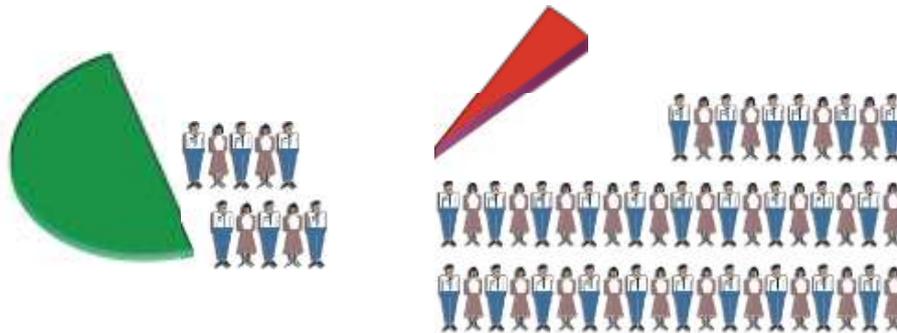
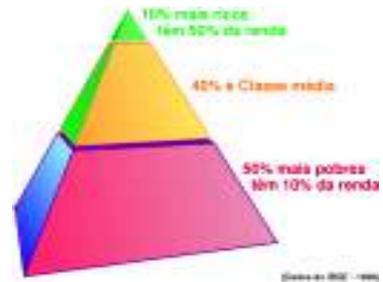
O controle sobre as dimensões da máquina estatal é item fundamental da agenda mais ampla e antiga da reforma do Estado brasileiro, da qual um dos objetivos fundamentais é o da *“redefinição das funções do Estado orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal”*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano”, artigo publicado in: JUSTITIA, vol. 144, p. 48.

<sup>19</sup> GATTO, Ruy Alberto e DORES, Wilson Alencar. “Ministério Público e orçamento”, in: “O Ministério Público e a crise orçamentária”, FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador), Edições APMP, 2002, pp. 33/34.

<sup>20</sup> “Crise e reforma do Estado no Brasil”, cit., p. 33.

## Exclusão Social no Brasil



## **F) Crise do modelo de gestão = crise orçamentária.**

*“O propósito principal do planejamento para o Estado é estabelecer, à base de políticas públicas pré-definidas, a forma pela qual deve-se adequar a oferta à demanda por serviços públicos em um horizonte de tempo determinado, estabelecendo-se os objetivos e metas a serem cumpridos, e para tal, dimensionando-se recursos físicos, humanos e financeiros para a consecução dos mesmos”<sup>21</sup>.*

Num país pobre, como o Brasil, não seria de esperar houvesse abundância de recursos públicos, capazes de satisfazerem as dramáticas necessidades existentes em áreas essenciais como da educação, saúde, segurança, transporte e tantas outras.

O fenômeno, de todos conhecido, é registrado por TEIXEIRA e SANTANA:

*“A função pública é exercida atualmente no país em condições de uma escassez crítica de recursos – que contrasta com a conjuntura prévia de maiores recursos, dada a disponibilidade de empréstimos externos na década de 70. Esta atual escassez está também aliada às exigências de uma crescente demanda social por bens e serviços. O acelerado processo de urbanização das últimas décadas, trazendo como consequência a constituição de enormes áreas metropolitanas carentes, esgotou os limites de uma oferta de serviços públicos caracteristicamente estreita, contraposta a uma elevada demanda que, se permaneceu latente durante um certo período, torna-se agora, nas condições de abertura democrática, uma demanda real”<sup>22</sup>.*

<sup>21</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIKAZI, Hugo Tsugunobu Yoshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 25.

<sup>22</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 13.

Outro dos objetivos fundamentais da reforma do Estado brasileiro, como não poderia deixar de ser, consiste em alcançar a viabilidade financeira e se expressa da seguinte forma: “*aumento da governança do Estado – aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, ou seja, de implementar políticas públicas de forma eficiente e conjugada com a sociedade –, envolvendo o ajuste fiscal – direcionado à recuperação da autonomia financeira do Estado –, e a implantação da administração pública gerencial*”<sup>23</sup>.

Inúmeras medidas são propostas no sentido da “*redução dos quadros para adequação de despesas*”<sup>24</sup>.

Voltemos, porém, à questão fundamental da inadequação do modelo de gestão do Ministério Público às demandas e necessidades dos tempos atuais.

A inexistência de mecanismos internos de detecção dos desvios aqui apontados (a estrutura administrativa em vigor está defasada e altamente tomada por práticas nada críticas, próprias do funcionalismo público do passado), somada à deficiente visão que a sociedade ainda tem das entranhas do Judiciário e do Ministério Público (que os preservam de cobranças melhor direcionadas), bem poderia permitir que o quadro atual permanecesse inalterado por muitas décadas, não fosse uma circunstância fundamental: a impossibilidade de que os recursos públicos (orçamentários) destinados a essas Instituições continuem a crescer indefinidamente!

A Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando limites para essas dotações orçamentárias, apenas explicitou e quantificou algo que a realidade, mais cedo ou mais tarde, se encarregaria de fazer.

O problema central está em que a ineficiência administrativa, o recurso a práticas ultrapassadas de gestão, o corporativismo, a burocracia

---

<sup>23</sup> “*Crise e reforma do Estado no Brasil*”, cit., p. 33.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 41.

cia têm um custo bastante elevado, e consomem os finitos recursos disponíveis.

Por outro lado, a realidade concreta, ao menos no Estado de São Paulo, é a de que no Ministério Público e no Poder Judiciário as despesas se encontram muito próximas daquele limite legal.

A questão, sem dúvida preocupante, está em que o limite dificilmente será alterado, enquanto as despesas tendem – por absoluta falta de alternativa que o atual modelo gerencial possa oferecer – a continuar crescendo em ritmo acelerado, como vem ocorrendo historicamente<sup>25</sup>.

Em suma, os recursos orçamentários disponíveis não são mais suficientes para suportar as ineficiências dos sistemas de gestão adotados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público.

A face mais aguda do problema está no inchaço dos cargos da carreira, mesmo porque cerca de 95% (noventa e cinco por cento) do orçamento do Ministério Público de São Paulo se destina ao pagamento de pessoal.

A crise orçamentária vivida pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público poderia ser reduzida a uma equação, formulada para facilitar a crítica daqueles que porventura pensem serem apocalípticas ou irrealistas as afirmações feitas aqui: a eles bastará demonstrar a falsidade de qualquer das premissas adotadas, ou a inexistência de vínculo lógico entre elas e a conclusão enunciada.

Eis a equação:

**PREMISSA 1:** Os serviços afetos ao Judiciário e ao Ministério Público tendem a crescer (como historicamente vem ocorrendo).

---

<sup>25</sup> Sobre o assunto, ver a coletânea de artigos publicada pela Associação Paulista do Ministério Público sob o título “O MP e a crise orçamentária”, FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador), Edições APMP, 2002. A coletânea inclui matérias de autoria do próprio coordenador e de Alberto Carlos Dib Júnior, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Carlos Roberto Barretto, José Carlos Cosenzo, Paulo Sérgio de Oliveira e Costa, Ruy Alberto Gatto e Wilson Alencar Soares.

PREMISSA 2: O aumento dos serviços impõe a criação de novos cargos de Juizes e de Promotores de Justiça (como historicamente ocorre, pois não há outra “tecnologia” disponível), com elevação das despesas orçamentárias.

PREMISSA 3: Os recursos orçamentários dessas Instituições são finitos.

CONCLUSÃO: O atual modelo de gestão torna inevitável a crise de recursos.

No gráfico exibido no final do tópico, que não corresponde a dados reais, os desdobramentos futuros da crise são representados numa simples e hipotética projeção de tendências.

Nesse gráfico, as linhas pretas representam as duas alternativas administrativas, disponíveis no modelo atual de gestão, quanto à criação de cargos: a primeira, que vem sendo adotada, é a de que os cargos sigam o aumento dos serviços (linha vermelha); a segunda, consistiria em estancar a criação de novos cargos, acompanhando a estagnação dos recursos orçamentários (linha azul).

As duas alternativas, obviamente, são inaceitáveis.

No primeiro caso, o “descolamento” da linha dos cargos em relação à linha do orçamento representa a tendência de sucateamento da Instituição, especialmente na forma de uma incontrolável defasagem salarial que rapidamente repercutiria negativamente na qualidade dos profissionais recrutados e, portanto, na qualidade do serviço prestado.

Esse fenômeno, aliás, não é imaginário, nem de caráter especulativo, mas contemporâneo e real.

Em São Paulo, tal como ocorre com o Poder Judiciário, a Procuradoria-Geral de Justiça não tem conseguido honrar débitos de natureza salarial, que reconhece, por falta de disponibilidade orçamentária.

No início de 2002, revelando preocupação e reconhecendo a necessidade de rever suas despesas, encaminhou algumas propostas de

mudança ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, relativas, por exemplo, à extinção de gratificações mensais para funções de direção, chefia, coordenação ou assessoramento (Protocolado n. 88.649/02), à extinção do pagamento da verba de acumulação, na mesma Promotoria (Protocolado n. 88.652/02); ou à alteração da forma de cálculo do valor das diárias de deslocamento (Protocolado n. 88.653/02).

A segunda tendência exposta no gráfico é igualmente perniciosa, na medida em que significa o comprometimento progressivo da qualidade do serviço prestado, cada vez maior em cotejo com os recursos humanos disponíveis.

Não é difícil perceber, assim, que o Poder Judiciário e o Ministério Público se encontram presos, nos dias atuais, a verdadeiro círculo vicioso – representado de forma esquemática a seguir.

***CRISE DO MODELO DE GESTÃO DO MP***  
***(Repercussões Administrativas, Funcionais e Orçamentárias)***

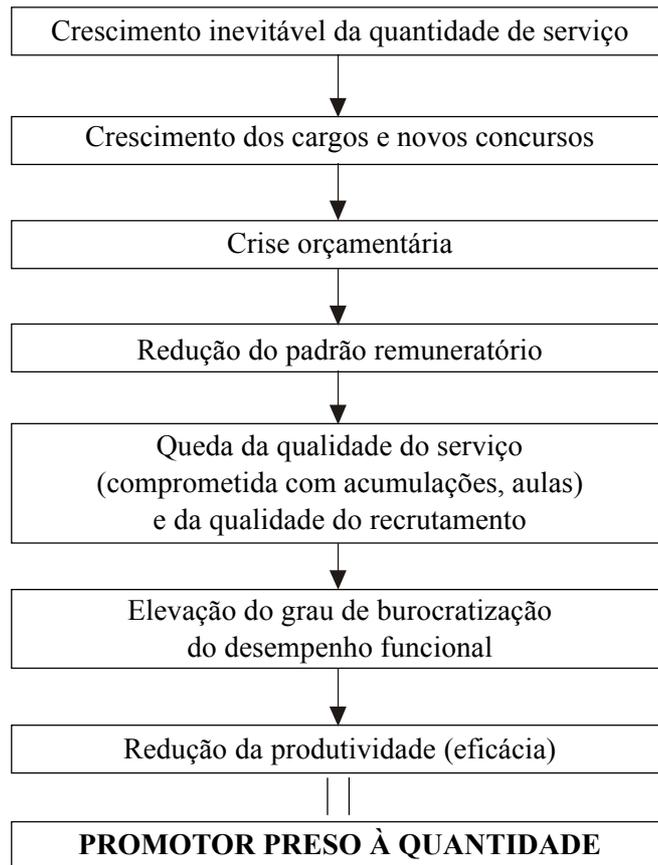
**PREMISSA 1:** AUMENTO INEVITÁVEL DO VOLUME DE SERVIÇOS (ASSIM TEM SIDO HISTORICAMENTE)

**PREMISSA 2:** AUMENTO DE SERVIÇO GERA INEVITÁVEL AUMENTO DE PROMOTORES E DESPESAS

**PREMISSA 3:** RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS FINITOS

**CONCLUSÃO:** CRISE DO MODELO EXISTENTE, COM DETERIORAÇÃO DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO E/OU DA DETERIORAÇÃO DO STATUS FUNCIONAL E REMUNERATÓRIO

## *CÍRCULO VICIOSO*



## **G) Repercussões institucionais da crise.**

*“Como a neutralidade em política é improvável e a politização da justiça é indesejável, é possível prever que o Ministério Público encontrará grandes dificuldades para manter intacta sua independência institucional, quanto mais politizadas forem suas ações em nome da lei”<sup>26</sup>.*

A leitura da Constituição Federal revela que o constituinte desejou conferir ao Promotor de Justiça o papel destacado de agente político, incumbido da tutela dos mais relevantes interesses sociais.

Porém, uma estrutura administrativa inchada e ultrapassada, a falta de planejamento e definição de prioridades, o corporativismo e a tendência de burocratização dos sistemas de trabalho comprometem fatalmente esse desiderato.

Agentes políticos não fracionam de forma descontrolada o poder que lhes é atribuído, como acontece no Ministério Público, pela progressiva criação de novos cargos de Promotor de Justiça.

Agentes políticos não podem ter suas atribuições limitadas a casos definidos por alguns finais de feitos, ou inviabilizadas pela crescente quantidade desses mesmos feitos.

Verdadeiros agentes políticos merecem alto grau de discricionari-idade e definem sua atuação pelo critério do resultado social a ser alcançado.

Em contrapartida, devem aceitar estarem submetidos à avaliação desse resultado, mediante indicadores objetivos e transparentes.

A responsabilidade que assumem é retribuída pela valorização profissional que sem dúvida lhes será tributada em decorrência dos benefícios sociais obtidos.

---

<sup>26</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, Editora Sumaré, São Paulo, 2002, p. 305. A frase transcrita encerra as “considerações finais” do livro.

No passado, quando eram poucas as comarcas e reduzidos os Promotores de Justiça em cada uma delas, o sistema ainda produzia resultados, porque a pequena estrutura ensejava um tipo empírico de controle, quase “visual”, ou “pessoal”: todos se conheciam e a qualidade do trabalho individual podia ser facilmente verificada.

Ainda é assim nos Ministérios Públicos de Estados pequenos do País.

Também as atribuições de outrora, de índole fundamentalmente “interventiva” (“parecerista”), ou de cunho jurídico-formal, eram mais compatíveis com o modelo de gestão aqui criticado.

O crescimento do Ministério Público, a ampliação de sua legitimação, de seus poderes de ação e, sobretudo, o perfil de agente político que lhe foi conferido reclamam outro tipo de estrutura, inteiramente diferente.

Do contrário, os reflexos negativos não serão apenas de caráter administrativo, orçamentário ou salarial, mas também institucional, pela tendência de burocratizar a atuação, inviabilizando a figura do Promotor de Justiça agente político.

Essa tendência poderia ser ilustrada por alguns fatos que hoje integram o cotidiano da Instituição:

FATO 1: Fracionamento progressivo das atribuições funcionais (do poder) mediante divisões de serviço por finais de feitos.

FATO 2: Distanciamento da realidade social, em virtude de estar o Promotor de Justiça absorvido pelo volume de feitos e por atividades burocráticas.

FATO 3: Inexistência de órgãos de planejamento e de sistemas de avaliação de resultado ou de desempenho institucional.

RESULTADO: Inviabilidade do modelo constitucional do órgão do Ministério Público como agente político.

As dificuldades enfrentadas nos últimos anos pela Instituição contra iniciativas como as da “lei da mordaza” (tendentes a cercear o exercício funcional), ou do foro privilegiado para pessoas processadas pelo Ministério Público parecem ser sintomas dessa crise institucional gerada pelo atual modelo de gestão.

## H) Caráter sistêmico da crise.

*“Neste momento, em que a sociedade brasileira necessita fortalecer os seus mecanismos societários, o modelo de gestão pública vigente no país demonstra toda a sua fragilidade”<sup>27</sup>.*

É importante ressaltar explicitamente algo que até agora talvez apenas deflúa das considerações feitas nesta introdução: as crises administrativa, orçamentária e institucional (ou ainda, de modo mais abrangente, do modelo de gestão), no âmbito do Ministério Público, ou no do Judiciário, não são fruto exclusivo de falhas pessoais, mas têm raiz sistêmica, estrutural.

As estruturas organizacionais do Ministério Público são de todo inadequadas para atenderem às modernas necessidades deste, ainda quando bem utilizadas.

Trata-se de inadequação funcional absoluta e intransponível, a exigir a formulação de algo substancialmente novo.

É o que sugere FARIA, em passagem que bem poderia ter servido de epígrafe para este tópico do trabalho:

*“Ao enfrentar esse desafio num momento de explosão de demandas que incidiram sobre o Judiciário sob a forma de conflitos econômicos de agentes privados com o Estado e de sucessivas tentativas de reconhecimento dos direitos humanos e sociais assegurados pela Constituição, por parte dos segmentos marginalizados da população, os magistrados se viram diante de tarefas difíceis, para cuja execução sofriam todo tipo de limitações – da insuficiência crônica de recursos a estruturas organizacionais comprovadamente obsoletas, passando por uma formação técnico-profissional excessivamente formalista”<sup>28</sup>.*

<sup>27</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 7.

<sup>28</sup> FARIA, José Eduardo. “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, Malheiros, São Paulo, 1998, p. 9.

## I) Soluções: objetivos do trabalho.

*“Introduzir mudanças na administração pública, propor novas diretrizes e mecanismos de gestão, representa sempre ir de encontro a interesses estabelecidos, ultrapassados pelas novas exigências da sociedade e adequar-se a novos anseios e procedimentos, interferindo na cultura organizacional do aparelho administrativo do Estado”<sup>29</sup>.*

Em face das circunstâncias até o momento observadas, a única solução parece residir na profunda alteração do modelo de gestão administrativa em vigor, que aqui designamos reengenharia institucional.

O novo modelo deveria cumprir alguns objetivos fundamentais, como:

1) Assegurar a condição de agente político do Promotor de Justiça, o qual, portanto, deverá:

*a)* ter a capacidade de interferir em maior profundidade na realidade social (legitimação e instrumentos de ação);

*b)* estar mais envolvido com a tomada de decisões e menos com atividades operacionais ou burocráticas;

*c)* estar dotado de estrutura de apoio eficiente e adequada a suas necessidades.

2) Manter sistema remuneratório mais seguro e compatível com o papel político do Ministério Público e com o grau de responsabilidade a ele inerente.

3) Ensejar o reconhecimento social (indutor da legitimação institucional), ampliado pela maior eficácia da atuação e pela divulgação dos resultados globais obtidos.

<sup>29</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 7.

4) Ampliar os vínculos de colaboração com a sociedade civil e com os poderes públicos, inclusive para efeito de eleição de prioridades e de avaliação dos resultados alcançados na defesa do interesse social.

5) Manter estrutura eficiente de informação para o exercício funcional, possibilitando melhores resultados e qualidade na área criminal e maior seletividade e eficácia na área cível (onde a legitimação é concorrente).

6) Criar condições de implantação de um sistema de efetivo estímulo e reconhecimento do merecimento.

7) Estabelecer a possibilidade de controle total da estrutura administrativa e do orçamento.

8) Propiciar maior peso político do Ministério Público no trato de temas de interesse institucional, inclusive no que diz respeito a interferir na formulação de políticas públicas e no aprimoramento das leis em vigor.

As características gerais do novo sistema deverão ser: a racionalidade organizacional (que produza eficiência administrativa e funcional) e a eficácia social (interferência mais efetiva na realidade social e maior aproximação com a sociedade).

A) No plano funcional, os objetivos a alcançar seriam:

1) Obter expressivo resultado social (atuação que interfira na realidade social).

2) Assegurar a condição de agente político do Promotor de Justiça.

Isso seria obtido mediante adoção dos seguintes instrumentos:

a) Informação: conhecimento amplo e profundo da realidade social (sistema de informações sociais).

b) Planejamento: estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social (Ministério Público agente).

c) Transparência: sistemas de controle e definição de responsabilidades (institucionais e individuais).

B) No plano administrativo, os objetivos seriam:

1) Controle sobre a estrutura orgânica.

2) Controle orçamentário.

3) Racionalidade e eficiência.

Os instrumentos para tanto deverão ser:

a) Informação: conhecimento amplo e profundo da realidade administrativa e orçamentária (sistema de informações gerenciais).

b) Planejamento: adequação dos recursos às metas e prioridades institucionais.

c) Transparência: sistema de informações gerenciais, aberto aos Órgãos de Administração Superior, à Classe e à sociedade.

Nesse sentido, o escopo fundamental do novo sistema talvez pudesse ser assim resumido: com base em dados objetivos e transparentes, definir metas prioritárias de atuação, em busca do melhor resultado social possível (a ser permanentemente apurado e avaliado), tendo em vista os recursos humanos e materiais disponíveis.

Alguns conceitos fundamentais merecem ser sublinhados: planejamento, levantamento de dados, avaliação de desempenho e de resultado, merecimento, transparência, imposição de responsabilidades e eficiência.

Todos eles se encontram em perfeita conformidade com os princípios gerais definidos para a Reforma do Estado brasileiro, de modo que adotá-los significaria inserir o Ministério Público no âmbito de um movimento já iniciado há anos em outros setores da Administração Pública.

Os objetivos centrais dessa reforma, para os setores do denominado “Núcleo Estratégico do Governo”, integrado pelos Poderes do Estado e pelo Ministério Público, são três:

- 1º) Elevar a capacidade administrativa e gerencial.
- 2º) Aumentar a efetividade da ação governamental.
- 3º) Introduzir a cultura gerencial, baseada no desempenho.

Os mesmos princípios sustentam a “Reforma Administrativa”, introduzida por meio da Emenda Constitucional n. 19/98:

*“A Emenda Constitucional, ao retratar os princípios e diretrizes para uma nova administração pública, erigiu como um de seus pontos fundamentais a construção de um novo perfil do servidor público, vinculando sua evolução funcional, seu desenvolvimento no serviço público ou seu desligamento dele ao seu grau de comprometimento com a qualidade, a produtividade e os resultados de seu trabalho. Isso significa que o servidor, mais do que nunca, deve ser agente de seu sucesso profissional.*

*Em contrapartida, fica evidente que é imperioso que os governantes e dirigentes implementem um modelo de gestão por resultados, fixando metas que possibilitem a avaliação do desempenho do órgão e da contribuição do servidor e, principalmente, adotando políticas, programas e ações de capacitação e avaliação de desempenho que possibilitem a mudança de perfil dos servidores”<sup>30</sup>.*

O presente trabalho, todavia, não se limita à formulação de diagnósticos, ou à descrição dos problemas gerados pela crise do modelo de gestão (etapa importante para compreensão de sua gênese).

A preocupação foi a de criar uma ferramenta concreta – um sistema de informações e de dados – que pudesse suportar, qual verdadeiro alicerce, todo o novo modelo, além de servir de mecanismo indutor das mudanças pretendidas.

O sistema de informações, aqui concebido em suas linhas gerais, mas com suficiente grau de concreção, poderia ser implantado rapida-

---

<sup>30</sup> “Crise e reforma do Estado no Brasil”, cit., p. 38.

mente, praticamente sem alterações legislativas, com dados públicos desde logo disponíveis e a um custo insignificante.

Além disso, enseja que a transposição de modelo seja viável, não traumática e paulatina (por etapas que podem ser cumpridas em ritmo mais ou menos intenso), mas também firme, segura e efetiva.

A solução proposta é realista, factível e, enfim, está disponível, sendo apta para superar inteiramente o problema.

Falta apenas adensar vontade política suficiente para sua adoção.

## II – Evolução e atual perfil constitucional do Ministério Público.

*“Há fortes indícios, portanto, de uma evolução legislativa e processual baseada numa estratégia de dois passos para frente, nenhum para trás, ou seja, leis que instituem direitos ou que regulam atribuições do Ministério Público no mesmo ato, lançando bases para um aperfeiçoamento posterior”<sup>31</sup>.*

### A) Introdução.

*“O destaque da dimensão endógena nos permitirá demonstrar como promotores e procuradores decidiram não só fazer história, mas estão conseguindo fazê-la quase integralmente como querem”<sup>32</sup>.*

O Ministério Público tem sido justamente apontado como a Instituição brasileira que experimentou a mais profunda e positiva transformação nas últimas décadas, superando a histórica situação de submissão legal ao Poder Executivo para conquistar posição de absoluta independência política, funcional e administrativa<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., p. 7.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>33</sup> O fenômeno não é percebido apenas por Promotores de Justiça, mas também por sociólogos, cientistas políticos e jornalistas. Dentre os primeiros, cumpre destacar: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. “Evolução Institucional do Ministério Público brasileiro”, in: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Atlas, São Paulo, 2ª edição, p. 36, ou também “Ministério Público brasileiro: um novo ator político”, in: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), Atlas, São Paulo, 1999, p.103; GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Papel constitucional do Ministério Público”, in: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), cit., p. 90; SALLES, Carlos Alberto de. “Entre a razão e a utopia:

No campo funcional, venceu o papel de relevância predominantemente formal – na área criminal, com o monopólio da ação penal pública que não lhe proporcionava (como ainda não proporciona) controle rotineiro da investigação (e, pois, da produção da prova), mesmo nos casos mais graves, ou, na área cível, com o papel de simples *custos legis*<sup>34</sup> – para alcançar *status* de verdadeiro agente político, incumbido da grave responsabilidade de defender os mais relevantes interesses sociais.

ARANTES, em recente e profundo estudo sobre a Instituição, analisa o fenômeno que denomina de “*reconstrução institucional*”, destacando, com razão, “*a característica de institution-building do processo que levou o Ministério Público a construir sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se pretensiosamente da figura de quarto poder da República*”<sup>35</sup>.

Fazendo uso da expressão que exprime a essência do presente trabalho, é possível dizer, com base na lição de ARANTES, que “*o processo de reconstrução institucional extraordinário*” das últimas décadas, que transformou o Promotor de Justiça “*em um novo ator político*”<sup>36</sup>,

---

a formação histórica do Ministério Público”, in: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), cit., p. 13; MAZZILLI, Hugo Nigro. “O Ministério Público na Constituição de 1988”, Saraiva, São Paulo, 1989, e “O acesso à Justiça e o Ministério Público”, Saraiva, São Paulo, 1998. Dentre os segundos, destacam-se: ARANTES, Rogério Bastos. “Um novo ator político”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, 25 de abril de 1997 e “Ministério Público e política no Brasil”, cit.; SADEK, Maria Tereza. “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, cit.; LAMOUNIER, Bolívar. “Redemocratização e estudo das instituições políticas no Brasil”, in: “Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais”, MICELI, Sérgio (Organizador), Sumaré – Fapesp, São Paulo, 1992; SILVA, Cátia Aida. “Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça”, Fapesp – Edusp, São Paulo, 2001; BONELLI, Maria da Glória. “Profissionalismo e política no mundo do Direito”, cit.

<sup>34</sup> GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil”, tese apresentada no 9º Congresso Nacional do Ministério Público, Bahia, 1992; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. “A participação do Ministério Público no processo civil”, in: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), cit., p. 162; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo, no já citado trabalho “Evolução Institucional do Ministério Público brasileiro”, analisa a transposição, ainda em andamento, “do parecerismo ao ombudsman” (p. 46).

<sup>35</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., pp. 21/22.

<sup>36</sup> Ob. cit., p. 15.

decorreu de um projeto de engenharia institucional definido a cada passo “*endogenamente*”, ou seja, pela “*ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes*”.

Enquanto sob o aspecto político a evolução do Ministério Público se confunde com sua própria história, materializando-se em inúmeras e sucessivas conquistas, como a da criação de um modelo de carreira, com concurso público de ingresso, da obtenção de garantias e prerrogativas idênticas às da Magistratura, do mandato para o Procurador-Geral de Justiça e tantas outras, sob o prisma funcional (ou seja, das atribuições), é possível apontar a Lei da Ação Civil Pública como a gênese da transformação da Instituição<sup>37 38</sup>.

---

<sup>37</sup> *O Ministério Público teve participação decisiva na edição da lei e na sua feição final. O projeto original, de autoria dos juristas Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, sem dúvida um avanço magnífico em nosso Direito, foi substancialmente ampliado por sugestões oferecidas por Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, com base em experiências concretas vividas em São Paulo, especialmente na área ambiental, de modo que passou a incluir a legitimidade do Ministério Público, a disciplinar o inquérito civil, a prever expressamente medidas cautelares, além de ampliar o âmbito de abrangência do novo diploma legal.*

<sup>38</sup> *ARANTES, Rogério Bastos (“Ministério Público e política no Brasil”, cit., pp. 31 e seguintes), talvez com razão e maior rigor científico, identifica esse momento de transformação com a edição do Código de Processo Civil de 1973, por ter conferido ao Ministério Público a defesa do interesse público (art. 82). Mantemos, porém, a referência ao marco da ação civil pública pela rapidez e alcance do salto evolutivo que proporcionou.*

## **B) Papel do inquérito civil e da ação civil pública na definição do novo agente político.**

*“De outro, promotores e procuradores procuraram desqualificar a crítica do processualista italiano e demonstrar que o Ministério Público tinha todas as condições para representar os novos interesses difusos e coletivos”<sup>39</sup>.*

É fundamental perceber que a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública foi condição para que os Promotores de Justiça se transformassem em verdadeiros agentes políticos.

Antes desses fundamentais instrumentos, a atuação do Promotor era meramente reativa e se esgotava no fiscalizar a aplicação, pelo Juiz, de normas de ordem pública em processos instaurados pela iniciativa de terceiros. Trata-se, sem dúvida, de missão relevante, mas de acanhado alcance, como ressaltou GUIMARÃES JÚNIOR ao apontar seus inconvenientes:

*“1) pouca abrangência do processo, cujos efeitos limitam-se às partes litigantes; 2) atuação predominante perante parcelas mais favorecidas da sociedade, que são as que mais freqüentemente ocorrem ao Judiciário; 3) zelo por interesses individuais disponíveis em muitos casos; e 4) posição de passividade, por depender da iniciativa de terceiros”<sup>40</sup>.*

O inquérito civil e a ação civil pública tiveram sua abrangência progressivamente ampliada desde 1985, passando a abarcar não apenas

<sup>39</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., pp. 57/58. O autor se refere à opinião de CAPPELLETTI, para quem os Promotores de Justiça não estavam à altura da tutela dos interesses difusos. A crítica do jurista italiano, repercutida no Brasil por GRINOVER, foi rebatida por FERRAZ, MILARÉ e NERY JÚNIOR, in: “A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos”, Saraiva, São Paulo, 1984.

<sup>40</sup> GUIMARÃES JÚNIOR. João Lopes. “Papel constitucional do Ministério Público”, cit., p. 102.

a defesa do meio ambiente, do consumidor e dos interesses artísticos, históricos, estéticos, turísticos e paisagísticos, mas, com a edição de leis posteriores e da própria Constituição Federal, todos os interesses sociais, como a moralidade administrativa, o patrimônio público, a educação, a saúde, os da infância e juventude, dos idosos, dos portadores de deficiências e tantos outros.

A possibilidade de usar, de ofício ou por provocação, o inquérito civil e a ação civil pública para investigação, prevenção ou reparação de lesões a esses que são os mais fundamentais interesses da sociedade faz sem dúvida do Promotor de Justiça um agente político.

Em artigo publicado ao ensejo das comemorações dos quinze anos de vigência da Lei da Ação Civil Pública, FERRAZ procurou demonstrar o fundamental papel desempenhado pelo Ministério Público na implementação (*enforcement*) daquele diploma legal:

*“A atuação do Ministério Público tem emprestado à ação civil pública extraordinária abrangência, em âmbito nacional. A Instituição soube aceitar a responsabilidade que se lhe oferecia, organizou-se rapidamente para tanto e merece reconhecimento pela forma isenta, mas decidida e corajosa, com que tem usado os novos instrumentos legais”*<sup>41</sup>.

Destacou, porém, com igual ênfase, a revolução que o uso dos novos instrumentos legais provocou no seio do próprio Ministério Público<sup>42</sup>.

Antes da Lei n. 7.347/85, os Promotores de Justiça oficiavam em processos cíveis em que houvesse interesse de ausentes e incapazes, nos relativos à infância, ou a questões de família e sucessões, resíduos, casamentos, registros públicos, falências e concordatas, acidentes do trabalho, ou, ainda, em ações populares e mandados de segurança.

---

<sup>41</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público”, in: “Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos”, MILARÉ, Édis (Coordenador), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p. 86.

<sup>42</sup> Ob. cit., pp. 88/91.

Nessas hipóteses, embora a intervenção se faça de forma proficiente, o certo é que seus efeitos se esgotam nos limites do próprio processo, atingindo apenas aquelas poucas pessoas que se encontram nos pólos ativo e passivo da demanda.

A maneira com que se dá a intervenção, por outro lado, lhe confere tímida expressão, pois se exaure em postura fiscalizadora – sobreposta à das partes – e na emissão de pareceres jurídicos que podem, ou não, ser levados em conta pelo Juiz da causa<sup>43</sup>.

Nesse sistema de atuação cível tradicional, o poder de iniciativa do Promotor é praticamente nulo: ele não age de ofício em defesa dos interesses que lhe são confiados, mas apenas reage ao estímulo provocado pela remessa de autos a seu gabinete, para simples análise jurídico-processual do caso.

Assim, tanto no âmbito cível como no criminal, a atuação dos Promotores de Justiça raramente atingia o terreno extraprocessual. A responsabilidade da Instituição normalmente se exauria com a tomada de providências de cunho meramente processual (denúncias, pareceres, recursos) nos feitos que lhe eram encaminhados pelo Poder Judiciário.

Mesmo na área penal, embora investido da titularidade exclusiva da ação penal pública, isso ocorre<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Sobre o tema, ver GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Papel Constitucional do Ministério Público” e também “Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil”, in: “Ministério Público – instituição e processo”, cit., pp. 101 e 143. Nessa mesma obra, dedicada ao estudo do Ministério Público contemporâneo, MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto faz dura crítica ao “parecerismo”: “O Ministério Público passou a desempenhar as funções de ‘fiscal da lei’, acumulando atribuições em quase todos os processos nos quais atuava o juiz. Seu parecer (ou manifestação nos autos) passou a contar com os mesmos requisitos de uma sentença. Ademais, o promotor de justiça passou a atuar com total liberdade de convicção, agindo como um legítimo fiscal da lei, como um fiscal dos interesses públicos em feitos que, cada vez menos, continham interesse público (como a defesa dos interesses dos ausentes, réus presos, família, sucessões, proprietários nas ações de usucapião etc.). Paralelamente, surge a praxe do ‘parecerismo’, fenômeno pelo qual os Promotores de Justiça passam a elaborar pareceres cada vez mais em tudo semelhantes a sentenças judiciais, atendendo a todos os requisitos formais de uma sentença e esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinham no feito” (“Evolução institucional do Ministério Público brasileiro”, cit., p. 49).

<sup>44</sup> Ver CORNACCHIONI, Paulo Sérgio. “Uma visão crítica (e autocrítica) da dicotomia cível – crime”, in: “Ministério Público – instituição e processo”, cit., p. 269.

O Ministério Público, considerado em seu todo, como Instituição<sup>45</sup>, normalmente não se sente responsável pelo crime enquanto fato social, ou pela eventual elevação dos índices de criminalidade, ou pelo estudo das causas dessa mesma criminalidade, ou ainda pela adoção de políticas específicas no tocante a delitos de maior gravidade.

A sociedade, por sua vez, não tem consciência dessa responsabilidade, o que significa, por um lado, certo conforto pela falta de cobrança, mas, por outro, inevitável (como também incorreta e indesejável) limitação da natureza e da eficácia da atuação criminal, que não ultrapassa o campo meramente jurídico-processual.

Não é difícil perceber o elevado grau de “burocratismo” existente na forma tradicional de atuação, daí porque não podia surpreender o fato de que ela mal fosse percebida pela sociedade, que sempre teve do Ministério Público uma visão imprecisa (identificada, no mais das vezes, com o Promotor do Júri). Não surpreende que essa atuação, tanto no crime como no cível, parecesse formal e burocrática.

A ação civil pública e o inquérito civil mudaram, na essência, a postura do Ministério Público frente a novos e relevantes interesses cuja tutela passou a lhe ser atribuída pela própria Constituição Federal.

Ganhou a Instituição poder de agir *ex officio*, conquistou instrumentos eficientes de investigação no âmbito do inquérito civil (notificação e intimação de testemunhas, requisição de informações, documentos e perícias, etc.).

O Promotor de Justiça passou, então, a se sentir diretamente responsável pelos valores e bens que deve defender (o patrimônio público e social, a infância, o meio ambiente, os direitos do consumidor, as normas urbanísticas), sem intermediários, sem trâmites burocráticos e independentemente da existência, ou não, de um processo judicial.

Houve, como facilmente se percebe, mudança radical de atitude.

---

<sup>45</sup> Com o que se ressalvam as iniciativas individuais de Promotores ou Promotorias.

O Promotor deixou de ser funcionário de gabinete, de conduta passiva, envolvido apenas com processos ou inquéritos instaurados por terceiros. Saiu de sua escrivaninha e dos limites dos Fóruns, ganhou as ruas, passou a ter contato direto com fatos sociais, políticos, administrativos e econômicos que, segundo a Constituição e as leis, reclamam sua intervenção.

Como bem observou GUIMARÃES JÚNIOR, a própria Constituição Federal, ao enumerar as funções institucionais do Promotor de Justiça, lhe confere nítido perfil de órgão agente, promovente de medidas, deixando de prever qualquer forma de atuação de natureza interveniente (art. 129 da Constituição)<sup>46</sup>.

Nesse momento, de extraordinária afirmação, o Promotor de Justiça ganhou definitivamente o *status* de agente político.

---

<sup>46</sup> GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Papel constitucional do Ministério Público”, cit., p. 95.

### C) Fatores históricos determinantes da mudança.

*“De fato, algo muito precioso estava em jogo. Como vimos, desde o final dos anos de 1970 o Ministério Público veio forjando o argumento da indisponibilidade de direitos da sociedade e reforçando sua condição de verdadeiro guardião do interesse público”<sup>47</sup>.*

Também é importante compreender, por outro lado, as razões que propiciaram que o Ministério Público brasileiro evoluísse no sentido de alcançar essa peculiar conformação, sem paralelo em todo o mundo.

A explicação parece residir em duas diferentes ordens de fatores: a primeira, concernente às condições sócio-políticas do País; a segunda, relativa à luta corporativa que o Ministério Público vinha desenvolvendo, com maior intensidade a partir da década de setenta, para se afirmar como instituição estatal relevante.

Quanto ao primeiro aspecto, o Brasil se caracteriza por um quadro de profundas desigualdades e de terrível injustiça social.

Parcela majoritária da população é com razão qualificada de “excluída”, porque inteiramente à margem dos direitos sociais mais básicos, como alimentação adequada, atendimento médico, ensino de qualidade, emprego ou moradia, por exemplo.

Milhões de brasileiros se vêem privados de vida condigna, experimentando, ao revés, a pobreza e, mesmo, a mais absoluta miséria.

Para essa imensa maioria, os direitos sociais, ainda que formal e solenemente proclamados pela Constituição Federal e por inúmeras leis, não passam de sonho distante e inatingível, tendo em vista a inexistência de condições ou mecanismos eficazes para a sua afirmação prática.

---

<sup>47</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., p. 60.

A maior concentração de renda do planeta é, com certeza, a faceta mais perversa desse problema: a minoria detém o poder de fato (político e econômico) e seria utópico pensar que voluntariamente se dispusesse a partilhar progressivamente esse poder; a maioria, por outro lado, apresenta carências tão significativas que não se encontra inteiramente apta, na prática, a fazer valer seus próprios interesses (igualmente utópico seria acreditar que os “excluídos”, privados de alimentação, educação, saúde e emprego digno, tivessem condições de conhecer todos os seus direitos e de lutar por eles).

Havia, enfim, parcelas majoritárias da população cujos direitos clamavam por quem os defendesse, ainda que de forma subsidiária e concorrente.

ARANTES acentua, nesse aspecto, com preocupação, o “*grande paradoxo que caracteriza a evolução recente do direito brasileiro*”:

*“o mesmo processo que, nos anos de 1970 e 1980, levou à maior de todas as rupturas no princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, com o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos”*<sup>48</sup>.

O autor, não sem boa dose de razão – como veremos adiante – sugere que o Ministério Público se prevaleceu dessa suposta hipossuficiência para implementar seu projeto expansionista:

*“O que estamos assistindo no Brasil nas últimas décadas é uma peculiar evolução institucional em que direitos novos são tomados por indisponíveis e seus titulares tomados por incapazes. Nesse processo, só não é paradoxal a posição do Ministério Público. Pelo contrário, talvez esteja aí a origem de sua força: frente à alegada incapacidade da sociedade, promotores e procuradores encontram legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis”*<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., p. 29.

<sup>49</sup> Ob. cit., p. 29.

Em outra passagem, mais contundente e de caráter especulativo, ARANTES chega a sustentar que o Ministério Público se dispunha a lutar contra a sociedade para assumir a defesa do interesse social:

*“O processo que levou à promulgação da Lei da ação civil pública em 1985, que descreveremos a seguir, mostra claramente como o Ministério Público estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse de afastar a própria sociedade civil do seu caminho”*<sup>50</sup>.

A crítica pode ser substancialmente atenuada quando se considera que o sistema legal, desde a edição da Lei da Ação Civil Pública, foi o da legitimação concorrente, a significar que a sociedade sempre teve (e tem) aberta a possibilidade de exercer em condições de igualdade sua iniciativa ao lado dos co-legitimados.

As dificuldades reais de acesso à Justiça, por parte de camadas majoritárias da população, é reconhecida por SADEK:

*“Por outro lado, ainda que em menor grau que no passado, é baixa a conscientização da população tanto sobre seus direitos como sobre os canais institucionais disponíveis para a solução de seus litígios. Tornaram-se lugares-comuns denúncias apontando o crescimento de comportamentos que contrariam os princípios de uma vida civilizada, da impunidade e das dificuldades de acesso aos canais formais de resolução dos conflitos. Segundo dados oficiais, de 1988, produzidos pela Fundação IBGE, apenas 30% dos indivíduos envolvidos em disputas procuram a Justiça estadual. As razões para isso são inúmeras, indo desde a descrença na lei e nas instituições judiciais até a banalização da violência”*<sup>51</sup>.

O presente trabalho, de qualquer forma, propõe seja reavaliada a estratégia de atuação do Ministério Público na área dos interesses difusos, com o escopo de reduzir seu papel preponderante nesse cenário, em gran-

---

<sup>50</sup> *Idem*, p. 54.

<sup>51</sup> SADEK, Maria Tereza. “Acesso à Justiça”, cit., p. 7.

de parte determinado por circunstâncias fáticas como a da titularidade do inquérito civil, da organização em carreira em todas as comarcas do território nacional, da desnecessidade de contratação de advogados, etc<sup>52</sup>.

Quanto ao segundo aspecto, por assim dizer “corporativo”, temos que o Ministério Público, historicamente, vinha se organizando para definir seu próprio futuro. Algo relativamente raro na esfera pública, objetivos foram traçados e estratégias de ação definidas e executadas<sup>53</sup>.

Durante anos, metas, diagnósticos e ações foram discutidos internamente, em saudável exercício de autocrítica e disposição para a mudança. O ambiente interno sofreu ainda expressivo processo de democratização, que incentivava esses questionamentos.

A Instituição queria crescer, se afirmar, e explorou a vocação para a defesa do interesse público a fim de ampliar seus horizontes de atuação, oferecendo-se para a implementação concreta dos interesses sociais, em especial os das camadas mais carentes da população.

Esse fenômeno foi com muita argúcia apreendido por ARANTES, que o expressou em feliz síntese:

*“O ponto de inflexão nesse sentido parece ter sido a função de defesa do interesse público, concedida pelo Código de Processo Civil em 1973, e que constitui precisamente o marco inicial de nosso relato sobre a história recente do Ministério Público. Em seguida, no final da ditadura militar e coincidindo com a ascensão dos chamados ‘novos movimentos sociais’, de forte conotação anti-Estado, o Ministério Pú-*

---

<sup>52</sup> Sobre o desequilíbrio de fato entre os co-legitimados, ver: ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., p. 73; FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público”, in: “Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos”, MILARÉ, Édís (Coordenador), cit., p. 91.

<sup>53</sup> Sobre esse fenômeno, ver a percuciente análise de ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., pp. 19/113. Sobre os avanços obtidos na década de 70, ver FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ministério Público: quando o passado aponta o futuro”, artigo publicado na Revista da Associação Paulista do Ministério Público, 1997, n. 5, p. 35.

*blico conseguiu uma segunda grande vitória: canalizar para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro – a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional – enquanto o debate jurídico e político que alimentava essa mudança preconizava o fortalecimento da sociedade civil e nutria profunda desconfiança em relação a instituições estatais como o Ministério Público. Na verdade, como veremos, essa paradoxal ascensão do Ministério Público num contexto marcado por ideologias anti-Estado só ocorreu porque, no curso da redemocratização do país, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e para construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. Nesse sentido, por mais contraditório que pareça, o Ministério Público soube captar o sentido da mudança nos anos de 1980 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado, apesar de ser parte dele”<sup>54</sup>.*

Na verdade, as medidas de reengenharia institucional tendentes à obtenção da independência do Ministério Público começaram a ser propostas (endogenamente) já no final da década de 60. Em magnífico ensaio classificado em primeiro lugar no II Congresso do Ministério Público Fluminense, em 1968, GUIMARÃES, MACEDO e PENTEADO propunham a necessidade de conquistas que são pilares sobre os quais se assenta hoje a Instituição<sup>55</sup>:

a) reexame da posição doutrinária do órgão do Ministério Público, no quadro das atividades judiciárias, situando-o, em consonância com a atual colocação constitucional brasileira e com a melhor doutrina, como *Órgão de Justiça*;

b) Procurador-Geral eleito pela classe;

<sup>54</sup> ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, cit., p. 24.

<sup>55</sup> GUIMARÃES, João Lopes, MACEDO, Ronaldo Porto e PENTEADO, Djalma Negreiros. “Ministério Público – órgão de Justiça”, in: JUSTITIA, vol. 68, p. 7.

c) luta pela obtenção da total autonomia administrativa do Ministério Público, arredando-o de qualquer dependência com os Poderes do Estado;

d) obtenção da independência financeira da instituição através de recursos orçamentários próprios e meios para a execução respectiva;

e) uniformização dos Ministérios Públicos estaduais em torno das conquistas consideradas substanciais: remuneração condigna; proibição da advocacia; total separação do corpo de advogados encarregados de sustentar o interesse do Estado-Administração; equiparação de vencimentos com os da magistratura de cada unidade da Federação; organização em carreira; irredutibilidade de vencimentos; promoção de entrância a entrância; inamovibilidade relativa, excepcionada pela remoção no interesse do serviço, a juízo exclusivo dos órgãos competentes da própria Instituição; concurso de provas e títulos, para o ingresso na carreira;

f) órgão disciplinar dos quadros da própria Instituição<sup>56</sup>.

O Ministério Público, portanto, cujos membros estão distribuídos por todo o território nacional, se dispôs a assumir a defesa, em Juízo, dos direitos sociais constitucionalmente assegurados a cidadãos que, em realidade, deles muito careciam e carecem.

Teve a coragem de preencher importante lacuna em nosso ordenamento jurídico: afirmou-se como Instituição estatal relevante e essencial ao regime democrático (sobretudo nas nossas específicas circunstâncias históricas) quando se apresentou como ator disposto a agir em defesa dos interesses de cunho social, inclusive, quando necessário, contra o poder político ou econômico.

O uso do inquérito civil e da ação civil pública em favor de interesses sociais, nesse quadro de profunda desigualdade e concentração de poder, ocorre, inevitavelmente, num ponto crítico de transformação

---

<sup>56</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ministério Público: quando o passado aponta o futuro”, cit., p. 35.

e, mesmo, de ruptura do *status quo*: é impossível assegurar que a generalidade da população brasileira conte com atendimento médico decente, ou com educação de melhor qualidade, por exemplo, sem que recursos orçamentários sejam destinados a tais fins, recursos esses que serão retirados de outra rubrica qualquer (provavelmente em detrimento da minoria); da mesma forma, combater a improbidade administrativa significa, sempre, combater desmandos e privilégios de que usufruem os detentores do poder.

Não por acaso, o Ministério Público, em todo o Brasil, nos últimos anos tem obtido grande projeção na mídia<sup>57</sup>, mas, por outro lado, tem sofrido também reiterados e pesados ataques tendentes a inibir sua ação.

---

<sup>57</sup> No final de julho de 2002, por exemplo, ao divulgar seu relatório sobre o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, a Organização das Nações Unidas – ONU destacou o Ministério Público de Santa Catarina, considerado um exemplo de atuação responsável e transparente, zelando pela boa aplicação dos recursos públicos e incentivando a formação de parcerias em busca de resultados que beneficiam a comunidade.



### **III – Necessária adaptação da estrutura orgânica do Ministério Público ao novo perfil constitucional (reengenharia), que ainda não ocorreu.**

*“Mesmos organismos internacionais, outrora mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas nas instituições de Justiça. Apesar, contudo, dessas mudanças e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nessa área, o Judiciário continua sendo bastante desconhecido”<sup>58</sup>.*

#### **A) Dificuldades a serem vencidas.**

*“Ou seja, promotores e procuradores vêem a si mesmos como os atores menos responsáveis pela existência de crise na justiça no país...” ... Perguntamos também quais seriam os obstáculos ao bom funcionamento da justiça no Brasil e, mais uma vez, constatamos uma tendência a identificar a fonte dos problemas fora do Ministério Público”<sup>59</sup>.*

As considerações feitas nos últimos tópicos deste trabalho podem sugerir certo ufanismo muito comum em escritos recentes sobre o Ministério Público.

Não é este, entretanto, o escopo do estudo.

A firme disposição do Ministério Público de se afirmar, a conquistista e o uso de instrumentos como o inquérito civil e a ação civil pública em defesa dos mais relevantes interesses sociais, são, sem dúvida,

<sup>58</sup> SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão Dias de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, in: “Acesso à Justiça”, cit., p. 13.

<sup>59</sup> SADEK, Maria Tereza. “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, cit., p. 30.

condições essenciais, mas não necessariamente suficientes para que a Instituição se adapte plenamente ao novo perfil que lhe foi dado pela Constituição Federal<sup>60</sup>.

Antes, trata-se de perfil sem igual em todo o mundo, marcado pela missão de afirmar direitos sociais num ambiente de profundas carências, a qual, por sua relevância e grandeza, assume feição de verdadeiro desafio, a exigir do Ministério Público extraordinária capacidade de organização e eficiência.

Algumas circunstâncias, porém, conspiram fortemente contra essa necessidade:

1) a tradição do “parecerismo”, isto é, da atuação de cunho jurídico-formal, menos comprometida com resultados socialmente relevantes, o que determina a coexistência, ainda hoje, de dois modelos bastante distintos de exercer o Ministério Público;

2) a existência de compromissos, no que diz respeito à Instituição como um todo, com resultados processuais apenas, consistentes em manifestações tempestivas nos feitos a seu cargo;

3) a falta de transparência no tocante às metas institucionais, aos critérios de atuação e aos resultados alcançados;

4) a inexistência, por um lado, de mecanismos eficientes de estímulo ao merecimento e, por outro, de um sistema que permita a imposição de responsabilidades individuais e coletivas, próprias de verdadeiros agentes políticos.

A conseqüência dessas carências traduz-se em baixo grau de legitimidade substancial e, sobretudo, em alta dose de burocratização da

---

<sup>60</sup> Na introdução da obra “Ministério Público e direito alternativo”, MACHADO, Antonio Alberto e GOULART, Marcelo Pedrosa consignam: “*Queremos problematizar, propor uma autêntica reflexão sobre o novo perfil político-institucional do Ministério Público e sobre a função social do promotor de justiça. Enfim, reavaliar o nosso papel em um contexto de constante transformação social*” (Editora Acadêmica, São Paulo, 1992, p. 15).

atuação, cujos resultados decorrem mais do voluntarismo e da iniciativa individual de vários de seus membros do que da organização ampla e consistente da própria Instituição, como um todo.

De certa forma, eram naturais as dificuldades.

Toda a estrutura orgânica e administrativa do Ministério Público, atualmente existente, foi concebida e implementada antes das profundas transformações havidas a partir da década de oitenta.

Além disso, numa estrutura de carreira, ainda que submetida a elevados índices de renovação e com perfil jovem, não seria mesmo razoável esperar que a adaptação ao novo perfil, tão diferenciado, se fizesse aos saltos, mesmo porque está a exigir verdadeira transformação na postura profissional do novo Promotor de Justiça.

O problema foi percebido por PROENÇA:

*“A rapidez e profundidade do movimento de inovação legislativa ocorrido desde a promulgação da Lei da Ação Civil Pública acarretaram um descompasso entre o programa de trabalho apontado pelas novas normas e a estrutura do Ministério Público, oriunda de seu perfil institucional tradicional. Verifica-se, ademais, que a persistência desta estrutura vincula-se a uma visão política conservadora, que não faz jus às transformações por que passou a sociedade brasileira recentemente”<sup>61</sup>.*

---

<sup>61</sup> PROENÇA, Luís Roberto. “Inquérito Civil”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001, p. 147.

## **B) Primeiros diagnósticos sobre a necessidade da reengenharia.**

*“O atual momento vivido pela Administração do Estado de São Paulo exige que se efetuem profundas mudanças em relação aos seus processos de gestão devido a fatores como a acentuada elevação da demanda por serviços públicos, ao mesmo tempo em que se dá uma contração dos recursos para atendê-la; à crescente complexidade da atividade governamental, à medida que se assimilam novos parâmetros de desenvolvimento econômico e social; e sobretudo, à pressão generalizada no país pela aplicação de novos critérios políticos e procedimentos no trato da coisa pública”<sup>62</sup>.*

O projeto do Ministério Público brasileiro para a Assembléia Nacional Constituinte foi conduzido, sobretudo, por intermédio da CONAMP – Confederação Nacional do Ministério Público e pelo grupo que, em São Paulo, detinha a Procuradoria-Geral de Justiça.

Esse último, portanto, profundamente familiarizado com o significado e com as conseqüências das vitórias alcançadas, passou, a partir de 1989, a preparar o Ministério Público de São Paulo para as necessárias mudanças em sua estrutura, sem as quais a Instituição estaria exposta ao grave risco da crise hoje experimentada.

Em discurso proferido no dia 20 de outubro de 1990 para todos os Procuradores e Promotores de Justiça do Estado, reunidos no Memorial da América Latina, o Procurador-Geral de Justiça de São Paulo – que fora o Presidente da CONAMP durante o processo constituinte – celebra o “*ato de coragem*” que significou “*escrever o próprio destino*” da Instituição na Constituição Federal.

---

<sup>62</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, TEIXEIRA, Maria Odeth Pereira de Almeida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento na administração estadual”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), 1994, cit., p. 53.

Aquela reunião, todavia, não tinha o escopo de comemorar a vitória, mas de alertar toda a Classe para a indeclinável necessidade de desencadear o processo de “*intensas reformas*” tendentes à implementação do novo modelo constitucional do Ministério Público:

*“Processo de reformas profundas, que passa pela alteração de nosso método de trabalho e reformulação de estruturas antigas. Processo que alcança a nossa própria vida individual, dentro da Instituição. Processo de reformas que impõe definições mais claras do papel que devemos desempenhar na sociedade e que exige a expressa manifestação de uma vontade institucional.*

*Volvendo os olhos para a História Política da América Latina e do nosso País, percebemos claramente que certas idéias, certos movimentos, certas tendências acabam sendo consentidas pelos detentores do Poder Político somente porque, se formalmente representam instrumentos de Justiça, substancialmente são inócuos.*

*Inócuos porque o sistema em que se inserem acaba deturpando e sufocando a própria idéia que se pretendia realizar. São os mecanismos internos e externos de controle, que transformam ideais em instrumentos de faz-de-conta.*

*A nossa Instituição corre esse risco terrível.*

*Se o futuro que desejamos não cabe dentro de nossa estrutura, de nossa organização, de nosso sistema, o sintoma é claro – não há mesmo como aperfeiçoá-lo, pois está criado o eterno círculo vicioso que deteriora e mata a idéia, impedindo-nos de efetivamente transformar a realidade.*

*Os que não desejam que o Ministério Público realize seu destino, apostam justamente nisto – na nossa tentativa de aperfeiçoamento do velho sistema, da velha estrutura.*

*Mas o velho sistema e a velha estrutura já se esgotaram.*

*Já cumpriram o seu papel e por isso nos conduziram ao que somos: partes integrantes de uma Justiça absolutamente desacreditada e*

*incapaz de vencer sequer a sua própria morosidade, talvez o menor de seus defeitos.*

*Sistemas e estruturas, como tudo na vida, cumprem ciclos, fases de evolução.*

*O importante é saber o momento em que essas etapas se encerram”.*

É fácil perceber que as mudanças preconizadas não eram apenas de cunho administrativo, senão estruturais, ou melhor, verdadeira transformação de “sistema” ou “modelo”.

Outro propósito não justificaria a convocação de todos os membros da Instituição, como então aconteceu, nem a seguinte e dramática advertência feita no mesmo discurso:

*“Que fique bem clara a questão posta: não há outra alternativa – ou criamos um novo método de realizar Ministério Público, ou estaremos irremediavelmente exercendo um Ministério Público de faz-de-conta.*

*Contudo, há uma ponderação mais séria ainda.*

*É preciso sinceramente saber se o futuro que escolhemos cabe dentro de nós mesmos. Dentro da cabeça e do coração de cada um: o futuro, como já disse, é desenhado com a nossa vida individual, com a vida de cada qual.*

*Não se podem imaginar reformas que não atinjam, direta e imediatamente, a nossa própria vida, a minha vida, a vida de cada um de nós.*

*Eis porque também já disse que talvez não haja desafio maior.*

*O comodismo, a indiferença e o egoísmo são incompatíveis com a vontade de mudar”.*

Aconteceu, porém, que a maior parte das lideranças desse grupo político deixou, pouco depois, a Carreira, em circunstâncias políticas bastante desgastantes para o Ministério Público de São Paulo, de modo

que esse específico processo de reformas, apenas iniciado, foi abruptamente truncado e jamais retomado.

O futuro institucional desenhado na Constituição, em consequência, continuou a “*não caber*” plenamente em nossa estrutura.

“*O velho sistema e a velha estrutura*”, embora “*esgotados*”, continuaram em vigor.

Imediatamente após a edição da Constituição Federal de 1988, outro grupo de Promotores de Justiça, em São Paulo, passou a se reunir para discutir o novo Ministério Público nela previsto, as dificuldades existentes para implementá-lo e as ações tendentes a superá-las<sup>63</sup>.

Um diagnóstico inicial foi apresentado por FERRAZ e GUIMARÃES JÚNIOR no trabalho “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, publicado de forma avulsa pela Associação Paulista do Ministério Público, em 1992<sup>64</sup>.

Na introdução desse artigo propunha-se o re-estudo da Instituição (uma nova doutrina e um novo modelo), a fim de:

---

<sup>63</sup> *Correndo o risco de omitir algum nome, dessas reuniões, que ocorriam no âmbito do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Constitucionais do Cidadão e, mais tarde, do Grupo de Implantação das Promotorias de Justiça, ambos coordenados por Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, participavam, por exemplo, Ailton Cocurutto, Álvaro Mistura Filho, Arthur Pinto Filho, Camilo Pileggi, Carlos Alberto de Salles, César Mecchi Morales, Dora Bussab Castelo, Eduardo Ferreira Valério, Felipe Locke Cavalcanti, João Lopes Guimarães Júnior, José Antonio Franco da Silva, José Carlos Meloni Sícoli, José Jesus Cazetta Júnior, Lídia Helena F. Costa dos Passos, Liliana Allodi Rossit, Luís Roberto Proença, Marisa Rocha Teixeira Dissinger, Mônica de Barros Marcondes Desinano, Nelson Gonzaga de Oliveira, Paulo Roberto Dias Júnior, Paulo Sérgio Cornacchioni, Regina Krauter Paim Pamplona, Renato Nascimento Fabbrini, Ronaldo Porto Macedo Júnior e Wilson Alencar Dore.*

<sup>64</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. *Esse estudo era completado por duas teses defendidas pelos autores no 9º Congresso Nacional do Ministério Público, no mesmo ano, em Salvador, Bahia: “O delineamento constitucional de um novo Ministério Público”, do primeiro (JUSTITIA, vol. 161, p. 9), e “Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil”, do segundo, anteriormente citada.*

*“a partir de uma exegese lógico-sistemática da Constituição Federal, considerar e explicar: a) a ratio essendi do Ministério Público, isto é, seu novo e verdadeiro papel, sua missão institucional; b) a dimensão política e social de sua atuação; c) a adaptação de suas funções cíveis tradicionais ao novo perfil constitucional; d) a reestruturação de sua atuação penal, ensejando medidas que lhe possibilitem interferir diretamente na realidade criminal; e) construção de uma nova estrutura administrativa interna e a adoção de uma nova postura de atuação funcional”.*

A racionalização da atuação cível foi, então, pioneiramente proposta, com longa fundamentação<sup>65</sup>.

A transcrição das conclusões daquele artigo certamente revelará muita semelhança com as propostas feitas no presente trabalho e, portanto, infelizmente, também revelará que uma década passou sem que se avançasse significativamente nesse campo:

*“Os processos de massificação e de democratização trouxeram consigo a necessidade de um órgão estatal desvinculado dos Poderes do Estado para atuar com autonomia e independência na defesa dos interesses sociais mais abrangentes. Compreendendo essa necessidade, o Constituinte e o legislador alargaram sobremaneira as funções do Ministério Público.*

*Vale dizer, assim, que o surgimento dessa nova perspectiva para a Instituição relaciona-se diretamente com as transformações sociais e políticas ocorridas no Brasil.*

*É importante que os membros do Parquet tenham consciência das condicionantes históricas que determinam o âmbito, a natureza e o sen-*

---

<sup>65</sup> A idéia de restringir a participação dos Promotores de Justiça no processo civil tradicional, aliás, foi de início muito mal recebida (inclusive no 9º Congresso Nacional do Ministério Público, onde as já referidas teses foram apresentadas), pois contrariava inteiramente a estratégia de ampliação contínua das atribuições, observada até então, historicamente, como forma de assegurar a sempre almejada isonomia com o Poder Judiciário.

*tido de suas atribuições institucionais. Acompanhar a evolução do Direito e as mudanças sociais e conhecer a realidade brasileira – marcada pela pobreza e pelas desigualdades sociais – são pressupostos para a compreensão do atual papel político do Ministério Público, pois assim como ‘não se organiza uma Justiça para uma sociedade abstrata, e sim para um país de determinadas características sociais, políticas, econômicas e culturais’<sup>66</sup>, da mesma forma não se pode conceber um Ministério Público desvinculado dos problemas nacionais.*

*Se hoje podemos dizer que uma etapa da história da Instituição se esgotou com seu fortalecimento no plano constitucional – concretizado pelo reconhecimento da importância de seu papel e de suas funções na vida institucional do País, e pela concessão das garantias mínimas para exercê-las – temos por outro lado o desafio que a nova etapa impõe.*

*No entanto, para que possa assumir na plenitude sua missão constitucional e exercer com eficiência suas funções política e social, resta ainda ao Ministério Público um caminho a ser percorrido. É preciso, desde logo, que seus membros se conscientizem dessa missão, passando a conhecer e atacar os inúmeros problemas que afligem a população brasileira e que se relacionam com a área de atuação ministerial, que é vastíssima. Daí a essencialidade de plena e exclusiva identificação do Ministério Público com o interesse social.*

*Ademais, é essencial dotar o Ministério Público da estrutura e independência necessárias, colocando-o à prova da reação daqueles cujos interesses políticos e econômicos forem contrariados por sua atuação.*

*Fundamental, outrossim, que as atuais atribuições legais do Ministério Público sejam revistas, a fim de eliminar aquelas que não se*

---

<sup>66</sup> Cf. WATANABE, Kazuo. “Acesso à Justiça e sociedade moderna”, in: “Participação e Processo”, GRINOVER, Ada Pellegrini (Coordenadora), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1988, p. 129.

*jam mais compatíveis com seu papel institucional e que estejam a dificultar um maior avanço na defesa dos interesses sociais.*

*Tudo reclama, por fim, uma reformulação interna da própria Instituição, com a redefinição do papel dos órgãos de Administração Superior, que devem preocupar-se com o apoio ao Promotor de Justiça, oferecendo-lhe as melhores condições possíveis de trabalho.*

*O fim da impunidade, da corrupção e da omissão das autoridades, assim como a defesa do patrimônio público, dos contribuintes, do meio ambiente, dos consumidores, dos trabalhadores, das crianças, dos adolescentes e dos direitos da cidadania são metas alcançáveis pela aplicação da lei, e os Promotores de Justiça têm para com a sociedade brasileira o compromisso de usar os instrumentos que lhe foram confiados, de provocar constantemente a intervenção do Judiciário objetivando a aplicação da lei em prol do interesse social e dos direitos inerentes à cidadania.*

*Assim agindo, estará o Ministério Público dando a contribuição que lhe cabe no sentido do engrandecimento do Poder Judiciário, no sentido da consecução de Justiça real e substancial, no sentido, finalmente (e por conseqüência), do aprimoramento da democracia política e social em nosso País”.*

### C) Inviabilidade do modelo atual.

*“Outros ventos sopraram durante a década de oitenta, trazendo uma abertura política, e com ela, novas forças sociais. A falência do modelo de administração pública que ora assistimos resulta fundamentalmente da impulsão de novas forças no espaço político de nossa sociedade”<sup>67</sup>.*

As mudanças políticas, sociais e econômicas ocorridas no Brasil nas últimas décadas tornaram muito evidente a inadequação dos modelos organizacionais das instituições públicas para atender as novas demandas, geradas por um País em processo de redemocratização.

As Polícias se mostram incapazes de acompanhar o crescimento dos índices de criminalidade, assim como o sistema penitenciário se encontra falido.

A capacidade dos Tribunais de Contas cumprirem seu papel é questionada em face de um sistema que estabelece que os fiscais são escolhidos pelo principal fiscalizado.

As estruturas públicas estão em crise: os sistemas organizacionais em vigor estão superados e não são capazes de produzir os resultados esperados pela sociedade.

Trata-se de uma crise gerencial e de eficiência.

O problema tem sido bastante discutido nos últimos anos em relação ao Poder Judiciário<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 9.

<sup>68</sup> Sobre as necessárias reformas do Poder Judiciário, ver: FARIA, José Eduardo. “O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da Justiça brasileira”, in: “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), Malheiros, São Paulo, 1994. FARIA, José Eduardo. “As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais”, in:

FARIA, um dos mais profundos estudiosos do tema, assim estabelece seus contornos:

*“Com a redemocratização do País, na primeira metade dos anos 80, com o agravamento da crise econômica, a partir da segunda metade dessa década, e com a explosão da crise social, nos anos 90, evidenciada pela existência de 32 milhões de pessoas vivendo em estado de miséria absoluta, o Judiciário voltou a exercer um papel decisivo no País. Num período histórico fortemente marcado por instabilidades, impasses e desigualdades, a magistratura foi desafiada a aplicar, em conflitos inéditos na história dos tribunais brasileiros, uma ordem legal fragmentada entre muitos institutos jurídicos anacrônicos e algumas novas leis de caráter social. Ao enfrentar esse desafio num momento de explosão de demandas que incidiram sobre o Judiciário sob a forma de conflitos econômicos de agentes privados com o Estado e de sucessivas tentativas de reconhecimento dos direitos humanos e sociais assegurados pela Constituição, por parte dos seguimentos marginalizados da população, os magistrados se viram diante de tarefas difíceis, para cuja execução sofriam todo tipo de limitações – da insuficiência crônica de recursos a estruturas organizacionais comprovadamente obsoletas, passando por uma formação técnico-profissional excessivamente formalista”<sup>69</sup>.*

Quanto ao Ministério Público, o que parecia muito evidente, a partir de 1988, era a utopia de imaginar que ele pudesse cumprir seu novo destino constitucional sem passar por profundas reformas internas que

---

*Revista da Procuradoria Geral do Estado, vol. 38, dezembro de 1992. FARIA, José Eduardo (Coordenador). “Direito e Justiça: a função social do Judiciário”, Editora Ática, São Paulo, 1989. FARIA, José Eduardo. “A crise do Poder Judiciário”, in: “Justiça e Democracia”, publicação da Associação dos Juizes para a democracia, Editora Revista dos Tribunais, vol. I, São Paulo, 1996. CAMPILONGO, Celso Fernandes. “Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico”, in: “Direitos Humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), Malheiros, São Paulo, 1994. LOPES, José Reinaldo de Lima. “Crise da norma jurídica e a reforma do Judiciário”, in: “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), citado.*

<sup>69</sup> FARIA, José Eduardo. “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, cit., p. 9.

adaptassem sua estrutura, criada no passado em circunstâncias e com objetivos inteiramente diversos dos atuais, ao novo perfil de agente político e ao exercício das novas atribuições.

Alguns dos problemas – ou, melhor dizendo, desafios – por vencer são examinados nos tópicos seguintes.

## 1) Necessidade de ampliar a base de legitimidade social do Ministério Público.

*“O processo de legitimação das decisões assume, assim, importância fundamental nesta conjuntura em que o aparelho de Estado procura se adequar a mecanismos democráticos de administração”<sup>70</sup>.*

A questão aqui enfocada integra agenda mais ampla, que é a da reforma do Estado, ou a do problema da legitimação das estruturas estatais em geral, especialmente quando inseridas num ambiente democrático<sup>71</sup>.

Ela tem sido debatida, por exemplo, em relação à Magistratura e é exposta de modo preciso e sintético por FONSECA, em estudo sobre “As dificuldades do exercício pelo Poder Judiciário das suas funções sociais: as crises de finalidade e de eficiência”:

*“O indisfarçável enfraquecimento da legitimação do Estado, enquanto organização de poder emanada do povo, o descrédito e o desrespeito às suas instituições são resultados da sua incapacidade em garantir aos cidadãos subsistência digna por meio de intervenções que objetivem, ao mesmo tempo, a prevenção dos conflitos sociais e soluções eficazes para as remanescentes, resultando na instabilidade do sistema político-jurídico e econômico a ponto de comprometer a própria democracia, o que nos leva a refletir, também, sobre as causas das crises de eficiência e de identidade enfrentadas pelo Poder Judiciário brasileiro. O Judiciário não pode ficar imune às críticas que convergem sobre as instituições políticas ou isolado do debate sobre a reforma do*

<sup>70</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANATA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 11.

<sup>71</sup> Sobre o tema, ver PINTO FILHO, Arthur. “Constituição, classes sociais e Ministério Público”, in: “Ministério Público – instituição e processo”, cit., pp. 66 e seguintes.

*Estado: deve-se discutir se pode ele exercer satisfatoriamente suas funções sociais, se ele atende aos projetos da sociedade moderna*<sup>72</sup>.

FARIA também tem abordado o tema e mostra, com a habitual acuidade, como ele ainda tem sido negligenciado pela mídia e pelo próprio Poder Judiciário:

*“A exemplo do que ocorreu quando derrubou a cobrança da contribuição dos inativos, se conceder novas liminares contra a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou travar as reformas estruturais que vierem a ser propostas pelo novo governo, como a previdenciária, o Judiciário mais uma vez terá sua legitimidade questionada pelo Executivo e pelo Legislativo. Na democracia, afinal, como pode almejar ter o direito à última palavra uma instituição que controla de modo quase total o acesso aos seus quadros e em cujo âmbito o valor da independência se sobrepõe a outros com os quais deveria compor, como eficiência, transparência e respeito ao equilíbrio das finanças públicas?*

*Apesar de sua importância, esta questão tem sido desprezada pela mídia. No máximo, ela se limita a noticiar propostas de entidades de magistrados para reformular os critérios de escolha do STF e restringir a indicação de quem não pertença aos quadros da corporação. Com um arraigado espírito de corpo que sempre corroeu os mecanismos de autocontrole e levou a uma perigosa diluição de responsabilidades, o Judiciário tornou-se um Poder em cujo âmbito a representação que seus integrantes fazem de si próprios colide com a imagem de inépcia, alienação e inacessibilidade com que são vistos pela sociedade.*

*Até certo ponto, a instituição é internamente coesa, mas socialmente isolada. Ela invariavelmente se apresenta como guardiã de valores últimos, com base na premissa de que ‘a justiça não tem preço’. Na maioria das vezes, contudo, exime-se da cobrança de responsabilidade*

---

<sup>72</sup> FONSECA, William Lopes da. Revista da Escola Paulista da Magistratura, vol. 3, n. 1, janeiro/junho de 2002, p. 27.

*des, principalmente no que se refere às conseqüências econômicas de suas decisões para o conjunto da sociedade. Ora, se os críticos da instituição estão certos quando afirmam que o poder da Justiça não deriva das urnas, para refutar o argumento não teria a magistratura de reformular seus ineficientes mecanismos de responsabilidade disciplinar e aceitar um amplo controle externo? Uma resposta a essa indagação é dada por Perfecto Ibañez, ministro da Corte Constitucional da Espanha e um dos ícones das novas gerações de juízes engajados na luta pela democracia.*

*‘Se do que se trata é alcançar o máximo grau possível de racionalização do exercício do poder, de todas as expressões de poder estatal, a conseqüência da indubitável relevância adquirida por tais efeitos pela independência judicial e da necessidade de fazê-la efetiva frente a todos deve ser combinada com um eficaz funcionamento dos dispositivos legais de controle e uma ágil atuação dos mecanismos estatutários de responsabilidade’, diz ele. Trata-se, como se vê, de alcançar um equilíbrio difícil e tenso, no qual a formação cultural da magistratura, um problema sempre mencionado mas muito descuidado, exerce um papel essencial.*

*Por isso, após um longo período de desvalorização profissional da corporação, de massificação da carreira e de crescente ‘mídiação’ das atividades forenses, terão nossos juízes, ao julgar recursos contra a LRF e as ações relativas às reformas propostas pelo novo governo, sensibilidade para compreender as dificuldades que elas acarretam tanto para a legitimidade de sua instituição quanto para o próprio futuro da corporação?*

*Trocando em miúdos, a magistratura terá consciência de que a Justiça, por ser um serviço público, ‘tem preço’ e está sujeita a restrições orçamentárias? Saberá ela se reciclar, adaptando à nova realidade econômica uma cultura formalista e assentada em princípios jurídicos tornados anacrônicos pela integração dos mercados e pela consa-*

*gração de princípios como o da eficiência administrativa e o da responsabilidade fiscal?”<sup>73</sup>.*

No tocante ao Ministério Público, a missão de tutelar interesses sociais, titularizados por parcelas heterogêneas da sociedade – e, assim, não raro conflitantes com os de outras parcelas da mesma sociedade – está a reclamar a definição de mecanismos de legitimação substantiva de sua ação, que o simples sistema de carreira talvez não seja suficiente, no futuro, para assegurar.

Pouco se tem pensado acerca dessa questão, a qual, sem embargo, parece ter importância transcendente na evolução da Instituição.

O mecanismo mais claro de legitimação hoje existente é o da participação do chefe do Poder Executivo (eleito pelo povo) no processo de escolha do Procurador-Geral.

Apesar disso, em pesquisa feita pelo Departamento de Estudos Institucionais, da Associação Paulista do Ministério Público, 62,46% dos Procuradores e Promotores de Justiça de São Paulo consultados manifestaram-se favoráveis à eleição do Procurador-Geral de Justiça apenas pela Classe, sem nenhuma interferência externa.

Essa tem sido a posição dos órgãos nacionais de representação institucional, que buscam a alteração da Constituição Federal com esse propósito.

A nosso ver, entretanto, o escopo de assegurar maior grau de independência ao Procurador-Geral poderia ser alcançado sem perda do mecanismo de legitimação, bastando alterar o sistema de escolha para prever que o nome do eleito pela Classe fosse submetido à Assembléia Legislativa<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> FARIA, José Eduardo. “A legitimidade da Justiça e o novo governo”, artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 19 de janeiro de 2003, p. A2.

<sup>74</sup> Nesse sentido, a tese “Aperfeiçoamento do sistema de investidura do Procurador-Geral de Justiça: pressuposto para a afirmação do Ministério Público como defensor do regime democrático”, de

SILVA, em interessante pesquisa de campo junto a Promotores de Justiça de São Paulo, mostra que estes tributam ao contato mais direto com a população uma fonte importante de legitimidade:

*“No interior do sistema de justiça, os procuradores se identificam como os agentes mais próximos aos problemas sociais, carências e necessidades da população. A relação direta dos promotores de justiça com as populações das comarcas e com suas demandas seria a fonte de legitimidade do Ministério Público”<sup>75</sup>.*

Outros mecanismos tendentes à ampliação da base de legitimidade deveriam ser criados, sempre com o intuito de trazer à tona as verdadeiras demandas e carências dos destinatários finais da atuação do Ministério Público.

Princípio fundamental a ser observado, na definição desses mecanismos, é o da transparência.

TEIXEIRA e SANTANA, em capítulo sobre os “*elementos para um novo modelo de gestão pública*”, cuidam especificamente da “*legitimação da decisão político-administrativa*”:

*“A Administração Pública e suas entidades, em certo sentido, ‘pertencem’ aos cidadãos. No entanto, não há, entre nós, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações, nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública. Daí agravar-se a larga margem de insatisfação popular para com os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do*

---

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto, in: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), cit., p. 115. Interessante observar que na referida pesquisa feita pelo Departamento de Estudos Institucionais (Edições APMP, 2001), 23,50% dos entrevistados eram favoráveis à participação do Legislativo no processo de escolha do Procurador-Geral, número que se elevava a 30,21% na faixa de consultados com dez a vinte anos de carreira.

<sup>75</sup> SILVA, Cátia Aida. “Justiça em jogo”, cit., p. 102. A questão da legitimidade é recorrente no trabalho citado: ver pp. 114, 117 e 118, por exemplo.

*público em geral sobre a forma como são geridos os recursos, pagos direta ou indiretamente pela população.*

*A questão da decisão política, e, conseqüentemente, a legitimidade da ação pública torna-se tanto mais complexa quanto mais se avança no processo de urbanização e democratização nas sociedades modernas. Já não bastam os mecanismos de legitimidade legislativa e eleitoral das decisões políticas, pois a dinâmica das decisões políticas referentes a cada conjunto de questões exige um contínuo processo de interação com as forças sociais existentes. Daí a necessidade de mecanismos adequados de intermediação e validação das decisões públicas através de organismos representativos, sejam da esfera institucional, sejam das comunidades que se constituem no país”<sup>76</sup>.*

Segundo esses autores, a implementação dessa diretriz depende das seguintes medidas:

a) *“tornar mais claros e sistemáticos os mecanismos de tomada de decisões”;*

b) *“abrir espaços na estrutura da administração para a participação de setores representativos de segmentos da sociedade com interesses nas questões envolvidas, estendendo-lhes o poder de participação nas decisões”;*

c) *“fortalecer a integração do sistema governamental e administrativo pelo mecanismo de interdependência dos três poderes, revendo para tal os fluxos de comunicação e informação entre os mesmos”;*

d) *“garantir transparência em relação às decisões tomadas e aos seus encaminhamentos, facilitando a sua divulgação através da institucionalização de mecanismos de circulação e acesso às informações por parte do público interessado”<sup>77</sup>.*

<sup>76</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Remodelando a gestão pública”, cit., pp. 10/11.

<sup>77</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 12.

Dentre os mecanismos a serem predispostos, no Ministério Público, para ampliação da base de legitimidade institucional estaria, por exemplo, a elaboração de planos públicos de gestão, pelos Procuradores-Gerais, com diagnósticos e metas submetidos à sociedade.

A Instituição deveria, ainda, prestar contas de sua atuação, mediante relatórios anuais aos Poderes de Estado e à Sociedade, bem como por audiências públicas perante o Poder Legislativo.

Indagados sobre se eram favoráveis ao comparecimento anual do Procurador-Geral de Justiça à Assembléia Legislativa para prestar contas da atuação do Ministério Público e para solicitar os instrumentos dos quais depende a eficiência dessa atuação, 74,21% dos membros da Instituição consultados, no Estado de São Paulo, responderam “sim”, contra 24,93% contrários<sup>78 79</sup>.

Indispensável também, sem dúvida, maior aproximação com a comunidade, para o que muito servirá, como já vem servindo, o instituto das audiências públicas<sup>80</sup>.

Neste tópico, cuida-se de uma faceta da reengenharia que poderia ser denominada de “orgânico-institucional”.

Este trabalho não aprofunda o assunto, que merece estudo específico. Contudo, o novo sistema aqui alvitado, pelo choque de transparência que proporciona, pelos mecanismos de controle que institui e pela ampla participação social que deverá ensejar na definição de prioridades e na avaliação dos resultados alcançados, com certeza ampliará a base de legitimidade social do Ministério Público.

<sup>78</sup> FABBRINI, Renato Nascimento e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coordenadores). “O Ministério Público na visão de seus membros – consulta sobre temas institucionais”, Edições APMP, 2001, Departamento de Estudos Institucionais, questão n. 4, p. 31.

<sup>79</sup> O aprofundamento dos vínculos do Ministério Público com o Poder Legislativo e o oferecimento pelo primeiro ao segundo de relatório anual de suas atividades, bem como de sugestões sobre a edição de novos diplomas legais era sugerida por FERRAZ em 1988: FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano”, JUSTITIA, vol. 144, pp. 49/50.

<sup>80</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo, “Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano”, 1988, JUSTITIA, vol. 144, p. 48 e segs.

## 2) Necessidade de equacionar a quantidade teoricamente ilimitada de casos a cargo da Instituição.

*“Naturalmente, uma vez que não existe uma disponibilidade infinita de recursos, deverá existir uma priorização de metas estabelecidas por critérios definidos pela sociedade”<sup>81</sup>.*

As novas atribuições cometidas à Instituição envolvem um volume teórico de casos rigorosamente ilimitado, infinito. Os Promotores de Justiça têm hoje sob sua responsabilidade o gravíssimo problema da criminalidade, inclusive a organizada, além de atuar diretamente em relação às questões da infância e juventude, do idoso, do portador de deficiência e do acidentado do trabalho, do combate à corrupção, do controle da Administração Pública, do meio ambiente e do consumidor, da afirmação de direitos sociais em áreas como da educação, saúde, moradia e trabalho. Tudo isso ao lado do exercício das atribuições cíveis tradicionais.

Essa explosão de demanda foi identificada em relação a todo o Sistema Judiciário por SADEK, LIMA e ARAÚJO, em estudo que pretendia justamente *“elaborar um retrato do Judiciário, tendo por base dados quantitativos”*.

Os dados coletados ilustram de modo eloqüente o fenômeno, como aqueles relativos à evolução de processos entrados na Justiça Comum, entre 1990 a 1998.

A mesma tendência é verificável nos Tribunais Superiores do País.

Os três gráficos apresentados no encerramento deste tópico foram extraídos daquela obra.

---

<sup>81</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Toshida e SANTANA, Solange Maria. *“Planejamento e gestão pública”*, in: *“Remodelando a gestão pública”*, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 29.

O mais preocupante, porém, são as conclusões extraídas pelos autores dessa indispensável pesquisa, no sentido de que o Poder Judiciário brasileiro se revela a um só tempo “inchado” e, paradoxalmente, à serviço da elite:

*“O volume de processos entrados e julgados é o primeiro traço que deve ser destacado. Como interpretar esses números? Afinal, eles surgem em todas as imagens, sendo a característica mais constante neste ensaio fotográfico. À primeira vista, caberiam exclamações ressaltando que o Judiciário é um serviço público de primeira grandeza, muito utilizado, apresentando uma tendência de crescimento ainda em seu movimento ascendente. Se assim fosse, pelo menos uma das seguintes hipóteses teria que ser aceita: 1) estamos diante de uma sociedade com alto grau de conflito, conflitos esses que desembocam prioritariamente no Judiciário; 2) trata-se de uma sociedade na qual os direitos consagrados em lei, quando ameaçados, são prontamente reclamados na Justiça; 3) teria ocorrido uma democratização do Judiciário, facilitando o ingresso da população.*

*Ora, sabe-se que nenhuma dessas explicações encontra inteira ou medianamente apoio na realidade. Tanto a sociedade brasileira não possui esse grau de organização e autonomia quanto o Judiciário não sofreu qualquer reforma que implicasse a abertura de suas portas para a maior parcela da população. Desta forma, a explicação deve ser buscada em outra parte. Ou seja, talvez tenhamos que recolocar o problema, salientando que, mais do que a democratização no acesso ao Judiciário, defrontamo-nos com uma situação paradoxal: a simultaneidade da existência de demandas demais e de demandas de menos; ou, dizendo-se de outra forma, poucos procurando muito e muitos procurando pouco.*

*Assim, o extraordinário número de processos pode estar concentrado em uma fatia específica da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência do Judiciário, a não ser quando é compelida a usá-lo, como acontece em questões criminais. Desta for-*

*ma, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem tirar vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário em uma quantidade extraordinária, provocando um aumento significativo do número de processos entrados. Esse número é tão alto que a proporção de processos por habitante chega ser bastante baixa – uma das menores médias do mundo democrático”<sup>82</sup>.*

Essas observações preocupam sobretudo porque estão a revelar a existência de enorme demanda reprimida pelos serviços de um Judiciário já sobrecarregado.

Os dados coletados suportam a conclusão.

*“O aumento no número de processos entrados no Judiciário é muito maior do que faria supor o crescimento da população. Enquanto a população no período cresceu 11,33%, a procura pela Justiça de 1º Grau aumentou 106,44%”<sup>83</sup>.*

Considerado o elevadíssimo grau de exclusão social existente no Brasil, é previsível um crescimento exponencial da demanda pelo Judiciário, na medida em que contingentes progressivamente maiores da população mais carente venham a ser – como se deseja – incorporados ao exercício pleno da cidadania:

*“No que se refere aos efeitos do IDH na procura do Judiciário, é possível afirmar que melhoras nesse índice possuem correlação positiva com o aumento no número de processos entrados na Justiça (correlação de Spearman de 0,7333). Isto é, aumentos nos níveis de escolaridade, de renda e na longevidade contribuem para o crescimento na demanda por serviços judiciais”<sup>84</sup>.*

---

<sup>82</sup> SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão Dias de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, in: “Acesso à Justiça”, cit., pp. 39/40.

<sup>83</sup> Idem, p. 15.

<sup>84</sup> Idem, p. 20.

As disparidades regionais, no País, reforçam a conclusão:

*“Ou seja, é acentuadamente maior a utilização do Judiciário nas regiões que apresentam índices mais altos de desenvolvimento humano. Assim, considerando-se o período entre 1990 e 1998, observam-se as seguintes médias: no Sudeste há um processo para cada 20 habitantes; no Sul, um para cada 23; no Centro-Oeste, um para cada 31. Essa proporção aumenta extraordinariamente nas outras duas regiões: há um processo para cada 137 habitantes no Nordeste e um para cada 80 no Norte. Uma vez mais, é possível sustentar que existe uma associação significativa entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o número de processos entrados por habitante (correlação de Sperman de -0,7662)”<sup>85</sup>.*

O Ministério Público, obviamente, está submetido à mesma tendência.

Na área criminal, dados extraídos de pesquisas revelam que a Polícia Civil apura, mediante inquéritos, não mais do que 15% das ocorrências penalmente relevantes efetivamente ocorridas, a significar imenso potencial de crescimento possível de feitos.

Pesquisa feita com vítimas da violência nos últimos cinco anos, publicada no jornal O Estado de São Paulo, em sua edição de 24 de agosto de 2002, mostra que apenas 27% delas notificaram o crime acontecido à Polícia – e, como sublinhado no parágrafo anterior, nem todas as comunicações feitas redundam na instauração de inquéritos policiais.

Mesmo as vítimas dos graves crimes de furto e roubo relutam em levar os fatos ao conhecimento das autoridades responsáveis: na região metropolitana de São Paulo, 56,9% delas não recorreu à Polícia; no interior do Estado, o número é de 49,4%.

Dois gráficos apresentados ao final do capítulo, relativos a vítimas de roubos e furtos que recorreram à Polícia, ilustram esse fenômeno.

---

<sup>85</sup> *Idem*, pp. 20/21.

Esses dados, somados à verificação empírica de que o problema da segurança pública assume importância crescente em nosso meio social, tornam certo que haverá aguda elevação da cobrança por maior eficiência dos sistemas públicos de repressão à criminalidade, no futuro.

O Ministério Público, é claro, ocupa posição de destaque nesse sistema, com atuação desde a fase da investigação dos crimes até o cumprimento das penas pelos condenados, e com o exercício adicional do controle externo da atividade policial.

Na área cível, como já afirmado, a paulatina incorporação de milhões de excluídos à cidadania também irá gerar elevação extraordinária da demanda por seus serviços, mesmo porque, como dito acima, inúmeras leis alargaram as atribuições do Ministério Público de modo a abranger a defesa de praticamente todos os direitos sociais.

A maior organização da sociedade, por exemplo, mediante a constituição de entidades não governamentais, começa, como é natural, nas parcelas mais favorecidas e esclarecidas da população (associações de defesa do meio ambiente ou de consumidores, por exemplo, tendem a nascer nos estratos mais elevados do tecido social).

Embora positivo e saudável, esse movimento talvez não atinja tão cedo, com o suficiente impacto, as camadas mais pobres e, justamente, mais carentes da população.

Parece lícito supor, assim, que o volume de serviços afetos à Instituição, seguindo tendência histórica, continue a crescer bastante no próximo século – em algumas áreas, talvez, em progressão geométrica, como na dos interesses difusos.

Levantamento feito por ARANTES sobre a atuação dos Promotores de Justiça nessa área confirma a tendência.

Os dois últimos gráficos do presente tópico são apresentados para ilustração desse fato.

Ninguém sustentaria fosse possível defender individualmente todos esses interesses, existentes em números exponenciais entre nós, como também já foi afirmado, em virtude das peculiares condições sociais, políticas e econômicas do País.

Dessa forma, é de todo necessário estabelecer critérios de atuação, de forma ampla, objetiva e transparente.

Essa necessidade tem sido satisfeita, apenas parcialmente, pela iniciativa individual – e, portanto, de modo nem sempre uniforme – dos próprios Promotores de Justiça, ou por súmulas dos Conselhos Superiores do Ministério Público, para casos determinados.

De qualquer forma, a última década só não foi inteiramente perdida pela difusão, em âmbito nacional, desse conceito de reengenharia que se poderia chamar “funcional”, e que também vem sendo denominada de “racionalização”<sup>86</sup>.

Na pesquisa “O Ministério Público na visão de seus membros”, 97,28% dos consultados consideraram “muito importante” (85,66%) ou “importante” (15,62%) a racionalização do exercício funcional. Essa importância se aplicava também à área dos interesses difusos e coletivos, para 81,23% dos pesquisados.

Dos 685 questionários respondidos por membros da Instituição em São Paulo, da ativa e aposentados, em 603 foi manifestado que o objetivo da racionalização deveria ser o de obter maior eficiência na atuação; em 509, que o escopo seria o de concentrar esforços para os interesses sociais mais relevantes; em 483, o de enfrentar a crescente demanda dos serviços; e em 385, o de conter o crescimento do quadro de Promotores<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> *O avanço extraordinário consistiu em vencer a cultura do progressivo e sistemático alargamento das hipóteses de atuação – verdadeira estratégia de crescimento institucional usada até a Constituição Federal – preparando terreno para adoção de medidas, não meramente quantitativas, do resultado da atuação do Ministério Público.*

<sup>87</sup> *FABBRINI, Renato Nascimento e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coordenadores). Cit., questões 8, 9 e 14, pp. 47/52 e 61/62.*

Em outubro de 1999, no I Encontro Regional dos Promotores de Justiça do Oeste Paulista, em palestra proferida por FERRAZ e MAZZILLI<sup>88</sup>, o tema foi amplamente debatido, o que motivou a elaboração de “Carta dos Promotores de Justiça do Oeste Paulista”, a qual, considerando a necessidade da racionalização, propunha:

1º) O Ministério Público deve evitar seu crescimento desordenado, para maior racionalização de seus meios e instrumentos de atuação, o que deve incluir maior estrutura administrativa e funcional.

2º) O Ministério Público deve organizar seu banco geral de dados, com recursos informatizados, que lhe permita não só direcionar sua atuação funcional, como também melhor prestar contas à sociedade do resultado prático de sua atuação.

3º) É desejável que a lei confira maior discricionariedade aos membros do Ministério Público tanto na área cível como penal, para que possa eleger as prioridades funcionais e assim melhor atender aos interesses sociais.

Entretanto, apesar do antigo diagnóstico da crise e do elevado grau de amadurecimento da Classe a respeito de temas como o da racionalização, têm falhado as lideranças institucionais no que diz respeito à concepção de soluções organizacionais concretas, ou à remoção de entraves políticos para sua implantação.

A delimitação dos casos a serem abarcados pela atuação funcional dos Promotores de Justiça não pode ser feita por critérios meramente jurídicos, como até o momento tem acontecido.

A racionalização, obviamente, não é uma questão apenas jurídica, mas orçamentária, administrativa e gerencial.

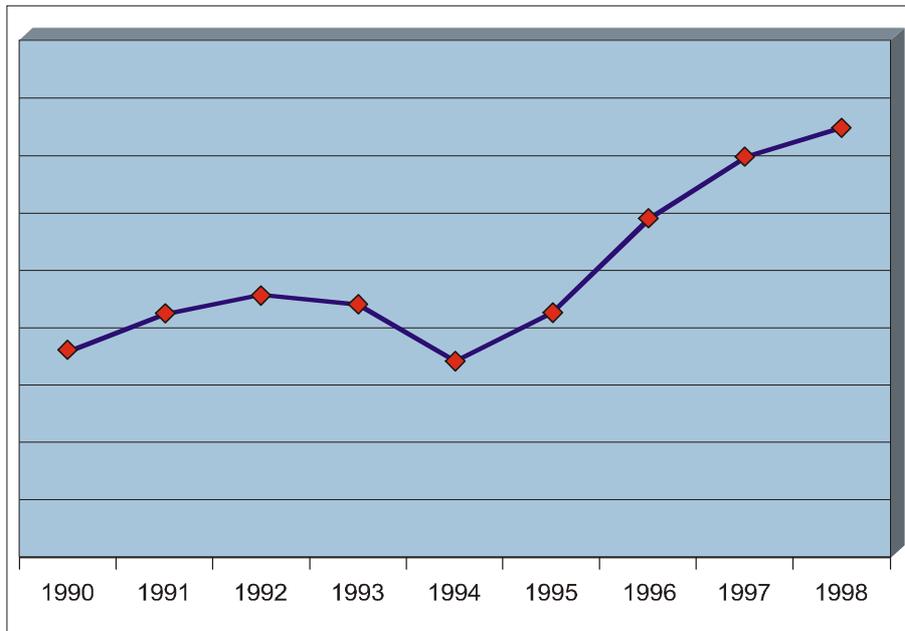
---

<sup>88</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e MAZZILLI, Hugo Nigro. “Ação civil pública, inquérito civil e o futuro do Ministério Público na defesa dos interesses difusos”, *Cornélio Procópio, Paraná, 22 de outubro de 1999.*

É absurdo pretender fazer mais do que a capacidade operacional efetiva do órgão, porque a solução obviamente acabará levando à deficiente prestação do serviço, seja pela explosão da quantidade de casos, seja pela redução do padrão remuneratório da carreira (e, portanto, do nível dos profissionais que a integram), seja pela conjugação dos dois fatores.

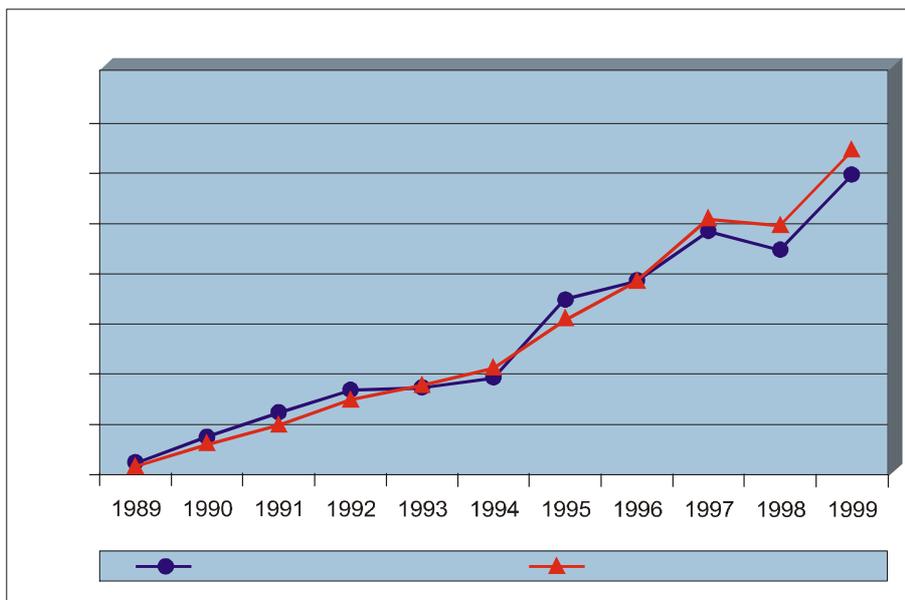
Por mais óbvio que isso possa parecer, o fato é que esse absurdo acontece e contribui decisivamente para a crise de que aqui cuidamos.

***EVOLUÇÃO DE PROCESSOS ENTRADOS  
BRASIL 1990/1998***



Fonte: SADEK, Maria Tereza. "Acesso à Justiça", Ed. Konrad Adenauer, 2001, p.14/15

**STJ: EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS  
DISTRIBUÍDOS E JULGADOS**

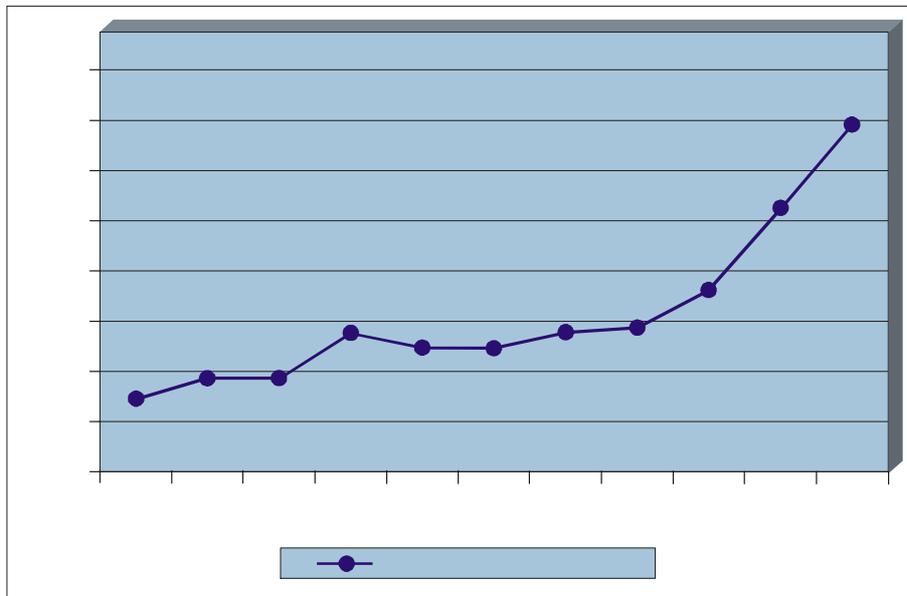


Fonte: SADEK, Maria Tereza. "Acesso à Justiça", Ed. Konrad Adenauer, 2001, p.32

| Ano                           | 1989  | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997    | 1998    | 1999    | 2000*  |
|-------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|
| <b>Processos Distribuídos</b> | 6.103 | 14.087 | 23.368 | 33.872 | 33.336 | 38.670 | 68.576 | 77.032 | 96.376  | 92.107  | 118.977 | 59.490 |
| <b>Processos Julgados</b>     | 3.711 | 11.742 | 19.267 | 31.428 | 35.105 | 43.032 | 62.332 | 77.629 | 102.054 | 101.467 | 128.042 | 70.684 |

\* Dados apenas do 1º semestre do ano de 2000

### ***STF: EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS RECEBIDOS***



Fonte: SADEK, Maria Tereza. "Acesso à Justiça", Ed. Konrad Adenauer, 2001, p.33/34

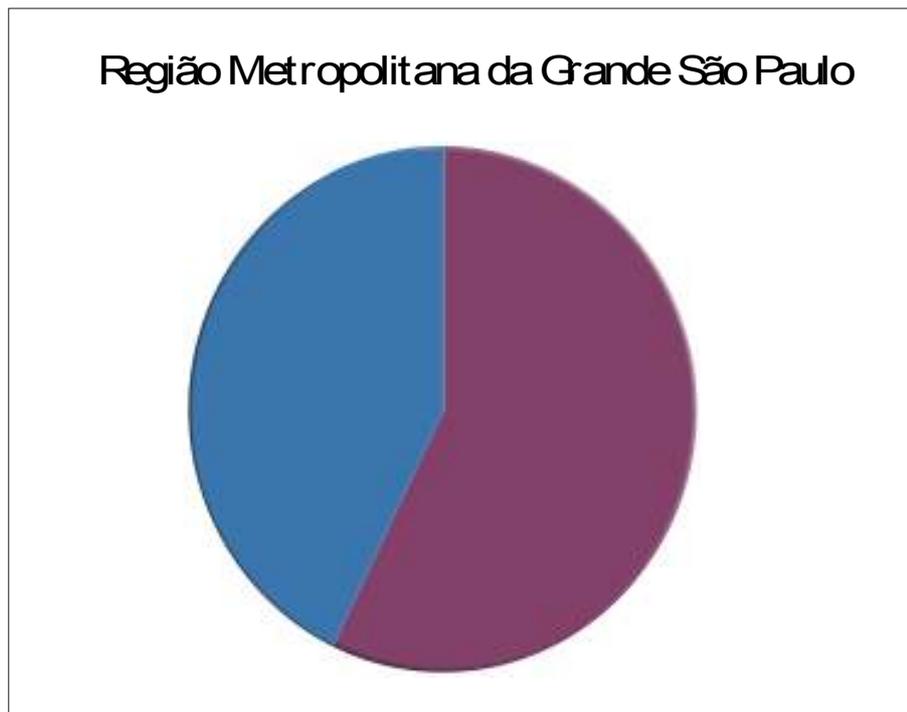
| ANO                 | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000*  |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Processos Recebidos | 14.721 | 18.564 | 18.438 | 27.447 | 24.337 | 24.295 | 27.743 | 28.134 | 36.490 | 52.636 | 68.369 | 82.965 |

\* Dados até 12/11/2000

**VÍTIMAS DE ROUBO OU FURTO QUE  
RECORRERAM À POLÍCIA**

***Premissa 1: Tendência de aumento de serviço***

| Condição de ter Recorrido à<br>Polícia na Última Ocorrência | Estado de<br>São Paulo | RMSP         | Interior     |
|---|------------------------|--------------|--------------|
| <b>Roubo ou Furto</b>                                       | <b>100,0</b>           | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| Recorreu à Polícia  | 45,5                   | 43,1         | 50,6         |
| Não Recorreu à Polícia                                      | 54,5                   | 56,9         | 49,4         |

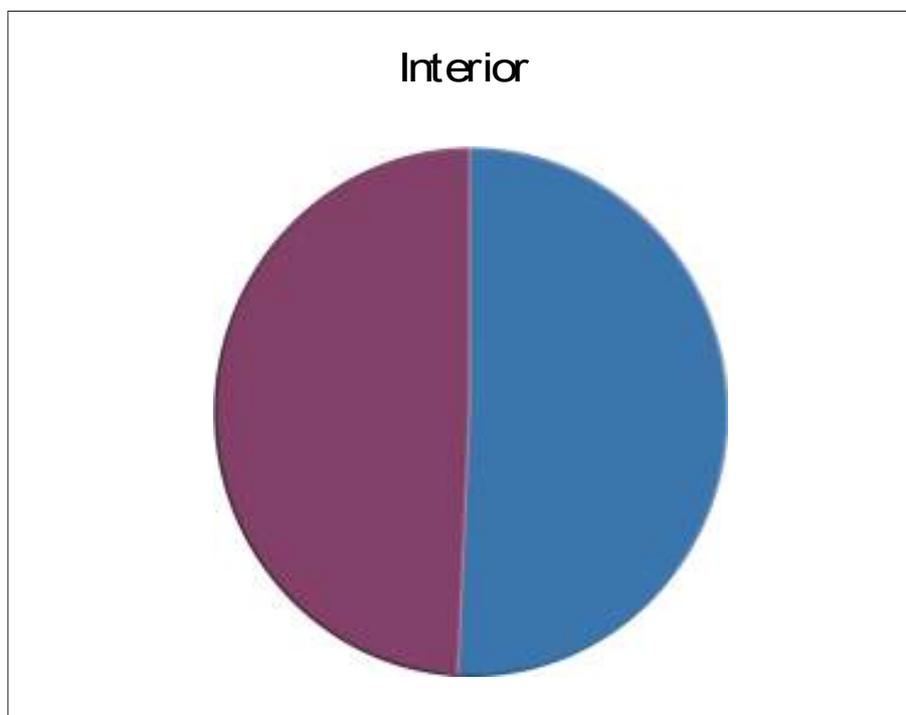


Fonte: Fundação Seade

**VÍTIMAS DE ROUBO OU FURTO  
QUE RECORRERAM À POLÍCIA**

***Premissa 1: Tendência de aumento de serviço***

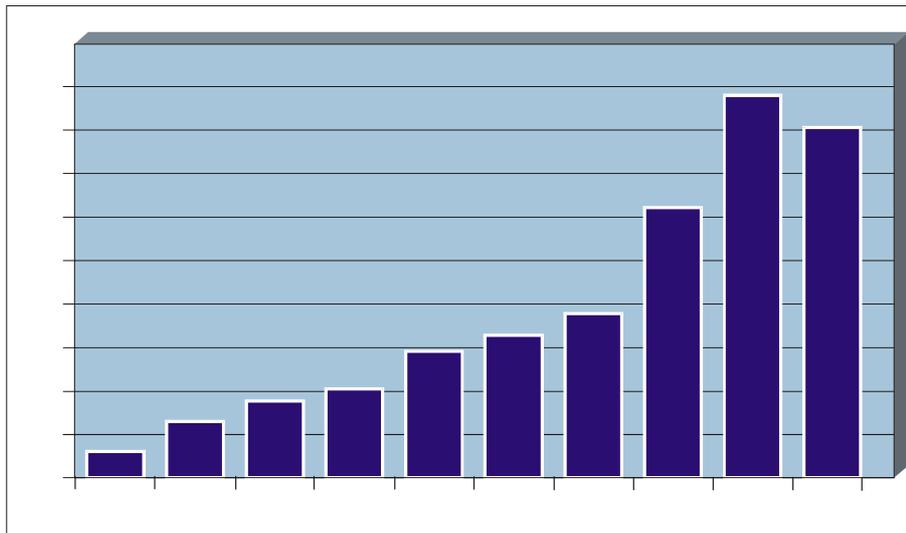
| Condição de ter Recorrido à<br>Polícia na Última Ocorrência | Agrupamentos Urbanos |               |               |               |               |               |                 |
|---|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
|   | Total                | Central       | Leste         | RM Santos     | Norte         | Oeste         | Vale do Paraíba |
| <b>Roubo ou Furto</b>                                       | <b>100,00</b>        | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>   |
| Recorreu à Polícia  | 50,6                 | 52,7          | 52,7          | 38,7          | 56,5          | 54,4          | 49,7            |
| Não Recorreu à Polícia                                      | 49,4                 | 47,3          | 47,3          | 61,3          | 43,5          | 46,6          | 50,3            |



Fonte: Fundação Seade

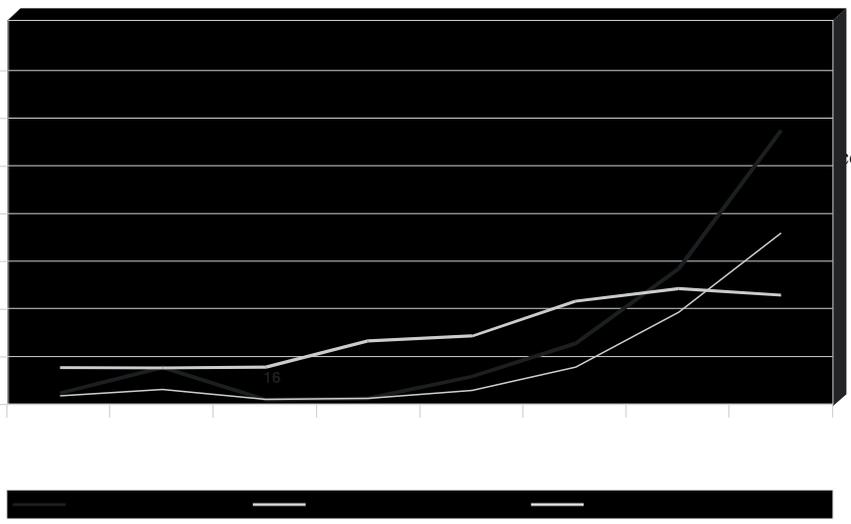
## ***PROTOCOLADOS NO CSMP***

***Premissa 1: Tendência de aumento de serviço***



| 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 602  | 1294 | 1769 | 2047 | 2910 | 3282 | 3789 | 6214 | 8802 | 8065 |

**PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS, INQUÉRITOS  
E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS INSTAURADOS PELAS  
PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DA CIDADANIA  
NO INTERIOR DE SÃO PAULO**



o e Política no Brasil”, Ed. FAPESP/

### 3) Necessidade de otimização dos finitos recursos orçamentários disponíveis.

*“A preocupação com resultados instaura uma nova dinâmica nos sistemas de gestão e se impõe, por si mesma, como um fator de transformação no contexto da administração pública tradicional, acostumada a pensar nos insumos de que considera necessitar, mas quase nunca no produto das suas ações concretas”<sup>89</sup>.*

O Ministério Público e o Poder Judiciário têm agido, ao longo do tempo, como se a autonomia administrativa, financeira e orçamentária de que gozam lhes pudesse assegurar verbas ilimitadas para satisfação de suas necessidades, independentemente de sua dimensão, ou do fato de estarem submetidas, inevitavelmente, a um processo de contínuo crescimento.

Ao contrário do que ocorre em países mais equilibrados e estáveis, do ponto de vista social, econômico e político, a incipiente democracia brasileira mal começou a cumprir os compromissos que constituem os objetivos fundamentais da república, a saber: *“construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”* (art. 3º, I a IV, da Constituição Federal).

A irradiação dos direitos inerentes à cidadania à generalidade do povo brasileiro e a formação de uma cultura de maior respeito à lei, às coisas e espaços públicos não serão alcançados sem a intervenção do

---

<sup>89</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, MARTELANC, Roy e SANTANA, Solange Maria. “Avaliação de desempenho no setor público”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 85.

Poder Judiciário, ou seja, sem a jurisdicionalização dos conflitos de interesses inerentes a esse processo.

No Brasil, a paulatina inclusão social de parcelas majoritárias da população, que se espera venha a ocorrer, permite afirmar que a demanda pelos serviços da Justiça continuará a crescer continuamente por muitas décadas no futuro.

Se esses brasileiros, hoje, estão excluídos dos direitos relativos a educação, saúde, habitação e trabalho, por exemplo, com muito maior razão estarão distantes do acesso à Justiça<sup>90</sup>.

Acontece, porém, que a criação de novos cargos da carreira continua sendo, na prática, o único recurso “eficaz” de que dispõem o Poder Judiciário e o Ministério Público para “resolver” o problema do crescimento dos serviços.

Nenhuma outra “tecnologia” foi concebida para evitar que à elevação do número de feitos sob responsabilidade do Juiz ou Promotor corresponda o aumento equivalente do número de cargos da carreira e, assim, das despesas orçamentárias respectivas.

Forçoso concluir, portanto, que se o volume de serviços não deixar de crescer, no futuro – e nada permite sonhar que isso venha a ocorrer espontaneamente –, será impossível evitar o aumento do número de cargos e de membros da carreira, como tem ocorrido até o presente, assim como a acelerada elevação dos recursos orçamentários de que carecem Poder Judiciário e Ministério Público.

Os Tribunais de Contas, nesse aspecto, costumam adotar modelo de gestão infinitamente mais racional, viável, competente e inteligente do que o do Ministério Público ou do Poder Judiciário. Embora o volume de seus serviços cresça continuamente – porque aumenta o número

---

<sup>90</sup> *Por essa razão, não parecem corretas as comparações muitas vezes feitas da relação número de Juizes/população, de um país para outro, quando não levam em conta o grau de exclusão social existente nos países cotejados.*

de municípios e porque são progressivamente mais intrincados os problemas inerentes à fiscalização –, não se verifica normalmente elevação do número de Conselheiros (que, assim, não experimentam declínio em suas parcelas de poder). Ali, o modelo de gestão privilegia a estrutura de apoio e aos Conselheiros fica reservada, sobretudo, a decisão, única atividade realmente indelegável para um agente político.

É preciso consignar, a propósito do tema, ser bastante expressivo o impacto negativo da contratação de novos Juizes e Promotores no que diz respeito às verbas orçamentárias.

Essas verbas, com limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, são progressivamente repartidas por número a cada ano maior de pessoas, com inevitáveis repercussões salariais.

As despesas que oneram as verbas orçamentárias aumentam, também inevitavelmente, por outros fatores, como o crescimento vegetativo de vantagens pessoais incorporadas, com o tempo, por Juizes, Promotores e funcionários, ou ainda pela necessidade de aquisição de prédios e equipamentos, ou de contratação de técnicos qualificados, tendo em vista a progressiva sofisticação da atuação funcional, em áreas cada vez mais complexas e difíceis.

Por outro lado, é previsível que venha a crescer continuamente a dificuldade de obtenção de recursos orçamentários.

Essa questão, de caráter econômico-social, foi considerada por FABBRINI e FERRAZ no trabalho “O Ministério Público e a crise orçamentária”<sup>91</sup>, que refere a crescente disputa por recursos públicos, assim como o maior grau de racionalidade na sua alocação:

*“Acrescente-se que a ampliação da discussão pela Sociedade dos negócios do Estado e a maior fiscalização na gestão dos recursos públi-*

---

<sup>91</sup> FABBRINI, Renato Nascimento e FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. O trabalho está inserido em edição de vários autores, com o mesmo título, elaborado pelo Departamento de Estudos Institucionais da APMP – Associação Paulista do Ministério Público, e editado por esta (FABBRINI, Renato Nascimento, Coordenador – Edições APMP, 2002).

*cos, na qual, aliás, tem o Ministério Público papel proeminente, também frutos da redemocratização, propiciaram de forma sadia a maior transparência do processo decisório no âmbito dos diversos órgãos públicos, assim como a incorporação definitiva e mais aprofundada dos aspectos técnicos em qualquer discussão que envolva a gestão ou a alocação dos recursos públicos*<sup>92</sup>.

*Nesse contexto, é natural que as velhas práticas políticas que informavam a definição do orçamento em todas as esferas públicas percam espaço e relevância frente a uma nova postura, mais democrática, racional e realista. Passa-se a exigir, cada vez com maior intensidade, que a distribuição dos escassos recursos públicos seja informada por critérios de priorização e de avaliação racional e comparativa dos ‘retornos’ esperados das diversas possibilidades de ‘investimento’ do dinheiro público, em processos que se encontram submetidos à discussão e fiscalização social*<sup>93</sup>.

Segundo o mesmo trabalho, a crise decorrente do inchaço dos cargos e a tendência de que as despesas orçamentárias ultrapassem com o tempo a capacidade de obtenção de recursos pela Instituição eram inteiramente previsíveis e exigiam reformas profundas em sua estrutura, com o escopo de conceber e implementar um novo modelo organizacional e de gestão:

*“O Ministério Público cresceu em importância, em visibilidade, em atribuições e responsabilidades. Hoje, conta com carreiras auxiliares e prédios próprios, tem necessidade de corpo técnico para perícias, de equipamentos mais sofisticados e de recursos materiais para que seus membros desempenhem funções sempre mais complexas.*

---

<sup>92</sup> No final de fevereiro de 2001, o Ministro do Planejamento, Martus Tavares, afirmou que a resistência de setores do Judiciário aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal esconde um problema de má gestão dos recursos orçamentários “e pouca vontade de fazer a lição de casa”. Na mesma página do jornal onde noticiado esse comentário, via-se matéria de grande destaque sobre os custos adicionais elevados em obra de construção da nova sede da Procuradoria-Geral da República, em Brasília (Jornal O Estado de São Paulo, 1º de março de 2001, p. A9).

<sup>93</sup> A passagem citada está na p. 64.

*Ao mesmo tempo, conquistou independência em relação aos Poderes do Estado, bem como autonomia financeira e orçamentária.*

*Mudanças tão importantes e profundas, ocorridas em curto lapso de tempo, exigiam providências imediatas no sentido da modernização e profissionalização da nossa estrutura orgânica e administrativa.*

*Não somos simples repartição pública, mas verdadeira Instituição, integrada por agentes políticos, que dispõem de independência para, com alta dose de discricionariedade, exercitarem, por delegação constitucional, a defesa dos mais altos valores sociais, seja na esfera penal seja na civil.*

*No entanto, até hoje não dispomos de órgãos formais de planejamento e levantamento de dados nas áreas de atuação funcional.*

*A questão orçamentária era uma – senão a mais importante – das razões que determinaram inúmeras propostas de medidas tendentes à racionalização do exercício funcional e do início de um trabalho de reengenharia administrativa<sup>94</sup> que pudessem ensejar:*

*a) a modernização da estrutura orgânico-administrativa do Ministério Público; e*

*b) o estancamento do contínuo, acelerado e irresponsável inchaço de nossos quadros (sem que esse inchaço signifique, necessariamente, solução definitiva para o problema do aumento da quantidade de serviço, ou melhores condições de trabalho para os Promotores)<sup>95</sup>.*

*Por acaso era possível sonhar com que o percentual do orçamento do Estado, destinado ao Ministério Público, fosse crescer indefinidamente, sempre que desejássemos? Poderia corresponder, um dia, a 4, 8*

<sup>94</sup> No citado artigo “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, de 1992, isso já era expressa e pioneiramente proposto.

<sup>95</sup> Essa racionalização não se exaure ou se contenta, a nosso ver, com a simples reedição do famoso Ato 32 – ou de algo parecido –, que representa mero paliativo, incapaz de impedir o crescimento dos cargos.

*ou 10% desse orçamento, ou superar rubricas como as da saúde, da educação ou da segurança pública?*

*Por outro lado, será viável impedir a elevação das necessidades orçamentárias numa carreira que nunca cessa de crescer<sup>96</sup>, seja em pessoal, seja em novas atribuições (que sempre se somam às já existentes), seja na demanda social por seus relevantes serviços?*

*A resposta a todas essas indagações é, evidentemente, negativa e isso permite a formulação de outro enunciado lógico, que se encerra com incômoda pergunta:*

*a) se nossos quadros crescem continuamente; e*

*b) se nossos recursos orçamentários têm um limite real (ou seja, se, num determinado momento, vão parar de crescer, inevitavelmente); então,*

*c) como pretender evitar a deterioração da qualidade dos serviços prestados pelo Ministério Público, ou do padrão remuneratório de seus membros?*

*Como se percebe, o problema agora enfrentado não era apenas uma ameaça remota, mas, ao revés, lógica e matematicamente previsível!*<sup>97</sup>.

PROENÇA, por outro lado, salienta que “a autonomia conferida a esta Instituição não logrou pôr fim, assim, à necessidade de realização de articulações políticas para a obtenção dos recursos necessários a seu eficaz funcionamento, o que, mesmo que de forma indireta, acaba por inibir uma atuação de maior rigor no que toca, em especial, a eventuais infrações praticadas por agentes vinculados ao Poder Executivo”<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> A questão é ainda mais dramática quando se considera que mais de 90% dos recursos orçamentários são consumidos com a folha de pagamentos apenas de Promotores e Procuradores de Justiça, conforme constrangedora matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 29 de julho de 2001 (pp. A4 e A5).

<sup>97</sup> FABBRINI, Renato Nascimento e FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “O Ministério Público e a crise orçamentária”, ob. cit., pp. 66/67.

<sup>98</sup> PROENÇA, Luis Roberto. “Inquérito Civil”, cit., p. 144.

Mas, não são apenas de natureza econômica ou orçamentária os deletérios efeitos do inchaço dos quadros da carreira do Ministério Público.

Outros há que podem ser considerados ainda mais graves.

Aumentar o número de Promotores de Justiça significa, muitas vezes, reduzir a frações progressivamente menores o volume de poder conferido pela Constituição Federal e pelas leis a esse agente político, sem que isso signifique maior grau de eficiência no desempenho das funções institucionais.

A elevação contínua do número de cargos da carreira, sobretudo na Capital e nas grandes comarcas de 3ª Entrância, além disso, acaba por frustrar, *inevitavelmente*, o modelo constitucional que pretende fazer do Promotor de Justiça esse agente político.

No caso do Ministério Público, as condições mínimas para que o Promotor possa ser de fato considerado um agente político são que ele tenha poderes para estabelecer uma estratégia de atuação em relação a determinada atribuição funcional, com repercussão no meio social.

O crescimento dos quadros impõe, todavia, o fracionamento das funções, normalmente pelo critério de finais de feitos, seja na área criminal, seja também na área cível.

Essa é realidade observável em todas as grandes comarcas do Estado de São Paulo.

Pois bem, será possível considerar agente político o Promotor que atua em quatro, cinco ou seis finais de feitos, criminais ou cíveis?

Esse Promotor de Justiça, por mais que se empenhe em sentido contrário, não terá condições de estabelecer uma política de atuação que possa superar os limites impostos pelos finais em que oficia.

Não será um agente político, mas, ao revés, tenderá a se transformar, sem nenhuma culpa de sua parte – dado que não é responsável pela

concepção do sistema de engenharia institucional em vigor –, num excelente profissional submetido às vicissitudes inerentes ao trabalho de vencer, dentro do prazo, pilhas de processos que lhe são diariamente destinadas.

Outros inconvenientes podem ser lembrados.

É muito mais difícil efetuar criteriosa seleção de oitenta ou noventa Promotores de Justiça Substitutos, a cada concurso, e, ademais, acompanhar o desempenho funcional de algumas centenas de Promotores em início de carreira.

Uma última observação deve ser feita neste tópico.

É que, ao contrário do que por vezes se ouve propalar, nenhuma razão determina ou recomenda que o Ministério Público acompanhe, no que diz respeito à criação de cargos, por pura simetria, as eventuais iniciativas do Poder Judiciário.

A autonomia e a independência de que goza a Instituição devem ser usadas precisamente para que seus problemas administrativos e funcionais sejam resolvidos segundo seus próprios e peculiares interesses.

Nesse aspecto, cabe considerar que a irracionalidade administrativa do Ministério Público gera perniciosas conseqüências sobre seu desempenho funcional.

A recíproca, contudo, também é verdadeira: eventual queda de eficácia na atuação institucional sem dúvida produzirá efeitos negativos de cunho administrativo e, sobretudo, orçamentário.

É o que ressalta FARIA, em relação ao Judiciário:

*“Afiml, se grande parte da crise do Judiciário é fruto de uma engrenagem processual ultrapassada, que não viabiliza as sentenças justas e posterga as sentenças necessárias, por que investir mais recursos materiais numa estrutura judicial fortemente comprometida com esse anacronismo? Não seria mais lógico promover a reforma processual*

*antes de se ampliar o orçamento do Judiciário? Seria sensato aumentar o número de juízes, varas e serventuários para gastar (como a própria magistratura reconhece, segundo a pesquisa do Idesp) com formalidades excessivas, recursos desnecessários, litígios irrelevantes e julgamentos ineficientes?”<sup>99</sup>.*

Na pesquisa “O Ministério Público na visão de seus membros”, antes citada, 73,50% dos entrevistados consideraram desaconselhável a continuação do crescimento do número de Promotores de Justiça, em São Paulo, e 84,96% afirmaram que a ampliação numérica dos quadros acarreta reflexos negativos no *status* institucional e remuneratório. Em relação a esse último aspecto, considerados apenas os membros da ativa, o percentual subia para 90,29%<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> FARIA, José Eduardo. “A crise do Poder Judiciário”, *cit.*, p. 37.

<sup>100</sup> FABBRINI, Renato Nascimento e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coordenadores). *Cit.*, questões 10 e 11, pp. 53/56.

#### **4) Necessidade de superar a tradição formalista e burocratizante para impor, em sua plenitude, o conceito de resultado.**

*“Na prática, coletam-se muitos dados, produzem-se incontáveis tabelas e relatórios que, de fato, pouco contribuem para conferir uma maior transparência à ação governamental e uma avaliação tecnicamente consistente da mesma”<sup>101</sup>.*

A superação da tradição formalista e burocratizante exige o desenvolvimento de nova mentalidade, da qual talvez o aspecto mais fundamental possa ser identificado no compromisso com o resultado social da atuação funcional.

Não existem, nas estruturas orgânicas formais do Ministério Público e da Magistratura, realmente, mecanismos de aferição do resultado social do desempenho – seja individual, seja coletivo – de Promotores de Justiça e de Juízes de Direito.

Não há órgãos de levantamento e análise qualitativa de dados. Não existem órgãos de planejamento. Não há metas transparentes a serem cumpridas, nem ainda estratégias ou ações predispostas para tanto, com destinação específica de recursos.

É o que assinalam também TEIXEIRA, TEIXEIRA e SANTANA, a respeito da administração pública em geral:

*“Não há suportes organizacionais que facilitem a integração de metas nem uma avaliação de desempenho dos serviços prestados”<sup>102</sup>.*

Depois de observar que a cultura organizacional tradicional “vem sofrendo contínua transformação, tendo em vista a evolução por que

<sup>101</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, TEIXEIRA, Maria Odeth Pereira de Almeida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento na administração estadual”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 69.

<sup>102</sup> Idem.

*passa a sociedade brasileira, voltada à ampliação dos espaços democráticos, com crescente cobrança de desempenho de seus agentes políticos”, PROENÇA acrescenta:*

*“O desempenho das novas funções do Ministério Público, em que pesem recentes esforços em sentido contrário, ainda tem se dado de forma fragmentária, sem um efetivo empenho institucional na formulação de objetivos estratégicos de longo prazo, que venham a pautar a atuação conjunta de todos os seus membros, voltando-os à consecução de metas preestabelecidas para a defesa dos direitos coletivos”<sup>103</sup>.*

Como negar o alto grau de formalismo e burocratização em estruturas que atuam sem planejamento, sem metas e sem avaliação de resultados?

A racionalização, sob esse prisma, poderia ser definida, de modo mais exato e abrangente, como a busca, mediante critérios objetivos e transparentes, do melhor resultado social possível da atuação funcional, tendo em vista os recursos humanos e materiais disponíveis.

Essa faceta da reengenharia mereceria ser qualificada de orgânico-administrativa.

Pois bem, a natureza e a dimensão desses desafios deixam bem evidente o esgotamento dos sistemas orgânico, administrativo e funcional atualmente em vigor no Ministério Público, de todo inviáveis para superá-los.

Se um novo modelo de gestão administrativa e funcional não for concebido, a Instituição fatalmente continuará caminhando para sua ruína, pelo progressivo inchaço dos quadros, pela ampliação de uma crise orçamentária que já se manifesta de forma aguda em alguns Estados, sobretudo no de São Paulo, e pela inviabilização do modelo de Promotor agente político estabelecido na Constituição Federal, ou seja, com a elevação paulatina dos níveis de burocratização do exercício funcional.

---

<sup>103</sup> PROENÇA, Luís Roberto. “Inquérito Civil”, cit., pp. 148 e 149.

## **IV – Bases de um novo sistema de gestão institucional.**

### **A) Objetivos gerais.**

*“Devemos questionar os paradigmas que modelam a cultura e a atuação dos promotores de justiça, superando-os, sob uma perspectiva crítica, em prosseguimento de trabalhos tendentes à construção de uma instituição efetivamente comprometida com o processo de aprofundamento da democracia no Brasil”<sup>104</sup>.*

Conforme antecipado na apresentação deste trabalho, um novo sistema de gestão do Ministério Público não deve representar simples paliativo para os graves problemas hoje enfrentados pela Instituição.

Não servem reformas tópicas, setoriais, que deixem de considerar todos – rigorosamente todos – os aspectos enfocados anteriormente (o conjunto das funções, a carreira, as limitações orçamentárias, etc.), inclusive no que diz respeito às perspectivas futuras.

É preciso considerar o Ministério Público em seu todo orgânico, de forma sistêmica e estrutural.

Com os olhos postos nas finalidades institucionais, cumpre estipular – com liberdade e criatividade, como que partindo do “zero”, mas também com realismo – a estrutura orgânica adequada para sua consecução.

Não serão satisfatórias propostas tendentes apenas a reduzir o ritmo, por exemplo, do inchaço dos quadros, ou da deterioração do orçamento, porque incapazes de evitar um colapso que, mais cedo ou mais tarde, irá ocorrer.

---

<sup>104</sup> MACHADO, Antonio Alberto e GOULART, Marcelo Pedrosa. “Ministério Público e direito alternativo”, cit., p. 15.

Um novo modelo de gestão deve ser apto, num primeiro momento, a estancar o aprofundamento da crise, e, num segundo, a revertê-la.

Mas, nem isso é suficiente.

A “reversão” do processo que tem gerado a crise não pode significar o retorno puro e simples pelo mesmo caminho, mas a exploração de um rumo diverso, ainda não trilhado, voltado à plena implantação do modelo constitucional de Ministério Público.

Como exposto anteriormente, os objetivos fundamentais do novo sistema poderiam ser traduzidos pelos conceitos genéricos de eficácia, modernidade e racionalidade.

O quadro sintético das características gerais do modelo proposto será reapresentado em seguida pois servirá de roteiro para os próximos tópicos do trabalho:

No plano funcional, eis os objetivos a serem alcançados:

1) Obter expressivo resultado social (atuação que interfira na realidade social).

2) Assegurar a condição de agente político do Promotor de Justiça.

Isso seria possível mediante adoção dos seguintes instrumentos:

a) Informação: conhecimento amplo e profundo da realidade social (sistema de informações sociais).

b) Planejamento: estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social (Ministério Público agente).

c) Transparência: sistemas de controle e definição de responsabilidades (institucionais e individuais).

No plano administrativo, os objetivos seriam:

1) Controle sobre a estrutura orgânica.

2) Controle orçamentário.

3) Racionalidade e eficiência.

Os instrumentos para que tal ocorra seriam:

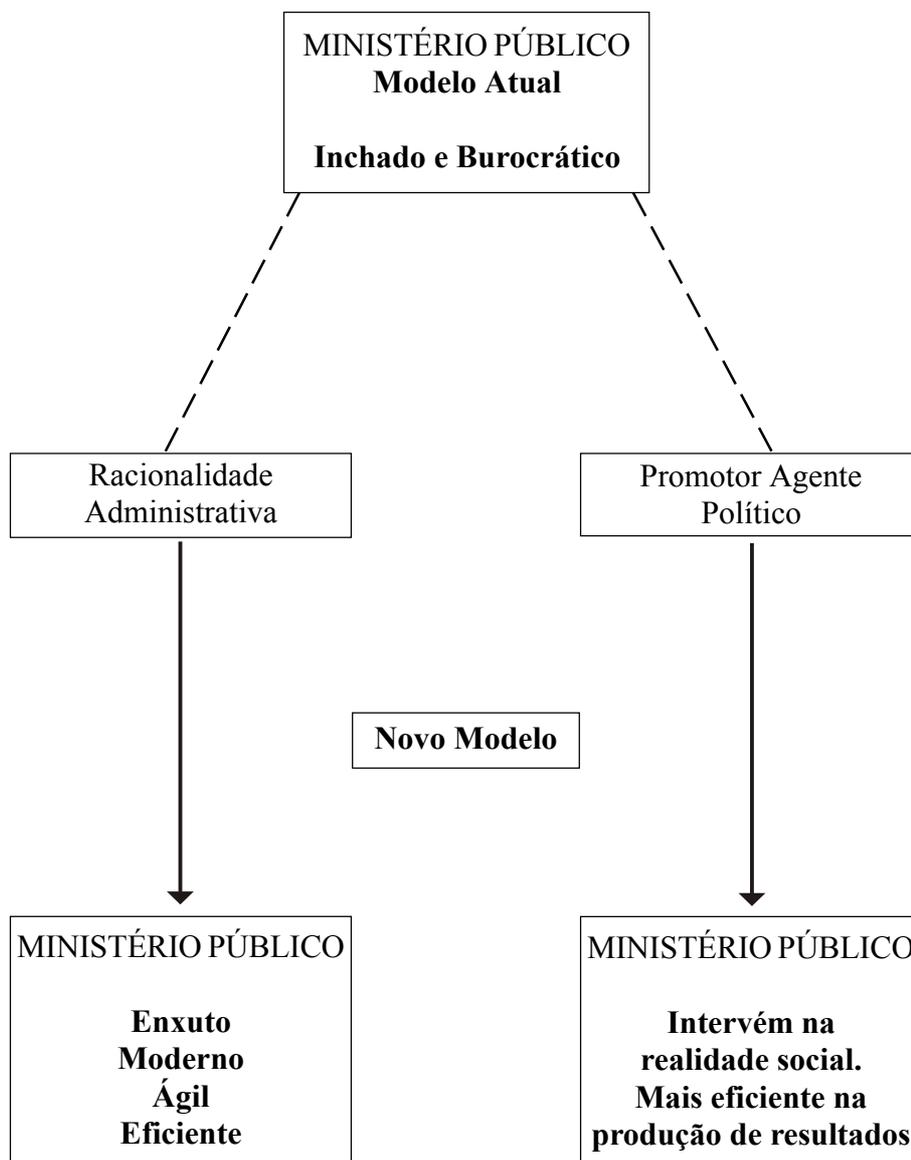
*a)* Informação: conhecimento amplo e profundo da realidade administrativa e orçamentária (sistema de informações gerenciais).

*b)* Planejamento: adequação dos recursos às metas e prioridades institucionais.

*c)* Transparência: sistema de informações gerenciais, aberto aos Órgãos de Administração Superior, aos membros do Ministério Público e à sociedade.

O quadro esquemático seguinte ilustra a transição dos modelos de gestão e seus objetivos fundamentais.

**NOVO MODELO DE GESTÃO: OBJETIVOS FUNDAMENTAIS**



## **B) Conhecimento da realidade social e da realidade interna.**

*“Tornou-se lugar comum afirmar que sem uma Justiça acessível e eficiente coloca-se em risco o Estado de Direito. O que poucos ousam sustentar, completando a primeira afirmação, é que, muitas vezes, é necessário que se qualifique de que acesso se fala. Pois a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou o estímulo à litigiosidade podem transformar a Justiça em uma Justiça não apenas seletiva, mas sobretudo inchada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos – esta sim uma condição indispensável ao Estado Democrático de Direito e às liberdades individuais. Desse ponto de vista, qualquer proposta de reforma do Judiciário deve levar em conta que temos hoje uma Justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania”<sup>105</sup>.*

Em qualquer empreendimento humano, a estrutura física, administrativa ou organizacional deve ser funcionalmente apta à consecução das finalidades institucionais para ele definidas.

O ponto de partida deste tópico fundamental do trabalho, assim, consiste em estabelecer qual a missão do Ministério Público.

Não é difícil fazê-lo, em face da minuciosa disciplina constitucional do tema.

A vocação dos Promotores de Justiça está, nos termos da Constituição Federal, indissociavelmente relacionada com a defesa do interesse social.

Diz o art. 127 da Lei Maior:

---

<sup>105</sup> SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão Dias de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, in “Acesso à Justiça”, cit., p. 41.

*“O Ministério Público é 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”.*

Deflui ainda sua missão do art. 129 do texto constitucional:

*“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV – promover a ação direta de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

*V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”.*

Comentando esses dispositivos, MAZZILLI aponta a destinação institucional do Ministério Público:

*“Longe de se limitar ao papel a ele tradicionalmente reservado na persecução criminal, e ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, pela ordem constitucional, com liberdade, autonomia e independência funcional da instituição e de seus órgãos, à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, à defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático.*

*Assim colocado na Constituição da República, com as garantias que conquistou para defender os interesses sociais, o Ministério Públi-*

*co passou a poder e a dever ser um órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, da defesa de direitos indisponíveis, da garantia do próprio contraditório.*

*Essa é sua destinação institucional, à qual deve subordinar-se a legislação infraconstitucional*<sup>106</sup>.

Parece relevante observar ter sido abandonada pelo legislador constitucional a expressão “interesse público”, tradicionalmente empregada para identificar a *ratio* da atuação do Ministério Público. Com certeza o foi porque impregnada do significado de “interesse do Poder Público” – significado dúbio e perigoso, num País em que a Administração está freqüentemente envolvida com o desrespeito aos interesses sociais.

A atuação do Ministério Público em prol do interesse social demandaria esforço profundo e contínuo para delimitação de seu conteúdo.

São praticamente ilimitados os interesses sociais relevantes num País pobre e carente, assim como heterogêneas e separadas por abissais distâncias as camadas que compõem a sociedade brasileira.

Não cabe neste estudo o enfrentamento dessa difícil e interessante questão, mas uma diretriz segura para sua elucidação deve ser encontrada nos objetivos fundamentais da República, definidos no art. 3º, I a IV, da Constituição Federal, em especial o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, o de erradicar a pobreza e a marginalização, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais, o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pois bem, se essa é a missão precípua da Instituição, parece intuitivo que o sistema de gestão institucional deva proporcionar aos Promo-

---

<sup>106</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. “Regime jurídico do Ministério Público”, Saraiva, São Paulo, 2000, p. 127.

tores de Justiça conhecimento abrangente da realidade social nas comarcas em que atuam.

Hoje, sem acesso a nenhum banco de dados, esse conhecimento é fruto de interesse eventual e iniciativa individual, por critérios subjetivos do próprio Promotor.

Assim, tem caráter acidental e empírico, só apresentando algum resultado em localidades menores.

O fato de trabalhar sem pleno contato com a realidade social explica porque os membros do Ministério Público agem em grande medida por provocação externa, com uso extremamente modesto da discricionariedade e do poder de iniciativa que a Constituição e a lei lhes conferem.

Isso compromete sua capacidade de interferir positivamente no quadro social.

Compromete, ainda, por consequência e na prática, a figura do agente político.

No plano interno, a larga modernização da estrutura administrativa e gerencial também exige completo conhecimento da realidade.

O famoso empresário BILL GATES, em seu livro “A empresa na velocidade do pensamento”, adotou a seguinte divisão dos capítulos: 1º) o fluxo de informação é sua força vital; 2º) conheça os seus números; 3º) transfira as pessoas para o trabalho de pensar; 4º) aumente o QI de sua empresa; 5º) a tecnologia da informação facilita a reengenharia.

Esses conceitos são tranquilamente aceitos na esfera privada, mas ainda estranhos no âmbito das corporações públicas.

O novo modelo, aqui estudado, haverá de garantir transparência também para as decisões administrativas internas, o que pressupõe conhecimento, aberto a todos, por exemplo, sobre a situação orçamentária, sobre a distribuição de recursos humanos e materiais, ou sobre as reais condições de trabalho de cada Promotor e Promotoria.

Seria uma contradição que o Ministério Público, legitimado a cobrar moralidade e transparência dos órgãos públicos, no exercício da função do controle da Administração, não observasse espontaneamente, *interna corporis*, esses princípios constitucionais.

“Conhecendo seus números”, seria possível que o Ministério Público adequasse a amplitude e a profundidade de sua atuação aos recursos disponíveis – única forma de deter o indispensável controle sobre sua estrutura orgânica.

Na prática, isso significa não estar submetido à contingência de ampliar seus quadros, por exemplo, toda vez que cresce o volume de serviços.

### **C) Planejamento: estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social.**

*“A descontinuidade na função de planejamento e a inexistência de um planejamento global e abrangente são mesmo as marcas típicas da administração pública brasileira”<sup>107</sup>.*

A inexistência, na atual estrutura orgânica do Ministério Público, de órgãos formais de planejamento da atividade funcional é sintoma exuberante da ausência de compromisso ou preocupação com a eficácia da atuação.

Os temas destacados por BILL GATES, no livro acima mencionado, estão a revelar claramente a importância do investimento em informação, planejamento estratégico e reengenharia.

Seria uma instituição pública tão diferente de uma empresa privada, no que diz respeito à necessidade de adoção de padrões modernos de organização e métodos, quando haja preocupação com resultado?

No novo modelo, depois de instituído o sistema de atuação com base nos dados da realidade social (“fluxo da informação”, segundo BILL GATES), deverão ser criados órgãos de análise desses dados, de planejamento estratégico (“trabalho de pensar”) e de avaliação dos resultados das ações tomadas (“conhecimento dos números”).

TEIXEIRA, YOSHIZAKI e SANTANA representam o ciclo normal de planejamento, execução, controle e avaliação de desempenho, em qualquer estrutura pública, conforme esquema apresentado ao final<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 12.

<sup>108</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Toshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 24.

Segundo esses autores, “planejamento-execução-controle e avaliação de desempenho, apoiados pela informação, condicionam-se mutuamente em ciclos interdependentes e consecutivos”<sup>109</sup>.

A função de planejamento estratégico não serve apenas ao aprimoramento do serviço público prestado, mas constitui mecanismo de adequação deste às demandas sociais e ferramenta essencial da racionalidade administrativa e orçamentária:

*“Impõe-se uma revitalização do planejamento na administração pública brasileira como uma forma de facilitar o diálogo entre sociedade e governo e combater a descontinuidade administrativa, bem como para equacionar o crescente desequilíbrio entre demanda e oferta de serviços públicos”*<sup>110</sup>.

O estabelecimento de metas e prioridades deverá ser feito em grau capaz de assegurar o objetivo fundamental de adequar a atuação funcional à estrutura orgânica e aos recursos disponíveis, com a maior eficácia possível.

No modelo atual, o crescimento dos quadros somente poderia ser combatido com o corte puro e simples de atribuições, opção insuficiente e perigosa porque: *a)* acaba sendo sempre superada pelo aumento vegetativo da demanda; *b)* é feito mediante critérios subjetivos, quase aleatórios, sem que traga qualquer aperfeiçoamento da atuação, em relação aos resultados.

No caso do Ministério Público, cuja missão institucional é a de defender o interesse social, o processo de planejamento e fixação de metas deverá ser público e transparente, bem como contemplar mecanismos de participação social.

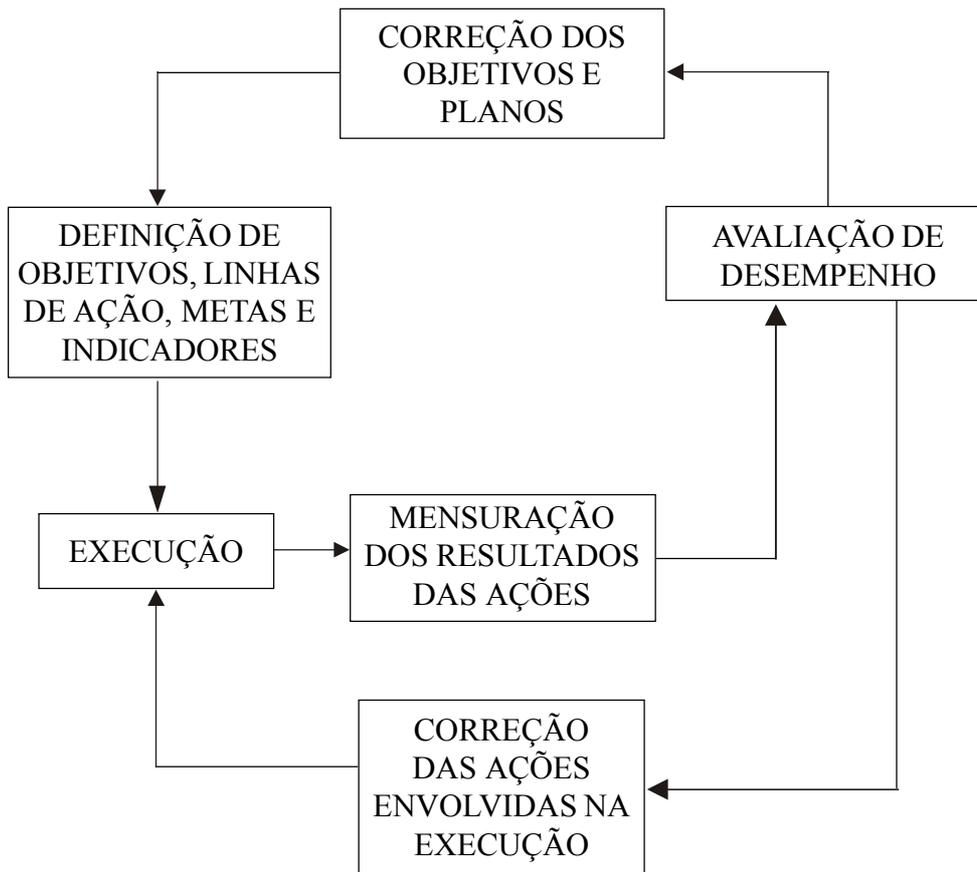
Transparência, aliás, é ferramenta essencial no novo modelo, sem a qual não haverá publicidade, controle ou responsabilidade, temas abordados no próximo tópico.

---

<sup>109</sup> *Idem*, p. 23.

<sup>110</sup> *Idem*, p. 34.

***O CICLO DE PLANEJAMENTO-EXECUÇÃO-CONTROLE  
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO***



**REMODELANDO A GESTÃO PÚBLICA**

**Coordenadores:**  
Hélio Janny Teixeira  
Solange Maria Santana

**Editora**  
Edgard Blücher Ltda.

#### **D) Transparência: sistemas de controle e definição de responsabilidades.**

*“Pode-se dizer, assim, que o planejamento e o controle são duas faces da mesma moeda, pois um é necessário ao outro: um planejamento sem um controle pode gerar um resultado qualquer, sem atender às metas estabelecidas; um controle sem planejamento é inócuo, pois não existe nenhuma direção a ser seguida, pouco importando para onde deriva o sistema”<sup>111</sup>.*

O uso efetivo da discricionariedade, para efeito de determinar os casos que devem ensejar a atuação do Ministério Público, considerados os recursos humanos e materiais disponíveis, pressupõe que o novo modelo propicie amplo conhecimento da realidade social.

Em seguida, com base nesse conhecimento, serão estabelecidas metas e prioridades, ou seja, serão definidos, dentre os inúmeros interesses sociais carentes de tutela, quais se mostram mais relevantes, merecedores de mais imediata proteção.

Essa tarefa não é simples – e, no modelo atual, é, mesmo, impossível em virtude da falta de mecanismos adequados para tanto.

A fixação de metas e ações prioritárias deverá ser feita com base em critérios objetivos e transparentes, de modo que as alternativas em jogo e as escolhas feitas sejam públicas:

*“Os planos devem estar suportados na exequibilidade técnica e na transparência dos critérios de escolha de alternativas”<sup>112</sup>.*

<sup>111</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Toshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 26.

<sup>112</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, cit., p. 13.

Um sistema de tal forma aberto enseja eficiente controle social e, portanto, representa fator ponderável de estímulo e legitimação da atuação dos Promotores de Justiça.

É preciso ter coragem de enfrentar essa questão.

Nenhum sistema organizacional poderá ser considerado razoável quando seu eficiente funcionamento dependa de pessoas dotadas de qualidades extraordinárias de idealismo, desprendimento, auto-motivação, abnegação e espírito público.

Que dependa de super-homens, portanto.

Isso significa que todo sistema deve contemplar mecanismos intrínsecos e extrínsecos de motivação, de estímulo natural, verdadeiro e eficiente ao bom desempenho.

No setor público, em virtude da inexistência da motivação decorrente da busca do lucro, por exemplo, ou da possibilidade de imediata demissão, como acontece nas empresas privadas, esses mecanismos deverão ser mais sofisticados e merecer maior atenção.

FERRAZ ressaltou o equívoco da aversão corporativa aos meios de controle. Normalmente são encarados como formas indevidas de ingerência quando deveriam ser aproveitados como fator decisivo para consecução de eficácia:

*“Um rigor maior no controle da Administração certamente redundará em benefício dela própria, quebrando o círculo vicioso hoje existente e que pode ser assim enunciado: máquina estatal ineficiente e freqüentemente corrupta gera escasso reconhecimento social e pouca valorização do funcionário público, o que, por sua vez, leva à inexistência de investimentos na formação desse servidor e à insuficiente remuneração, o que, em seguida, redundará na deficiente qualidade do serviço prestado, na falta de estímulo, na improbidade, recomeçando, então, o movimento negativo do processo.*”

*Por outro lado, a máquina estatal, sem eficientes mecanismos de controle, acaba sendo vulnerável ao deletério fenômeno do corporativismo.*

*O servidor, preso no círculo vicioso acima descrito, mal recrutado, desmotivado e pouco valorizado, passa a encarar a corporação a que pertence como um fim em si mesma: recursos passam a ser empregados prioritariamente para alimentar a própria máquina administrativa e não para fazê-la atingir seus fins com maior eficácia”<sup>113</sup>.*

Poder Judiciário e Ministério Público, para se protegerem de ingerências políticas, especialmente durante períodos autoritários, foram se fechando progressivamente, até se tornarem em boa medida imunes a cobranças e a controles externos.

Um dos poucos recursos internos disponíveis é o do critério de merecimento para progressão na carreira, hoje na verdade falido e paulatinamente superado pelo critério da antigüidade.

A importância do tema motivou trabalho anterior do Departamento de Estudos Institucionais, da Associação Paulista do Ministério Público, antes mencionado, sobre a revalorização do merecimento, no qual a falta de avaliação de desempenho dos Promotores de Justiça é abordada:

*“Imaginemos um exemplo. Nas circunstâncias atuais, dois Promotores de Justiça ingressam juntos na carreira, sendo um deles mais abnegado, diligente, preocupado com seu contínuo aprimoramento funcional, e o outro mais acomodado, que busca cargos mais leves, onde cumprirá de forma burocrática suas funções. Quem pode assegurar que o primeiro Promotor, sempre e necessariamente, verá reconhecido seu maior empenho, galgando os cargos da carreira de modo significativamente mais rápido, em homenagem a seu merecimento?”*

---

<sup>113</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público”, in: “Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos”, MILARÉ, Édis (Coordenador), cit., pp. 95/96.

*Numa carreira que tende a “inchar” continuamente, desprovida de muitos mecanismos objetivos e formais de avaliação, torna-se difícil o acompanhamento pessoal de cada um de seus membros, elevando muito a possibilidade de injustiças. Além disso, o segundo Promotor de Justiça, dispondo de mais tempo que o primeiro, poderá até se tornar mais conhecido das lideranças institucionais, participar de atividades festivas e de caráter político e, assim, fazer carreira mais rápida do que os demais.*

*Se o sistema permite que a carreira seja feita de forma quase idêntica por um “bom” Promotor de Justiça e por outro “razoável”, é natural que muitos (ou a maioria), percebendo isso, acabem, cedo ou tarde, optando pelo caminho menos trabalhoso e que de certa forma será também mais tranquilo e seguro (porque não expõe aquele que o percorre às vicissitudes de uma atuação combativa).*

*Um sistema que, por falta de instrumentos eficientes de recompensa ao merecimento, dependa sobretudo do idealismo e da boa vontade das pessoas que avaliam o mérito dos candidatos, jamais será um bom sistema.*

*Em suma, os mecanismos atuais de aferição do merecimento não garantem transparência, objetividade, segurança e justiça no processo de evolução funcional, o que representa fortíssimo fator geral de desestímulo interno e, portanto, de perda de eficiência da Instituição”<sup>114</sup>*

<sup>115</sup>

MAZZILLI, de forma crítica e corajosa, reconhece que o atual modelo não impede a existência de sérias disparidades no exercício funcional dos Promotores:

---

<sup>114</sup> FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador). “Proposta de revalorização do critério de merecimento nos concursos de promoção e remoção no Ministério Público”, cit., p. 19.

<sup>115</sup> O novo sistema de aferição do merecimento, proposto nesse trabalho, já foi adotado concretamente pelos Ministérios Públicos dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

*“Não é demais lembrar que, até há pouco tempo, advogavam eles em alguns Estados e até na União. Ainda hoje, nem todos se dedicam com exclusividade à atuação ministerial, seja porque podem ter outra função pública ou de magistério, além de outras iguais funções privadas, que podem concorrer ou até suplantar a dedicação ao Ministério Público. Promotores há que, direta ou indiretamente, mesmo dentro das exceções constitucionais, exercem o comércio diretamente ou por meio de familiares, cuidam de suas fazendas, exercem atividades político-partidária, e fazem tudo isso de forma excessivamente absorvente, até em prejuízo das funções ministeriais.*

*Além disso, embora se repute superados os tempos dos Promotores do nada a opor e do pelo prosseguimento, que davam o nome e assinavam termos de audiência a que não estiveram presentes, ainda é bem de ver que, enquanto alguns membros do Ministério Público se dedicam ao extremo, outros deixam serviços acumulados para os colegas, especialmente os substitutos, passam como gatos sobre brasa em cima dos processos, e procuram desviar-se de todo e qualquer caso mais complexo. Podemos dizer que, ainda hoje, uns trabalham muito enquanto outros trabalham pouco ou quase nada – o que, aliás, não é problema só do Ministério Público, e sim algo comum à natureza humana”<sup>116</sup>.*

Autocrítica semelhante – e igualmente corajosa – foi feita por SIQUEIRA NETTO, muitos anos antes, ao cuidar da incompreensão da sociedade em relação ao Ministério Público:

*“Seus próprios integrantes têm parcela acentuada de culpa: não querer abrir mão de certos privilégios-problemas, como a advocacia ou a atividade político-partidária. Não exigir a reformulação dos métodos de trabalho na primeira e segunda instâncias; não se submeter à mesma sorte dos comarcãos, podendo ali residir e não o fazendo; substitu-*

---

<sup>116</sup> MAZZILLI, Hugo. “Propostas de um novo Ministério Público”, palestra proferida no Grupo de Estudos Amaro Alves de Almeida Filho, São Bernardo do Campo, em 24 de junho de 1999. Publicada na forma de artigo in: JUSTITIA, vol. 189/192, p. 270.

*indo atuação eficiente, dinâmica, vigilante pelo gosto bem latino de pareceres enfeitados e até inócuos; não fixar a atenção principal na necessidade fundamental de controlar o fato social que lhe vem à mão, ficando na periferia e superficialidade de ação burocrática e, às vezes, inútil”<sup>117</sup>.*

A falta de cobrança sobre Juízes e Promotores alcança, por via indireta, os funcionários, o que explica o nível elevado de obsolescência e ineficiência das estruturas cartorárias e administrativas.

O sistema de carreiras vitalícias engessa ainda mais esse modelo.

É preciso ainda dizer, com clareza, que sistemas eficientes de controle não arranham, necessariamente, o princípio fundamental da independência funcional, nem comprometem a figura do agente político.

Na realidade, dá-se justamente o contrário.

Verdadeiros agentes políticos não agem despoticamente e nem estão imunes à crítica ou a controles.

É o que deflui dos princípios republicanos, a saber:

1º) Supremacia do bem comum sobre o interesse particular de indivíduos ou grupos.

2º) Supremacia da Constituição e das leis sobre a vontade dos governantes: o governo da lei é garantia do cidadão contra o abuso de poder; é também garantia da independência dos funcionários públicos e dos juízes.

3º) Responsabilidade no exercício de funções públicas: a todo poder corresponde uma responsabilidade de igual intensidade. A responsabilidade consiste em: *a)* dever de prestar contas; *b)* submissão a sanções, por atos ou omissões contra a lei.

---

<sup>117</sup> SIQUEIRA NETTO, Carlos. “Ministério Público: uma nova estratégia para seu aperfeiçoamento”, in: JUSTITIA, vol. 99, p.189.

Assim, quanto maior o poder, maior a responsabilidade e maior o dever de transparência e de prestar contas.

O controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, assunto não por acaso bastante debatido nos últimos anos, deveria ter por escopo, sobretudo, representar o forte estímulo exógeno de que ambos muito carecem para um desempenho voltado ao resultado social.

As soluções de controle agitadas ao longo da discussão parlamentar da Reforma do Judiciário pecavam justamente quando buscavam um modelo de caráter repressivo ou disciplinar.

Em 1999, no âmbito de Comissão Mista constituída em São Paulo por representantes da Associação Paulista de Magistrados – APAMAGIS, da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SP e da Associação Paulista do Ministério Público – APMP, foi aprovado consensualmente um modelo de controle externo que poderia atingir as finalidades aqui propostas<sup>118</sup>.

Propunha-se a criação do “Conselho de Organização, Controle e Planejamento da Administração da Justiça”, nos termos das justificativas e com as características a seguir reproduzidas:

*“O Conselho Nacional de Organização, Controle e Planejamento da Administração da Justiça viria preencher grande lacuna no sistema judicial do País, responsável, com certeza, por uma série de disfunções, que a sociedade reclama sejam corrigidas.*

*Integrado por conselheiros eleitos da Magistratura, Ordem dos Advogados e Ministério Público, em composição paritária e cumprindo mandato, incumbirá ao órgão a grave missão de levantar dados sobre as atividades judiciárias, de analisar o desempenho e a funcionalidade dos sistemas judiciais e das instituições que os integram, com especial*

---

<sup>118</sup> O modelo foi apresentado pela APMP, cujos representantes eram Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Fernando Grella Vieira, Maurício Augusto Gomes e Wilson Alencar Dóres.

*atenção para as questões do acesso à Justiça, da celeridade e eficácia da prestação jurisdicional, da redução de custos e eficiência orçamentária, da elaboração de planos de metas, dentre outros.*

*O Conselho desenvolverá, pois, atividade de supervisão administrativa e orçamentária dos órgãos da Magistratura, do Ministério Público e da advocacia, propiciando, sem nenhuma ingerência no conteúdo das decisões e na autonomia funcional dos atores judiciários (Juizes, Advogados e Promotores de Justiça), a transparência necessária quanto à eficiência do sistema de administração da Justiça.*

*O planejamento, a revisão contínua da legislação, a promoção de pesquisas, a emissão de relatórios, a análise crítica, feita publicamente, acerca das atividades judiciárias permitirá sem dúvida a detecção rápida dos problemas e sua correção.*

*1) Competência: o órgão seria federal, sem prejuízo da criação, nos Estados, de órgãos semelhantes de competência local.*

*Suas atividades compreenderiam, dentre outras:*

*a) levantamento de dados sobre as atividades judiciárias (incluindo as do Ministério Público e da Advocacia) e sobre matérias afetas à prestação jurisdicional;*

*b) análise global e permanente dos sistemas judiciais, bem como do desempenho dos órgãos jurisdicionais, do Ministério Público e da Advocacia, especialmente no que respeita aos seguintes aspectos:*

*b.1) acesso à Justiça;*

*b.2) celeridade da prestação jurisdicional;*

*b.3.) segurança e eficácia substancial das decisões;*

*b.4) redução de custos e eficiência orçamentária;*

*b.5) racionalização dos procedimentos;*

*b.6.) revisão contínua da legislação, para sugestões de simplificação e aperfeiçoamento;*

*b.7) estabelecimento de critérios objetivos e racionais para criação de novas unidades judiciárias e de novos cargos;*

*c) promoção de pesquisas tendentes ao aprimoramento dos sistemas judiciários;*

*d) elaboração de planos de metas;*

*e) emissão e divulgação de relatórios a respeito de suas atividades e das conclusões em virtude delas estabelecidas;*

*f) fazer recomendações e acompanhar as medidas tendentes a sua implementação.*

*2) Composição: paritária entre Juízes, membros do Ministério Público e Advogados, com a participação, ainda, de representantes da sociedade.*

*3) Mandato: seus integrantes cumpririam mandato, com prejuízo das atribuições nos órgãos de origem.*

*4) Estrutura: o órgão deverá contar com estrutura administrativa permanente, dotada de corpo técnico, de banco de dados e centros de pesquisa, assessoria administrativa, dentre outros”.*

Na consulta “O Ministério Público na visão de seus membros”, do Departamento de Estudos Institucionais, o tema do controle externo foi abordado.

As respostas revelaram elevado grau de amadurecimento na visão do problema, antes um verdadeiro tabu no âmbito da Magistratura e do Ministério Público.

O resultado geral foi de 66,76% de aceitação de alguma forma de controle social externo da Instituição, contra 28,94% de rejeição absoluta (4,30% dos entrevistados se omitiram)<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> Pesquisa semelhante, feita pela Associação Paulista do Ministério Público entre seus associados, em 1993, apresentara resultado bastante distinto, com 61,50% de manifestações contrárias ao controle externo da Instituição (sendo favoráveis, porém, ao controle da Administração Pública e da atividade policial, com 94,42% e 86,70%, respectivamente).

*“Aspecto interessante a considerar é que, embora se cuidando de proposta tida como inovadora ou, pelo menos, sem tradição de defesa em discussões internas, as respostas filtradas pelo tempo de carreira indicam a preferência progressiva por alguma forma de controle externo segundo a antigüidade do consultado, variando de 57,28% entre os Promotores com até dois anos de carreira até 73,62% entre aqueles com 10 a 20 anos de carreira, observando-se, porém, leve declínio na faixa de consultados com mais de 10 anos de carreira (68,97%)”<sup>120</sup>.*

As matérias que ensejaram maior aceitação do controle social externo foram: “sugestão de prioridades para a atuação funcional do Ministério Público” e “controle de abuso de poder na atuação funcional”.

Os resultados dessa pesquisa sugerem a existência de latente disposição de vencer o sentimento corporativo, como consequência da incipiente percepção, por parte do Promotor, de que sua exacerbação é contraproducente<sup>121</sup>.

Confirmando a procedência dessa percepção em linguagem mais técnica e adequada à ciência da administração, TEIXEIRA e SANTANA estabelecem nítida correlação entre a responsabilidade do servidor e a valorização da função pública:

*“O desgaste a que chegou a função pública exige que qualquer esforço atual de mudança na gestão pública esteja apoiado num princípio claro de dignificação da mesma.*

*Nas áreas de atuação do Governo, a responsabilidade individual por decisões, corretas ou errôneas, deve ser precisa, fator de importân-*

<sup>120</sup> FABBRINI, Renato Nascimento e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coordenadores), *ob. cit.*, pp. 33/37.

<sup>121</sup> O controle externo é previsto de forma expressa e abrangente no âmbito da Reforma do Estado: “deverá crescer a importância do controle social sobre o desempenho dos novos formatos de provisão de serviços públicos, o que deverá traduzir-se na criação e aperfeiçoamento de organismos de acompanhamento e fiscalização destinados a melhor garantir os direitos dos consumidores, usuários e cidadãos em geral” (Caderno 16 do Fórum São Paulo Século XXI, publicado como suplemento do Diário Oficial do Estado de São Paulo, edição de 10 de junho de 2000).

*cia para a garantia coletiva de que os serviços prestados e o poder exercido em nome da sociedade estão devidamente controlados.*

*Hoje, a indefinição institucional do papel, direitos e deveres dos órgãos e escalões intervenientes, associada à complexidade de tarefas que exigem a participação conjunta de inúmeros agentes executores, planejadores, financiadores e controladores acaba por elevar a dificuldade de responsabilização pública, perante a sociedade, por atos e decisões tomadas.*

*A responsabilidade na esfera do poder público não pode ser compreendida como um problema puramente formal de enquadramento estatutário e definição por escrito das obrigações e punições. Dotada do poder de sinergia estratégica, cabe à esfera pública a percepção da conjuntura e o encaminhamento de ações no sentido da mudança. Para isso faz-se necessário:*

*- Garantir o uso adequado dos recursos disponíveis, com economicidade e dentro do preceito do serviço à população.*

*- Fortalecer a imagem e a função do servidor público como um propulsor dos sentimentos de altruísmo e respeito aos cidadãos.*

*- Garantir a melhoria constante da eficiência do serviço público, no atendimento e na qualidade do serviço prestado.*

*- Voltar a administração de pessoal para a execução de uma política de recursos humanos centrada na eficiência e efetividade do serviço público.*

*- Estabelecer mecanismos que conduzam à elevação do grau de comprometimento dos servidores em geral com a melhoria e a racionalização do serviço público.*

*- Elaborar um sistema de cargos, funções e promoções onde haja simplicidade e abertura para influência da produtividade, do mérito, do treinamento e do desempenho.*

- *Garantir mecanismos destinados a punir os desvios e recompensar a iniciativa responsável*<sup>122</sup>.

O choque drástico de transparência produzido pelo modelo de gestão aqui proposto ensejará controle eficiente das decisões tomadas e dos resultados obtidos, assim como propiciará naturalmente a fixação mais clara de responsabilidades.

O mais importante é registrar que isso se dará sem nenhum comprometimento do princípio da independência funcional: como verdadeiros agentes políticos, os Promotores de Justiça poderão com liberdade tomar suas decisões, mas deverão aceitar que essas decisões sejam tomadas em face de circunstâncias conhecidas de todos e que as ações delas resultantes (traduzidas num *facere* ou num *non facere*) sejam avaliadas, assim como seus resultados.

Inaceitável seria considerar que a publicidade e a transparência pudessem representar alguma forma de ameaça à independência funcional.

No plano administrativo interno, há que criar um sistema de informações gerenciais, aberto aos Órgãos de Administração Superior, aos membros do Ministério Público e à sociedade.

O fluxo transparente de informações sobre as circunstâncias do exercício funcional, em todo o Estado, sobre a situação administrativa e orçamentária do Ministério Público, assegurará definição mais precisa de responsabilidades também na esfera gerencial: somente assim as decisões tomadas pelos integrantes dos órgãos de direção poderão ser avaliadas objetivamente.

TORQUATO, em recente artigo publicado na imprensa, relacionou o controle do Poder Judiciário à necessária transparência que deve haver no processo de tomada de decisões:

---

<sup>122</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. "Elementos para um novo modelo de gestão pública", in: "Remodelando a gestão pública", cit., pp. 17/18.

*“Ora, o Judiciário não pode permanecer trancado numa redoma, distanciado de cidadãos que tanto se queixam da justiça tardia e inacessível à imensa maioria da população. A abertura do Poder Judiciário constitui não apenas exigência de uma sociedade mais participativa e engajada no processo de controle e tomada de decisões, mas faz parte do próprio avanço democrático por que passa o País”<sup>123</sup>.*

---

<sup>123</sup> TORQUATO, Gaudêncio. “As caixas-pretas dos Três Poderes”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 27 de abril de 2003, p. A2.

## **E) Transparência: sistemas de avaliação de desempenho e avaliação de resultado.**

*“A avaliação de desempenho se inscreve atualmente entre os instrumentos modernos de gestão, como uma das ferramentas mais promissoras no processo de legitimação e racionalização do aparelho administrativo do Estado”<sup>124</sup>.*

Assim como a publicidade e a transparência, também a busca pela avaliação dos resultados obtidos com a atuação funcional não significa nenhuma transgressão à independência funcional.

O mesmo se diga em relação a algum tipo de avaliação de desempenho, ou seja, da análise quantitativa e qualitativa da contribuição individual de Promotores e Promotorias para o resultado alcançado.

Sem esses mecanismos seria de todo inviável montar um sistema fundado na eficácia institucional, ou na racionalidade administrativa e orçamentária.

Mais uma vez vale invocar TEIXEIRA, MARTELANC e SANTANA, que bem estudam a aplicação da avaliação de desempenho na gestão pública:

*“Até recentemente a questão da avaliação de desempenho na área pública era tida como algo secundário. O papel decisivo desempenhado pelo Estado na recondução das economias de vários países no pós-guerra, a conjuntura de crescimento econômico que se instalava, retardou, por muito tempo, o desenvolvimento e a aplicação de modelos de análise e avaliação de desempenho no setor público.*

---

<sup>124</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, MARTELANC, Roy e SANTANA, Solange Maria. “Avaliação de desempenho no setor público”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 86.

*No entanto, a partir dos anos 60-70, este quadro vem se transformando consideravelmente, consolidando-se em países como a Inglaterra, França, Estados Unidos, Alemanha, Japão, países escandinavos, etc, a tendência para o exercício da gestão pública já em novas bases.*

*O setor público é, agora, encarado, acompanhado e avaliado como um agente que tem a necessidade de fazer escolhas e de legitimá-las face à sociedade.*

*Uma primeira questão se coloca face a qualquer avaliação neste setor: qual a natureza das escolhas feitas pelo aparelho do Estado dentre as alternativas possíveis de políticas públicas?*

*A legitimidade da ação pública torna-se tanto mais complexa quanto mais se avança no processo de modernização e democratização das sociedades atuais, em que o Estado atua frente a interesses variados e, não poucas vezes, conflitantes. Por isso mesmo, a avaliação de desempenho pode enfrentar imensas dificuldades, a partir da atitude dos próprios servidores públicos que podem chegar a apresentar interesses corporativos.*

*Ao mesmo tempo, há que se enfrentar as dificuldades próprias da montagem de modelos e instrumentos de avaliação. Aqui o maior desafio é mudar o eixo da avaliação: de uma avaliação centrada no controle de meios – em geral, ela mesma desarticulada – para uma avaliação orientada para a análise do serviço efetivamente prestado, centrada na relação serviço planejado – desempenho alcançado”<sup>125</sup>.*

Um sistema fundado na avaliação de desempenho e resultado supõe a definição de “conjuntos sistematizados de parâmetros e indicadores”, que funcionam como verdadeiras unidades de medida ou padrões de comparação:

---

<sup>125</sup> “Avaliação de desempenho no setor público”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., pp. 86/87.

*“Por parâmetros entende-se elementos referenciais para a ação, aspectos que condicionam e interferem numa área de atuação ou organização, mas que estão fora do controle gerencial naquele nível; já os indicadores referem-se a aspectos gerenciáveis pela própria área de atuação ou organização”<sup>126</sup>.*

Essa metodologia, evidentemente, não é utilizável apenas na atividade-fim, ou seja, em relação a Promotores e Procuradores de Justiça, mas também aos órgãos de administração, aos de apoio e aos funcionários.

São aplicáveis, ainda, à própria função administrativa, ou de gestão.

Esse tema ocupa lugar de destaque nos projetos da Reforma do Estado, ou da Reforma Administrativa, introduzida pela Emenda Constitucional n. 19/98:

*“Nesse sentido, ao lado dos princípios já inscritos na Constituição de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), acresceu a reforma, para observância pela Administração Pública, o princípio da eficiência.*

*Para sua efetividade, a Emenda n. 19, além da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades, indica a necessidade de adoção de mecanismos próprios de avaliação, abrangendo:*

*- os órgãos e entidades: em específico nos contratos de gestão, determinando a prévia fixação de metas de desempenho;*

*- os servidores públicos: mediante a instituição de mecanismos próprios de avaliação periódica, não só com o objetivo de desenvolvimento funcional, mas também como instrumento de desligamento dos quadros da administração pública por insuficiência de desempenho. Por*

---

<sup>126</sup> Ob. cit., p. 90.

*outro lado, é enfatizada a necessidade de capacitação constante dos servidores, prevendo-se a criação de escolas de Governo, bem como o desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, e treinamento e desenvolvimento; e*

*- os cidadãos: ficou consignada a necessidade de, mediante lei própria, ser disciplinado o controle da gestão administrativa pelos cidadãos e usuários dos serviços públicos, estabelecendo serviços próprios de atendimento, canais de reclamação e representação por exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública.*

*Quanto ao princípio da transparência, ficou prevista a necessidade de ser disciplinado o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações de atos de governo”<sup>127</sup>.*

---

<sup>127</sup> “Crise e reforma do Estado no Brasil”, cit., p. 39.



## V – Sistemas de dados e informações.

*“Nenhuma instituição da esfera jurídica pode estar indiferente aos caminhos abertos pela tecnologia. Ela pode ser aplicada em favor da distribuição efetiva e célere da justiça, a qual tem enfrentado dificuldades de diversas naturezas”<sup>128</sup>.*

Nos capítulos antecedentes, além do diagnóstico da crise e de suas causas, foram indicadas inúmeras providências objetivas a serem tomadas para superação do problema.

Faltava esboçar os contornos de uma ferramenta que assegurasse a concreta aplicação de alguns dos princípios básicos do novo sistema, a saber: conhecimento da realidade, publicidade, transparência, controle, responsabilidade, desempenho e resultado.

Essa ferramenta consiste num sistema eficiente de informações.

“O fluxo de informação é uma força vital”, “é preciso conhecer os próprios números” e “a tecnologia da informação facilita a reengenharia” – ensina BILL GATES, repercutindo postulados pacificamente reconhecidos no competitivo meio empresarial.

No tocante à Administração Pública, TEIXEIRA, YOSHIZAKI e SANTANA estipulam as características de um modelo genérico, a ser desenvolvido mediante processamento eletrônico dos dados:

*“- na medida do possível, trabalhar com informações disponíveis ou passíveis de quantificação;*

*- permitir simular a operação do sistema de serviços públicos do Estado, de forma a possibilitar o conhecimento do impacto de decisões,*

---

<sup>128</sup> Ministro NILSON NAVES, Presidente do Superior Tribunal de Justiça, na abertura do “Congresso Internacional de Direito e Tecnologias de Informação”, Brasília, 2002.

*tanto gerais (a nível do Governo como um todo), como de órgãos específicos, bem como o impacto de alterações ambientais não-planejadas, em um horizonte qualquer, ou seja: permitir determinar o impacto da conjugação de diversas decisões e/ou diferentes cenários em diferentes horizontes;*

*- prever, se possível, o comportamento de variáveis exógenas;*

*- ter suficiente adequabilidade, isto é, suportar pequenas alterações nos dados de entrada;*

*- ser suficientemente simples, de forma a facilitar a análise de seus resultados;*

*- fornecer medidas de desempenho, para permitir a comparação dos resultados de diferentes soluções aplicadas a um problema de planejamento e escolher aquela com melhores resultados (ou balanço de resultados);*

*- abarcar a totalidade (ou pelo menos os componentes mais importantes) do serviço público estadual e do sistema no qual ele se insere”<sup>129</sup>.*

Seguindo o modelo proposto, foram aqui desenvolvidos protótipos do que poderiam ser esses sistemas de dados do Ministério Público.

Eles reúnem as qualidades da simplicidade e da eficiência.

Por serem simples, podem ser criados rapidamente (em poucos meses) e a um custo extremamente baixo, mesmo porque as informações que os integram são públicas e desde já disponíveis, sem custo algum.

É claro que o modelo proposto não é definitivo e, ao contrário, enseja infinitos e progressivos aprimoramentos. Entretanto, parece ser

---

<sup>129</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Toshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., pp. 31/32.

suficiente para induzir, estimular e, sobretudo, alicerçar a transposição necessária, do atual para o novo sistema de gestão.

As novas ferramentas fornecem as bases do sistema de gestão institucional, desenvolvidas no capítulo IV, na medida em que ensejam o cumprimento dos objetivos gerais anteriormente expostos, a saber:

1º) Permite o conhecimento da realidade social e da realidade administrativa e orçamentária interna.

2º) Fornece informações adequadas e suficientes para desenvolvimento da atividade de planejamento, nas esferas institucional (estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social) e gerencial (adequação das ações institucionais aos recursos disponíveis, com a maior eficiência possível).

3º) Assegura elevado grau de transparência, amplia a legitimidade social do Ministério Público e propicia a introdução de sistemas modernos de avaliação de resultado e desempenho (definição de responsabilidades), compatíveis com o *status* de agente político do Promotor de Justiça.



## VI – Sistema de dados das Promotorias de Justiça.

*“Pressupostos necessários de atuação: ... levantamento de dados que interessem à atuação do Ministério Público, inclusive para fins de informatização”<sup>130</sup>.*

### A) Introdução.

*“Nossa estrutura ainda está formatada para atuar sob o perfil da Constituição de 1969”<sup>131</sup>.*

Logo após entrar em vigor a Constituição Federal de 1988 e antes mesmo da edição de suas Leis Orgânicas – Nacional (Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) e Estadual (Lei n. 734, de 26 de novembro de 1993) –, que viriam a prevê-la, o Ministério Público de São Paulo passou a implantar na prática a idéia de Promotoria.

Isso se deu pelo Ato n. 16/91-PGJ, de 5 de março de 1991<sup>132</sup>, que principiava por definir os “planos de atuação”, embrião dos conceitos de planejamento e eleição de prioridades de atuação:

*“Art. 1º. A atuação do Ministério Público deve levar em conta as diretrizes institucionais estabelecidas para certo período e destinadas a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.*

*Art. 2º. Serão elaborados planos de âmbito geral e regional, como instrumentos de fixação de metas e das diretrizes insticionais”.*

<sup>130</sup> Aviso n. 43/91-PGJ, de 6 de março de 1991 (D.O.E. de 20 de março de 1991), publicado in: JUSTITIA, vol. 153, p. 200.

<sup>131</sup> PINTO FILHO, Arthur. “Constituição, classes sociais e Ministério Público”, in: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), cit., p. 88.

<sup>132</sup> D.O.E. de 20 de fevereiro de 1991. Publicado também in: JUSTITIA, vol. 153, pp. 197/199.

Ao mesmo tempo, no Aviso n. 43/91-PGJ, de 6 de março de 1991, era divulgado o Plano Geral de Atuação do Ministério Público de São Paulo para aquele ano<sup>133</sup>.

Os princípios gerais do novo instrumento eram arrolados no primeiro capítulo do aviso, sob a rubrica “pressupostos necessários de atuação”. Eram eles:

*“1. Adoção de uma nova postura institucional, voltada à defesa direta (inclusive fora dos processos) dos interesses e bens jurídicos postos sob a proteção do Ministério Público.*

*2. Ênfase ao atendimento ao público, como forma de conhecer os problemas mais freqüentes da comunidade.*

*3. Levantamento de dados que interessem à atuação do Ministério Público, inclusive para fins de informatização.*

*4. Identificação dos problemas mais relevantes da comunidade em que atua a Promotoria, e elaboração de programas de atuação que visem a solucioná-los.*

*5. Maior eficiência da atuação do Ministério Público na fase de instrução dos processos judiciais em que intervenha”.*

O escopo mais imediato da idéia de Promotoria de Justiça era o de romper as tradições do individualismo e do “parecerismo” e já era proclamado em trabalho doutrinário datado de 1992:

*“Tradicionalmente, o Promotor de Justiça vinha exercendo suas atribuições individualmente, atuando perante uma Vara judicial onde funcionava um único Juiz de Direito. Sua atuação circunscrevia-se quase que inteiramente aos feitos em andamento nessa Vara. Jamais contou com recursos materiais ou apoio administrativo para o desempenho de suas funções. Até mesmo as instalações físicas que ocupava (e ainda*

---

<sup>133</sup> D.O.E. de 20 de fevereiro de 1991. Publicado também in: JUSTITIA, vol. 153, pp. 199/202.

*ocupa na maioria dos casos), pertenciam ao Poder Judiciário e quase sempre se revelaram inadequadas”<sup>134</sup>.*

A leitura das “*implicações da idéia*” de Promotoria – como eram destacadas naquele estudo – impõe considerar, mais de uma década depois, a dimensão do prejuízo institucional causado pela implantação apenas parcial do novo sistema, abandonado abruptamente pelas lideranças políticas da época.

Impossível deixar de identificar as enormes semelhanças com as propostas feitas agora para um novo modelo de gestão:

*“Promotoria é sinônimo de conjugação de esforços, mas, sobretudo, de estabelecimento de uma responsabilidade coletiva pelos interesses sociais confiados à tutela do Ministério Público.*

*Na Promotoria, o trabalho em equipe coexiste harmonicamente com as atribuições individuais de seus integrantes, pré-estabelecidas em perfeita observância ao princípio do Promotor natural. Entretanto, ao lado da responsabilidade de cada um pela parcela dos serviços a seu encargo, surge uma nova responsabilidade, essa geral, de toda a Promotoria, tendo por objeto o planejamento global da atuação, a organização administrativa dos trabalhos, a atividade de prevenção, a defesa, enfim, como um todo, do interesse social numa determinada comarca, distrito ou circunscrição territorial, ou ainda numa determinada área de especialização.*

*Essa responsabilidade pelos interesses confiados à defesa da Instituição, além de coletiva, é direta. Isso significa que o Ministério Público deve procurar soluções para o próprio problema criminal, para a própria preservação do meio ambiente, para a própria proteção do*

---

<sup>134</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, publicação avulsa da Associação Paulista do Ministério Público, cit., novembro de 1992, pp. 14/15 (publicado também in: “Ministério Público – instituição e processo”, cit., pp. 19 e segs.).

*menor, da pessoa portadora de deficiência e do acidentado do trabalho, por exemplo, e não apenas soluções para um ou vários processos criminais, ou para feitos que versem sobre dano ambiental, ou processos em que figurem como parte um menor, um deficiente ou um acidentado do trabalho!*

*Sem a Promotoria, de outra parte, seria praticamente inviável o levantamento dos problemas específicos de uma determinada comarca ou setor de atuação, ou a definição de uma vontade institucional, traduzida em planos de atuação, com o estabelecimento de metas, estratégias e prioridades. Sem ela, seria impossível a organização e a racionalização dos serviços segundo padrões modernos, quase empresariais, que buscam a otimização dos recursos disponíveis”<sup>135</sup>.*

Feito esse importante registro histórico, cumpre salientar que o Promotor de Justiça deve atuar com os olhos permanentemente voltados para a realidade social.

O novo sistema lhe deve proporcionar as informações necessárias e suficientes para o eficiente desempenho funcional.

Hoje, com o desenvolvimento de modernos recursos de comunicação, são infinitos os dados disponíveis, o que exige considerável esforço de seleção daqueles realmente úteis para amparar o processo de decisão, sobretudo no que diz respeito a: *a)* planejamento e eleição de prioridades; *b)* desenvolvimento de ações funcionais.

As informações do sistema, portanto, deverão ser amplas, mas selecionadas.

Na montagem do protótipo aqui apresentado, foram escolhidos dados públicos, disponíveis na *internet*, sem custo algum, em *sites* como do SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

---

<sup>135</sup> *Ob. cit.*, pp. 15/16.

É claro que uma vez posto em funcionamento, o sistema reclamará, por si só, contínuos aperfeiçoamentos.

O sistema induz esses aprimoramentos.

Por meio de convênios com organismos públicos ou privados de atuação nas áreas social ou jurídica, por exemplo, o banco de dados poderá ser substancialmente enriquecido.

Será ampliado, com certeza, por iniciativa dos próprios Promotores de Justiça, a partir de elementos colhidos, inclusive, na própria comarca, de modo a torná-lo cada vez mais preciso no retratar a realidade local.

Além da grande utilidade para o exercício da atividade fim (funcional), o banco, por seu conteúdo, propiciará subsídios também para a gestão dos recursos materiais e humanos da Promotoria, a qual, nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público, é órgão de administração da Instituição.

O sistema de informações das Promotorias de Justiça foi dividido em cinco tópicos fundamentais: *a)* realidade social; *b)* criminalidade; *c)* Judiciário; *d)* administrativo; *e)* funcional.

## **B) Dados da realidade social.**

*“Nunca houve a preocupação sistematizada de conhecer a realidade social da comarca e de traçar estratégias para atacar os problemas identificados”<sup>136</sup>.*

O Promotor de Justiça não pode pretender atuar como verdadeiro agente político, com o intuito de defender os interesses sociais, sem profundo conhecimento da realidade social no local em que exerce suas funções.

O sistema proposto fornece dados relativamente a cada um dos municípios da comarca de atuação do Promotor.

O protótipo – justamente por ter essa natureza – contemplou apenas o Interior, nada impedindo que um sistema de dados adequado para a comarca da Capital, onde o trabalho é desenvolvido quase sempre por Promotorias Especializadas, seja criado com informações específicas, relativas às matérias que constituem o objeto de atuação das mesmas.

Os dados da realidade social – disponíveis, como já se disse, em relação a todos os municípios das diversas comarcas – foram agrupados, por sua vez, em cinco diferentes categorias:

- a) demografia;
- b) estrutura social;
- c) indicadores sociais;
- d) economia;
- e) órgãos públicos e ONG.

---

<sup>136</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, cit., novembro de 1992, p. 15.

## **1) Demografia**

Nesse item, estarão disponíveis: a população total da comarca e de cada um dos municípios que a integram, se houver, e, em cada caso, a população urbana e rural e os totais de eleitores, crianças e idosos.

Serão conhecidas também as taxas de urbanização e de crescimento demográfico do município sede, bem como as taxas médias do Estado de São Paulo, que no ano de 2000 eram de 93,41% e de 1,80% ao ano, respectivamente.

Por fim, há a expectativa de vida em cada município (a média do Estado de São Paulo, para efeito de cotejo, é de sessenta anos) e as taxas de mortalidade, discriminadas estas em:

*a)* geral (por mil habitantes, sendo a média estadual de 6,23 em 2001);

*b)* infantil (por mil habitantes, sendo a média estadual de 16,07 em 2001);

*c)* por homicídio (por cem mil habitantes, sendo a média estadual de 69,57 em 2001);

*d)* por acidente de transporte (por cem mil habitantes).

## **2) Estrutura social.**

Sob essa rubrica estão abrangidos dados sobre alguns dos serviços públicos e de relevância pública mais importantes nos diversos municípios, a saber:

*a)* saúde;

*b)* educação;

*c)* saneamento e meio ambiente;

*d)* habitação e urbanismo.

No que diz respeito à **saúde**, foram considerados mais relevantes, dentre outros dados disponíveis: o volume das despesas municipais com esse serviço, expresso num percentual da receita corrente do município; os gastos *per capita* com saúde; o número de leitos existentes do Sistema Único de Saúde; o coeficiente de leitos desse sistema por mil habitantes; o número de médicos, enfermeiros e dentistas por mil habitantes; as ações existentes de vigilância sanitária.

Quanto à **educação**, os dados também são abundantes, tendo sido selecionados os seguintes: taxa de analfabetismo entre pessoas de quinze anos ou mais (sendo a média do Estado de 6,64% em 2000); as taxas totais de evasão no ensino fundamental e médio (bem como as específicas para o ensino público e particular, ou para o ensino estadual e municipal); as taxas totais de reprovação no ensino fundamental e médio (com discriminação das relativas ao ensino público e particular e ao ensino estadual e municipal).

No tocante ao **saneamento básico** e ao **meio ambiente**, constará informação sobre se os municípios pertencem a algum comitê de bacias hidrográficas, ou se contêm áreas florestais especialmente protegidas. Também será possível conhecer a existência, ou não, de Conselho Municipal de Meio Ambiente, de Unidades de Conservação Municipal, ou de áreas de exploração de areia. Serão ainda fornecidos os percentuais concernentes ao: *a)* atendimento de abastecimento de água; *b)* atendimento de coleta de lixo; *c)* lixo tratado; *d)* atendimento de esgoto sanitário; *e)* esgoto sanitário sem tratamento. Há dados específicos sobre a destinação do lixo: a céu aberto, em aterros sanitários ou controlados, incinerado, reciclado, tratado e outros, assim como sobre a existência, ou não, de usinas de compostagem.

Em relação aos temas de **habitação** e **urbanismo**, saber-se-á o total de domicílios permanentes, da mesma forma que, em seguida, os totais de domicílios permanentes urbanos e rurais.

Consta igualmente a existência, ou não, de plano diretor e o número de loteamentos sem aprovação em áreas rurais.

### 3) Indicadores sociais.

Este tópico do sistema de dados, de grande relevância, pretende reunir informações que forneçam, de forma a um só tempo condensada e consistente, uma radiografia da situação social dos municípios – ou, ao menos, do município sede da comarca.

Com base nessas informações e em outras da realidade social, seria possível classificar as comarcas, mediante critérios objetivos previamente definidos, em categorias – de mais elevada a mais reduzida carência –, com o fim de definir prioridades de investimento e de desenvolvimento de ações institucionais.

O primeiro dado a ser considerado é o do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), estando disponíveis aqueles relativos aos anos de 1980 e 1991, o que permite avaliação de tendência (positiva ou negativa). Cada município do Estado de São Paulo é classificado, com base nesse índice, num *ranking* do IDHM (havendo, como no caso anterior, dados de 1980 e 1991).

A seguir, há no Estado de São Paulo o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social), que expressa, por meio de valores numéricos, avaliação sobre “riqueza”, “longevidade” e “escolaridade”, mais uma vez em relação a cada município e permitindo a comparação com as médias estaduais.

O quadro dos indicadores sociais repete depois as taxas de mortalidade infantil e de mortalidade por homicídio, bem como a taxa de analfabetismo, em comparação com as médias estaduais.

Por fim, são detalhados informes sobre a renda dos munícipes, sempre em cotejo com as médias do Estado de São Paulo, nas seguintes categorias:

- a) até meio salário mínimo mensal (média estadual de 0,37%);
- b) entre mais de meio até um salário mínimo (média de 9,31%);
- c) entre mais de um até dois salários mínimos (média de 14,76%);

- d)* entre mais de dois até três salários mínimos (média de 13,58%);
- e)* entre mais de três até cinco salários mínimos (média de 18,98%);
- f)* entre mais de cinco até dez salários mínimos (média de 19,77%);
- g)* mais de dez salários mínimos (média de 14,30%);
- h)* sem rendimentos (média de 8,94%).

Há, finalmente, o rendimento médio, em reais, para comparação com a média estadual, que em 2000 era de R\$ 1.076,21.

#### **4) Economia.**

Existem na *internet* dados, para cada município, sobre o número total de: *a)* estabelecimentos de serviços; *b)* estabelecimentos da indústria; *c)* estabelecimentos do comércio; *d)* agências bancárias.

Outras informações de grande importância, sobretudo para exercício da função de controle da Administração Pública, são as relacionadas às finanças públicas municipais, também selecionadas para o sistema de dados, da seguinte forma: *a)* receita arrecadada; *b)* dívida municipal; *c)* número de contribuintes; *d)* investimentos municipais *per capita*; *e)* receita municipal própria; *f)* despesa realizada total.

#### **5) Órgãos públicos e organizações não governamentais.**

Este tópico reúne dados sobre a infra-estrutura pública e particular, existente em cada município, voltada para a área social (saúde, educação, meio ambiente, consumidor, habitação, urbanismo, transporte, saneamento, pessoas portadoras de deficiência, infância, idosos, etc.) e criminal (Delegacias de Polícia, Delegacias Regionais e Seccionais, estabelecimentos penais, casa de albergado, etc.).

São informações não inteiramente disponíveis, que deverão ser providenciadas pela própria Promotoria.

### C) Dados da criminalidade.

*“O que se espera é que as informações à disposição das polícias e dos governantes, em tempo real, sejam utilizadas com presteza e eficiência, sem as desculpas que costumam justificar a inércia diante da criminalidade”<sup>137</sup>.*

A atuação criminal é, com certeza, a única que pode ser considerada perene do Ministério Público, tanto assim que a Constituição lhe atribui, de forma privativa, a ação penal pública – ao contrário do que acontece com a defesa dos interesses difusos, por exemplo, exercida em sistema de co-legitimação.

Em artigo no qual apresenta “Sugestões para uma nova política institucional do Ministério Público na área criminal”, FERRAZ aponta o inexplicável distanciamento da Instituição em relação à realidade penal, ou da segurança pública.

Ali são mencionados alguns dos mecanismos mais modernos de gestão agora propostos no presente trabalho:

*“O fato criminal, no entanto, apesar de sua relevância, e de ter sido historicamente aquele que determinou o próprio nascimento do Ministério Público, dele se encontra muito mais distante.*

*Por essa razão, é tênue o compromisso que temos com esse fato criminal: não nos sentimos responsáveis pela elevação dos índices de criminalidade, nem são normalmente adotadas políticas específicas de atuação no tocante a delitos de maior gravidade, ou cuja prática venha aumentando, por exemplo.*

*Esses são problemas de regra atribuídos à responsabilidade da Polícia, das Secretarias Estaduais de Segurança, de outros órgãos do*

---

<sup>137</sup> Editorial “Informação contra o crime”, do jornal O Estado de São Paulo, edição de 9 de julho de 2002, p. A3.

*Poder Executivo, ou, até mesmo, a deficiências legislativas e de atuação do Poder Judiciário.*

*Inexistem, por outro lado, avaliações de eficiência ou de resultado, especialmente na órbita judicial e do Ministério Público.*

### ***Uma nova postura na área penal***

#### ***Levantamento e estudo da realidade criminal***

*O Ministério Público, por meio de seus órgãos competentes (Procuradoria-Geral de Justiça, Escola, Centro de Apoio, Corregedoria-Geral e Colégio de Procuradores) deveria desenvolver e estimular o estudo aprofundado da realidade criminal.*

*Qual o perfil da criminalidade, em cada Estado? Quais as suas causas mais freqüentes ou sensíveis? Qual o perfil médio dos criminosos? Quais os crimes mais graves ou que afetam com maior impacto a comunidade? Em que áreas há indícios de organização para a prática do crime?*

*O Ministério Público deveria, pois, ser o órgão detentor dos mais profundos e completos estudos de criminologia, realizados por ele próprio ou em convênio com outras entidades públicas ou privadas, a fim de estabelecer estratégias para sua atuação nessa área. Com isso, seria referência obrigatória em matéria penal.*

*Setor que deveria merecer estudo diferenciado é o do crime organizado. Como pretender atacá-lo sem conhecer profundamente seus meandros: os organogramas mais comuns dessas organizações, seu sistema hierarquizado e fragmentado para proteção dos escalões superiores, os meios de lavagem do dinheiro ganho ilicitamente?*

#### ***Avaliação do desempenho da Polícia e da própria Justiça Penal***

*Os inquéritos policiais instaurados, os boletins de ocorrência elaborados pela Polícia Civil e pela Polícia Militar constituem valioso material a ser analisado sob o prisma da qualidade do trabalho da Polícia Judiciária.*

*Quais os delitos mais freqüentemente investigados? Quais aqueles que não estão merecendo maior empenho por parte da Polícia, ou, mesmo, em que pode estar ocorrendo a participação dela própria? Há diferenças sensíveis entre a natureza dos delitos investigados por uma Delegacia em relação às demais, ou por um Distrito Policial e os demais?*

*Em outras palavras, deve ser eficientemente organizado o controle externo da atividade policial, que nos incumbe desempenhar, com base num conjunto amplo e seguro de informações.*

*Mas, também o desempenho do Ministério Público e do Judiciário, na área penal, mereceria ser examinado.*

*Quais os fatos criminais têm sido com maior freqüência levados a Juízo?*

*Levantamento estatístico, facilmente realizável, revelaria com bastante clareza a natureza dos crimes submetidos ao crivo do Judiciário e, no âmbito deste, os índices de condenação e absolvição, a natureza e quantidade das penas impostas, o perfil dos que são mais (ou menos) freqüentemente condenados, etc.*

*Quais seriam, por exemplo, os resultados do cotejo entre os índices de apuração e condenação dos crimes de roubo e de tráfico de entorpecentes?*

*Que argumentos ou que falhas na apuração dos fatos delituosos têm mais freqüentemente conduzido a indevidas absolvições?*

*Também os estabelecimentos carcerários constituem riquíssimo laboratório que permitiria aprofundar ainda mais esses estudos e conduzir a uma compreensão mais exata do fenômeno criminal: Qual o perfil comum do sentenciado? Quais suas características sócio-cultural-econômicas? Qual sua idade média? Quais os índices de reincidência? Qual a eficácia da re-socialização?*

### ***Elaboração de políticas criminais e uso das informações***

*Com base nesses dados e nessas informações objetivas e concretas, assim obtidas, seria possível a elaboração de políticas criminais consistentes.*

*Isso colocaria o Ministério Público no lugar devido que lhe cabe como titular da ação penal e como órgão estatal incumbido do combate à criminalidade: o de referencial obrigatório em todas as questões que digam respeito ao fenômeno criminal.*

*A Instituição deve se transformar num centro difusor de diagnósticos, de propostas, de estudos; deve torná-los públicos e encaminhá-los aos Poderes Executivo e Judiciário, desenvolvendo com estes, eventualmente, programas de cooperação e trabalho conjunto para implementação de projetos, especialmente daqueles que visem à prevenção ou ao combate da criminalidade”<sup>138</sup>.*

Mas, as informações de realidade criminal que integram o protótipo agora descrito não pretendem substituir um banco de dados criminal mais amplo e específico, que pode e deve ser criado.

O sistema de dados das Promotorias de Justiça, assim como aquele da Administração Superior, busca reunir subsídios de variada natureza – necessariamente multidisciplinares – que possam servir de base para a tomada de decisões, ou, mais especificamente, para a atividade de planejamento, funcional e administrativo.

Outros bancos de dados, por assim dizer “temáticos” (criminal, ambiental, de improbidade administrativa, etc.), poderiam ser facilmente desenvolvidos e com certeza teriam caráter complementar em relação àquele aqui tratado.

---

<sup>138</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Tese aprovada no 11º Congresso Nacional do Ministério Público, Goiânia, Goiás, 1996. Publicada também in “Ministério Público e afirmação da cidadania”, edição do mesmo autor, São Paulo, 1997, p. 108.

No que diz respeito ao presente trabalho, os dados criminais funcionam como verdadeiros indicadores sociais, na medida em que mesmo a observação empírica da realidade revela relação clara entre baixos índices de desenvolvimento humano e altos índices de criminalidade<sup>139</sup>.

Foram selecionadas, dentre as incontáveis informações disponíveis, aquelas que pudessem cumprir mais claramente esse papel, e ainda revelar o grau de intensidade do problema de segurança pública em cada município.

São elas: ocorrências policiais; ocorrências criminais; ocorrências não criminais; total de crimes contra pessoa; homicídios dolosos; tentativas de homicídio; homicídios culposos; lesões corporais dolosas; lesões corporais culposas; outros crimes contra pessoa; total de crimes contra patrimônio; roubos consumados; roubos tentados; roubos de veículos consumados; roubos de veículos tentados; latrocínios; extorsões; extorsões mediante seqüestro; furtos qualificados consumados; furtos qualificados tentados; furtos consumados; furtos tentados; furtos de veículos consumados; furtos de veículos tentados; estelionatos; outros crimes contra patrimônio; total de crimes contra costumes; estupros consumados; estupros tentados; atentados violentos ao pudor; outros crimes contra costumes; total de crimes contra incolumidade pública; tráfico de entorpecente; usos de entorpecente; total de contravenções penais.

Todos esses dados, para cada município, podem ser encontrados em relação a quatro anos (de 1997 a 2000), o que permite relevante análise de tendência.

---

<sup>139</sup> “OMS: desigualdade social agrava violência no País”, matéria do correspondente JAMIL CHADE publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 3 de outubro de 2002, p. C4. O artigo comenta relatório global da Organização Mundial da Saúde, divulgado em Bruxelas, que ainda consigna o fato de que 1,9% do PIB do Brasil é consumido anualmente pelo tratamento de saúde das vítimas de crimes.

## **D) Dados do Judiciário.**

*“A Justiça gigante não consegue decidir logo as questões propostas, especialmente quando os cidadãos enfrentam o próprio Estado, nem facilita a informação rápida do andamento dos processos em via eletrônica”<sup>140</sup>.*

É importante conhecer a estrutura física da Magistratura em cada comarca, bem como o movimento forense local, para efeito de comparação, planejamento e aplicação dos indicadores de eficiência e resultado.

Parcela ponderável das atribuições do Ministério Público é exercida perante o Poder Judiciário, havendo certa correlação entre a demanda pelos serviços de ambos.

O sistema indicará, assim, o número de Varas Judiciais existentes, com discriminação das que são cumulativas, cíveis e criminais.

Da mesma forma, será possível conhecer o número de Juízes, titulares e auxiliares, atuando nas áreas cível e criminal.

O movimento forense será aferido pelos seguintes dados: feitos cíveis; feitos cíveis em que intervém o Ministério Público; feitos da infância e juventude; audiências cíveis com participação do Ministério Público; feitos criminais (JECRIM); feitos criminais (inquéritos policiais); feitos criminais (processos); feitos criminais (júri); feitos criminais (execuções); plenários do júri e audiências criminais.

O Poder Judiciário, como se tem anotado ao longo deste trabalho, padece das mesmas ineficiências de modelo do Ministério Público.

Provavelmente em grau ainda mais elevado, pelo gigantismo de suas estruturas.

---

<sup>140</sup> CENEVIVA, Walter. “*Informática pode aproximar a Justiça do povo*”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 19 de abril de 2003, caderno Cotidiano.

Segundo CENEVIVA, “cálculos confiáveis informam que o número de servidores do Poder Judiciário em São Paulo anda pela casa dos 50 mil. Em geral, ganham pouco, em quadros freqüentemente incompletos”<sup>141</sup>.

As incipientes estatísticas do Judiciário, para o mesmo articulista, “são falhas”, uma vez que “não distinguem os números pelo tipo de processo”.

SADEK e ARAÚJO fornecem outros dados que corroboram essa assertiva:

“O Tribunal de Justiça do estado de São Paulo participa com 36% no total de processos entrados em cortes de segundo grau no país, enquanto que sua população representa 22% da brasileira”<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> *Idem*.

<sup>142</sup> SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão Dias de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, in: “Acesso à Justiça”, cit., p. 29.

## **E) Dados da estrutura administrativa.**

*“A Promotoria ideal deverá contar com serviço de apoio, sob a forma de secretaria, com funcionários (Oficiais e Auxiliares de Promotoria, Oficiais de Diligência), estagiários e estrutura material (instalações físicas adequadas, telefone, fax, xerox, computador, veículo, etc.), além do imprescindível apoio técnico (peritos) e jurídico (em São Paulo a cargo dos Centros de Apoio Operacional)”<sup>143</sup>.*

A estrutura administrativa representa parte importante do investimento que a Instituição (a própria sociedade) faz em cada Promotoria de Justiça, cabendo avaliar o retorno obtido com esse investimento, como medida básica de eficiência.

Tampouco seria possível apreciar o desempenho das Promotorias sem considerar os recursos humanos e materiais de que elas dispõem.

Com essa preocupação, as informações selecionadas foram divididas em três categorias:

a) instalações físicas: área total ocupada; se se trata de prédio próprio, ou não; número de gabinetes e de salas de funcionários; se há sala de reunião;

b) funcionários: número de Oficiais de Promotoria e de Auxiliares de Promotoria; se há funcionários cedidos por outros órgãos, ou investigadores, peritos e outros auxiliares técnicos; número de estagiários;

---

<sup>143</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, 1992, cit., p. 16.

c) equipamentos: total de computadores; computadores de uso dos Promotores; computadores de uso administrativo; acessos à Internet e à Intranet; número total de impressoras, de linhas de telefone próprias, PABX, FAX e copiadoras e veículos próprios.

## **F) Dados do desempenho funcional.**

*“Por fim, é válido afirmar que o avanço do papel desempenhado pelo Ministério Público e a garantia da manutenção de sua autonomia, prerrogativas e condições materiais de sua existência, dependerão, em larga escala, da eficácia de sua própria atividade. Em outras palavras, a legitimação da atividade do Ministério Público e a manutenção e a ampliação de suas funções, poderes e prerrogativas dependerão diretamente do sucesso de sua praxis e do sucesso em empreender suas metas”<sup>144</sup>.*

A utilidade social do Ministério Público decorre do resultado de suas ações.

É preciso, portanto, conhecer essas ações e esses resultados, avaliá-los, aprimorá-los continuamente e divulgá-los.

As informações relativas ao desempenho funcional dos Promotores de Justiça podem ser facilmente obtidas, com mínimas adaptações, junto ao banco de dados da Corregedoria-Geral do Ministério Público, recentemente reformulado e informatizado.

Foram divididas em dois grupos, correspondentes às áreas de atuação institucional: criminal e cível.

### **1) Área criminal.**

Apura-se, num primeiro momento, o total de feitos em andamento, para depois separá-los em quatro categorias: *a)* inquéritos policiais; *b)* casos da Lei n. 9.099/95; *c)* processos judiciais; *d)* procedimentos relativos à atividade extraprocessual.

---

<sup>144</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “Evolução institucional do Ministério Público brasileiro”, in: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), cit., p. 63.

**a) Inquéritos policiais.**

Neste item são registrados os números referentes a inquéritos: em andamento; recebidos no mês; recebidos novos; recebidos com relatório; requisitados; com pedidos de arquivamento.

Constam também as representações criminais recebidas, os procedimentos investigatórios do Ministério Público, novos e em andamento, as denúncias oferecidas e o número de pessoas denunciadas.

**b) Procedimentos da Lei n. 9.099/95.**

Os delitos de menor potencial ofensivo serão avaliados com base nos seguintes totais de feitos: em andamento; recebidos no mês; sobras na Promotoria; transações efetuadas; audiências preliminares realizadas; denúncias oferecidas; pedidos de arquivamento e diligências requeridas.

**c) Processos.**

Os dados relacionados aos processos criminais em geral são mais extensos e detalhados.

Em primeiro lugar, o sistema se preocupa em apurar o total de processos em andamento, discriminando-os depois da forma seguinte: comuns; do júri; das execuções criminais; das corregedorias de presídios e da polícia; outros (como *habeas corpus* e mandados de segurança); recebidos no mês; sobras na Promotoria; com acordos de suspensão condicional realizados e, por fim, com alegações finais escritas apresentadas.

Em segundo lugar, as audiências totais, as alegações finais apresentadas oralmente em audiências e os plenários do júri realizados.

Em terceiro lugar, merecem atenção as sentenças e decisões proferidas, mediante registro das absolvições e condenações, com o núme-

ro total de pessoas absolvidas e condenadas, e das decisões que reconheceram a prescrição.

Por último, a fase recursal: apelações; recursos em sentido estrito; correções parciais; agravos em execução; liminares obtidas; contra-razões; acórdãos provendo recurso do Ministério Público, ainda que em parte e acórdãos provendo recurso da defesa para absolver.

#### **d) Atividade extra-processual.**

Quanto ao atendimento ao público, são anotados os totais de pessoas atendidas e de declarações reduzidas a termo.

O controle externo da atividade policial é aferido pelo número de visitas a Distritos Policiais e a estabelecimentos prisionais.

Nesse último aspecto, é claro que se trata apenas de uma faceta menor do controle externo, o qual, com base no sistema de dados ora proposto, será feito de modo muito mais eficiente pela análise – que passa a ser possível – da produtividade de cada unidade policial.

## **2) Área cível.**

Os dados dessa área, seguindo o modelo do sistema já existente na Corregedoria-Geral do Ministério Público, foram repartidos em três blocos: *a)* cível geral; *b)* infância e juventude; e *c)* interesses difusos e coletivos.

### **a) Cível geral.**

Importam, de início, os processos, conhecidos com base nos seguintes itens: acervo total anterior; recebidos no mês; sobras na Promotoria; audiências realizadas; pareceres com cópia em arquivo; e denúncias oferecidas em inquéritos judiciais.

São anotadas as razões e contra-razões de recurso.

No tocante ao atendimento ao público: as pessoas atendidas; os acordos extrajudiciais referendados; as declarações reduzidas a termo; e as ações ajuizadas pelo Ministério Público.

Finalmente, as atividades externas, como visitas, arrecadações e outras.

#### **b) Infância e juventude.**

A movimentação geral de autos é aferida pelo sistema com base em informações sobre: acervo anterior; recebidos no mês; sobras na Promotoria; representações recebidas; remissões; arquivamentos; audiências efetivamente realizadas; ações ajuizadas pelo Ministério Público.

Além disso, são anotadas as razões e contra-razões de recurso, bem como as visitas feitas, reuniões realizadas e pessoas atendidas.

#### **c) Interesses difusos e coletivos.**

Os dados, cuja consideração é sugerida, são divididos em duas categorias: investigações e ações civis públicas.

##### **c.1) Investigações.**

Sob a denominação genérica de “investigações”, são coligidas informações sobre procedimentos de diversificada natureza, utilizados atualmente em grande número pelos Promotores de Justiça com atuação na área.

Os **expedientes em andamento** são desde logo classificados por sua natureza: acidentes do trabalho; consumidor; direitos constitucionais do cidadão (improbidade administrativa); infância e juventude; habitação e urbanismo; meio ambiente; portadores de deficiência.

Também há registro das **representações** recebidas e arquivadas.

Em relação aos **protocolados, procedimentos preparatórios e inquéritos civis**, são apurados: o total de cada um em andamento; os instaurados e arquivados no mês; os remetidos a outro órgão de execução e os arquivamentos não confirmados.

No âmbito do inquérito civil, consta ainda o número de audiências realizadas no mês.

Os compromissos de ajustamento, por sua importância, merecem consideração específica, sendo apurados: os firmados no mês; aqueles em fase de verificação de cumprimento; os cumpridos no mês e as execuções judiciais em andamento.

### **c.2) Ações civis públicas.**

As **ações em andamento**, da mesma forma que as investigações, são apuradas por matéria (acidentes do trabalho, consumidor, etc.).

A seguir, são separadamente consideradas as **ações ajuizadas pelo Ministério Público** e aquelas **ajuizadas por terceiros**.

Em relação às primeiras, constarão: o total em andamento; as propostas no mês; as manifestações nos autos no mês; os acordos judiciais celebrados e as audiências realizadas.

Em relação às segundas: o total em andamento; os pareceres e manifestações nos autos; os acordos judiciais celebrados e as audiências realizadas.

As **sentenças** de procedência e improcedência obviamente deverão ser conhecidas.

Por fim, os **recursos**: razões; contra-razões; acórdãos provendo recurso do Ministério Público, ainda que em parte; acórdãos provendo recurso da defesa para improcedência da ação.

## VII – Sistema de dados da Administração Superior.

*“Um governo sério exige um executivo sério, mas exige boa tecnologia de informações para garantir o controle sobre a administração”<sup>145</sup>.*

### A) Introdução.

*“A reforma do Judiciário precisa começar de novo e partir do zero. Ainda não se fez a profunda reforma estrutural do último Poder da República a se subordinar aos ditames da eficiência. A inclusão da eficiência como princípio fundamental da Administração Pública, pela Emenda Constitucional 19 de 1998, parece haver contemplado exatamente o Judiciário. Pois seus problemas pertinem muito mais à gestão do que à sua função insita de solucionar conflitos”<sup>146</sup>.*

O fato incontestável de serem limitados os recursos disponíveis para gestão das atividades do Ministério Público revela a necessidade de que seus órgãos de administração operem com base em princípios modernos de racionalidade, modernidade e eficiência.

Não há outra alternativa.

O primeiro passo consiste em conhecer de forma ampla e profunda todas as atividades que geram despesas, em cotejo com os objetivos institucionais a serem alcançados e com os resultados concretamente obtidos.

<sup>145</sup> NASSIF, Luís. “O governo eletrônico de Covas”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 14 de março de 2001, p. B3.

<sup>146</sup> NALINI, Renato. “Partir do zero”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 3 de janeiro de 2003, p. A2.

Em outras palavras, é fundamental que a Administração se aproprie dos custos das atividades da organização em relação aos ganhos sociais almejados.

FIGUEIREDO, FACHADA e LUNDBERG mostram, por exemplo, que “*a incapacidade do sistema judicial de assegurar a recuperação rápida e integral dos empréstimos concedidos pelos bancos acaba forçando as instituições a elevar as taxas de juros e a reduzir o volume de dinheiro ofertado no mercado*”.

Cálculos feitos no estudo feito por esses autores, no âmbito do Banco Central, revelam que “*o custo de recuperação de um empréstimo de até R\$ 1.000, se atravessadas todas as fases processuais, supera ou iguala o montante do valor emprestado. Para empréstimos de R\$ 50 mil, os bancos podem recuperar apenas 24,1% do crédito ofertado*”. “*É um quadro que desestimula fortemente a alternativa de apelação ao Judiciário*”, diz o estudo<sup>147</sup>.

Os custos da atividade institucional não podem ser equivalentes aos benefícios por ela visados.

Quanto ao sistema ora proposto, trata-se, em última análise, da construção de um banco de informações destinado a servir de suporte para a tomada de decisões gerenciais, por parte de todos os Órgãos de Administração Superior do Ministério Público: Procuradoria-Geral de Justiça, Órgão Especial do Colégio de Procuradores, Corregedoria-Geral do Ministério Público e Conselho Superior do Ministério Público.

Qualquer decisão será tomada com mais segurança quando fundada no conhecimento preciso da realidade.

O novo sistema pretende fornecer esses dados, de forma abrangente, tanto no que diz respeito às Promotorias como aos Promotores, e permitir amplo cotejo entre a situação e o desempenho de todos e de cada um.

---

<sup>147</sup> FIGUEIREDO, Luiz Fernando, FACHADA, Pedro e LUNDBERG, Eduardo. Estudo referido em matéria de RENATO ANDRADE, com o título “*Morosidade da Justiça eleva juro bancário*”, publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 20 de abril de 2003, p. B5.

Será drasticamente reduzida a incidência de arbitrariedade no processo de tomada das decisões, em todos os órgãos, ao mesmo tempo em que se insere alta dose de transparência nesse processo.

Uma base de informações enxuta, mas objetiva e adequada, sustentará as atividades indispensáveis – a serem desenvolvidas num momento imediatamente posterior – de planejamento, execução de ações segundo hierarquia de prioridades pré-estabelecidas, apuração de resultados, avaliação de desempenho, correção de objetivos e ações, aprimoramento do banco de dados e assim por diante, num círculo virtuoso que produzirá mais eficiência e qualidade.

## **B) Dados gerais da Promotoria e dos Promotores.**

*“A reforma possível e a mais essencial, pode começar já, pois independe de emenda à Constituição. Adotar estratégias de racionalização, organização e método, re-engenharia, qualidade total, tudo aquilo que servir para multiplicar a produtividade, sem prejuízo da segurança, é o que de fato atende à população”<sup>148</sup>.*

Parece evidente a necessidade de que os Órgãos de Administração Superior do Ministério Público disponham de conhecimento profundo sobre a realidade de cada Promotoria de Justiça e, também, de cada Promotor.

O sistema proposto permitiria, por meio de poucos toques num teclado de computador, obter radiografia clara da situação das Promotorias, tanto no que diz respeito à realidade da comarca e dos municípios perante os quais atua, como aos recursos humanos e materiais disponíveis e ao desempenho funcional dos Promotores de Justiça que a integram.

Alguns dados gerais estarão desde logo disponíveis, como o nome da Promotoria de que se trata (comarca sede e municípios que a compõem), entrância, circunscrição judiciária e natureza – cumulativa, cível ou criminal.

Ali constariam arquivos relativos a todos os Promotores de Justiça que a integram, titulares e substitutos da circunscrição, inclusive com fotografias que os identifiquem mais facilmente e registro pormenorizado das funções de cada um.

Ainda no âmbito desses dados gerais, começam a ser usados alguns dos indicadores que serão largamente utilizados pelo sistema – tratados mais profundamente adiante.

---

<sup>148</sup> NALINI, Renato. “Partir do zero”, artigo do jornal *O Estado de São Paulo*, cit., p. A2.

São eles: a relação Promotor de Justiça por habitante e a relação Promotor de Justiça por Juiz.

É intuitiva a relevância de ambos para o indispensável cotejo das condições das várias Promotorias e, dessa forma, para amparar a tomada de decisões gerenciais.

Os demais tópicos do sistema da Administração Superior guardam simetria com o das Promotorias de Justiça e, portanto, são cinco: *a)* realidade social; *b)* criminalidade; *c)* Judiciário; *d)* administrativo; *e)* funcional.

### C) Dados da realidade social.

*“Os indicadores são necessários como prestação de contas, para avaliar as ações, reprogramar, buscar resultados, dar credibilidade às organizações e, dentro de alguns anos, será ferramenta fundamental de captação de recursos no mercado”<sup>149</sup>.*

Em interessante artigo denominado “Economia, administração e segurança”, o economista ROBERTO MACEDO ressalta a importância não apenas de investir, mas de investir bem o dinheiro público em áreas como a da segurança:

*“No varejo, trabalhando em conjunto com outros profissionais, economistas poderiam ser também chamados a detalhar o custo, a distribuição e o benefício dos recursos destinados à área. Por exemplo, quanto ficou em atividade-meio, como os serviços burocráticos, se os recursos chegaram às áreas de maior criminalidade e quais foram os resultados. Isso não exigiria muitos profissionais. De posse de dados, uns poucos fariam o trabalho”<sup>150</sup>.*

O articulista, em conformidade com as idéias defendidas neste trabalho, enfoca o caráter gerencial do problema da segurança pública:

*“Vendo tudo o que brotou na imprensa nos últimos dias, se tivesse de chamar um grupo profissional para reexaminar a segurança pública, minha preferência seria por administradores, com experiência de gestão tanto no setor público como no setor privado”.*

Faz uso, ainda, de conceitos largamente referidos nas páginas anteriores. Depois de descrever o estado precário de muitas Delegacias de Polícia, no que diz respeito aos recursos materiais e humanos, acrescenta:

<sup>149</sup> Editorial “Informação contra o crime”, do jornal O Estado de São Paulo, edição de 9 de julho de 2002, p. A3.

<sup>150</sup> MACEDO, Roberto. “Economia, administração e segurança”, jornal O Estado de São Paulo, edição de 31 de janeiro de 2002, p. A2.

*“Esse quadro passa ao largo de princípios de administração consagrados pela experiência, como o foco no cliente – no caso, o cidadão em geral –, a busca da produtividade com qualidade, a educação continuada, o treinamento permanente, a eliminação de barreiras entre departamentos de uma mesma organização – como as Polícias Civil e Militar –, o papel das lideranças no desenvolvimento dos trabalhos, a motivação e a auto-estima dos funcionários e seu espírito de equipe. Assim, todo o modelo administrativo atual precisa ser reexaminado e reformulado, vencendo a resistência de tradições e interesses”.*

Com inteira razão, MACEDO observa que os ganhos obtidos com o aumento da eficiência acabariam por apresentar até mesmo positivas repercussões salariais:

*“Se o governo e a polícia levarem a sério essa questão administrativa, a área de segurança utilizará melhor os recursos de que já dispõe e se credenciará a receber outros da sociedade, inclusive sob a forma de melhor remuneração”.*

Quanto ao banco de dados da Administração Superior do Ministério Público, as informações constantes desse capítulo do sistema administrativo são bem mais condensadas do que aquelas disponíveis para as Promotorias, uma vez que foram excluídas as de utilidade precípua para o exercício da atividade-fim.

Foram preservadas as de interesse gerencial, extraídas dos “indicadores sociais” do sistema das Promotorias.

Dessa forma, saber-se-á a população total da comarca e de cada um dos municípios que a integram, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano) e o IPRS (Índice Paulista de Responsabilidade Social) dos mesmos.

Em seguida, haverá registro das taxas de crescimento demográfico, de mortalidade infantil e por homicídio dos municípios, sempre em cotejo com as médias do Estado.

Quanto à educação, as taxas de analfabetismo e de evasão escolar, nos ensinos fundamental e médio.

O sistema contempla também dados sobre a receita total dos municípios e a receita por habitante.

Por fim, indica a renda dos responsáveis pelos domicílios, nas diversas faixas salariais e em comparação com as médias do Estado, tal como consta na descrição do sistema das Promotorias.

#### **D) Dados da criminalidade.**

*“As informações integradas e completas são a base de qualquer planejamento digno desse nome das operações de repressão e do policiamento preventivo”<sup>151</sup>.*

Os dados da criminalidade também são utilizados como indicadores, neste sistema, e não como base para a atividade-fim.

Foram selecionados, portanto, com esse propósito.

São eles: total de ocorrências de crimes; homicídios dolosos; roubos (consumados e tentados); roubos de veículos; extorsões mediante seqüestro; latrocínios; furtos de veículos; tráficos de entorpecente e usos de entorpecente.

Como se percebe, mais interessaram os crimes graves e que podem revelar maior esgarçada do tecido social.

A avaliação de produtividade, ou de eficiência, reclama a adoção de indicadores objetivos e uniformes.

O excesso de processos, de tarefas, de atividades, por si só, não representa um parâmetro seguro, inclusive na área criminal.

Numa localidade calma, sem grandes problemas de criminalidade violenta, a autoridade policial pode dispor de tempo e de meios para instaurar centenas ou milhares de inquéritos relativos a delitos de menor potencial ofensivo, gerando grande sobrecarga para a Justiça local.

Nem por isso será razoável investir grande soma de recursos na Promotoria local, em detrimento de outra que, às voltas com número semelhante de feitos, enfrenta todavia casos de muito maior gravidade e complexidade.

---

<sup>151</sup> Editorial “Informação contra o crime”, do jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 9 de julho de 2002, p. A3.

## **E) Dados do Judiciário.**

*“1º Elevar a capacidade administrativa e gerencial. 2º Aumentar a efetividade da ação governamental. 3º Introduzir a cultura gerencial, baseada no desempenho”<sup>152</sup>.*

Os dados do Judiciário, no sistema da Administração Superior, são exatamente os mesmos usados no sistema das Promotorias de Justiça, anteriormente expostos.

O uso dessas informações, todavia, será bastante diferente, num e noutro caso.

Os números correspondentes à estrutura judiciária local e ao movimento forense serão de grande utilidade para comparação dos recursos investidos pelas duas Instituições, assim como dos resultados alcançados por ambas no esforço de prestação de Justiça.

Será possível conhecer o grau de comprometimento dos Promotores de Justiça com processos cíveis tradicionais, de iniciativa de terceiros – em áreas que muitas vezes não corresponderão àquelas definidas como prioritárias pelo Ministério Público.

O mesmo se diga em relação aos crimes de menor gravidade, que podem demandar, por exemplo, a designação de profissionais menos experientes – ou, talvez, de estagiários e assistentes jurídicos – para deles cuidar.

---

<sup>152</sup> *Objetivos para a Reforma do Estado brasileiro, estabelecidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.*

## **F) Dados da estrutura administrativa.**

*“O caminho entre a disponibilidade de recursos e seu uso eficaz passa necessária e obviamente por uma administração adequada”<sup>153</sup>.*

Também as informações sobre a estrutura administrativa e de pessoal deste sistema guardam muita semelhança com as do banco das Promotorias.

Na verdade, são idênticos, com a inclusão de alguns indicadores para comparação.

Assim, serão determinados, em forma de percentual, os recursos orçamentários concretamente investidos em cada Promotoria. Bastará, para tanto, somar os valores correspondentes às despesas com instalações físicas (prédios, salas, aluguéis), com os membros do Ministério Público, funcionários e equipamentos e, ao final, apurar a parcela a que a soma corresponde do orçamento total da Instituição.

Sugere-se ainda a indicação da área total ocupada pela Promotoria em relação aos Promotores (área por Promotor), ou do número de funcionários por Promotor.

---

<sup>153</sup> MACEDO, Roberto. “Economia, administração e segurança”, artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 31 de janeiro de 2002, p. A2.

## **G) Dados da atuação funcional.**

*“A Emenda Constitucional, ao retratar os princípios e diretrizes para uma nova administração pública, erigiu como um de seus pontos fundamentais a construção de um novo perfil do servidor público, vinculando sua evolução funcional, seu desenvolvimento no serviço público ou seu desligamento dele ao seu grau de comprometimento com a qualidade, a produtividade e os resultados de seu trabalho. Isso significa que o servidor, mais do que nunca, deve ser agente de seu sucesso profissional”<sup>154</sup>.*

Os dados funcionais são exatamente os mesmos do sistema das Promotorias de Justiça, tanto para a área criminal como para a cível.

As informações são classificadas da mesma forma anteriormente exposta. As criminais são divididas em inquéritos policiais, feitos da Lei n. 9.099/95, processos e atividades extraprocessuais. As cíveis em cível geral, infância e juventude e interesses difusos e coletivos.

Os dados do desempenho funcional, por expressarem o conjunto da atuação dos Promotores de Justiça, são de extrema relevância para a Administração Superior do Ministério Público, que deve conhecê-los.

Por essa razão, foram trazidos para o sistema administrativo em sua integralidade.

Eles representam a capacidade de ação do conjunto dos Promotores e deles serão extraídos os resultados sociais globais da atuação dos mesmos.

Muitos desses dados, como será analisado mais adiante, servirão de base para a composição de alguns dos mais relevantes indicadores de eficiência e resultado.

---

<sup>154</sup> “Crise e reforma do Estado no Brasil”. Texto integrante dos Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI, constante do Caderno 16, dedicado à Reforma do Estado. A passagem transcrita se refere à Emenda Constitucional n. 19/98 e está na p. 38 do caderno referido.

O único acréscimo feito nesse tópico do sistema da Administração refere-se a informações sobre “designações”.

Num campo próprio, ao lado das áreas criminal e cível, haverá registro de todos os Promotores de Justiça que, a qualquer título, tenham atuado ou estejam atuando na Promotoria em questão, a cada mês, bem como sobre acumulações e prestações de serviço: Promotores acumulando funções no período; Promotores acumulando fora da Promotoria no período; Promotores prestando serviços no período; Promotores auxiliando fora da Promotoria no período; acumulações por Promotor de outra Promotoria no período; auxílio por Promotor de outra Promotoria no período; Promotores Substitutos da Circunscrição Judiciária na Promotoria no período; Promotores Substitutos da Circunscrição Judiciária fora dela no período; Promotores Substitutos de outra Circunscrição Judiciária nela atuando no período; e designações especiais.

Essas informações serão essenciais para elaboração de políticas objetivas e racionais de uso dos recursos humanos.



## VIII – Aspectos complementares dos sistemas de dados.

*“O combate à violência em São Paulo começa a contar com uma arma poderosa: a tecnologia da informação”<sup>155</sup>.*

### A) Indicadores de desempenho e resultado.

*“A ciência dos indicadores começa a penetrar em todos os setores da vida brasileira, mas apenas na vanguarda de cada um dos setores. Trata-se de um princípio básico de gestão, repetido por todos os propagadores dos programas de qualidade: toda ação tem de ser medida para ser avaliada”<sup>156</sup>.*

Um sistema de dados que não contemple a utilização de indicadores de desempenho e resultado será por demais estático e de reduzida utilidade.

Esses indicadores, segundo NASSIF, representam um extraordinário avanço para a mudança do Estado brasileiro:

*“No segundo Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual – o chamado ‘Avança Brasil’, tema de minha coluna de ontem –, conseguiu-se pela primeira vez criar indicadores relevantes para cada programa, medir e avaliar os problemas e avanços.*

*Isso não significa que todos os programas foram bem sucedidos, longe disso. Significa que se conquistaram dois avanços irreversíveis*

<sup>155</sup> SANTOS, Robinson dos. “Empresas já usam software que ajudaria a polícia”, matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 28 de janeiro de 2002, p. 13.

<sup>156</sup> NASSIF, Luís. “Os indicadores sociais”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 29 de agosto de 2002.

*na administração pública. O primeiro foi a criação de indicadores de acompanhamento, passo inicial para qualquer trabalho de gestão. Por meio dos indicadores sabe-se quem produz, quem não produz, o que precisa ser reforçado e o que precisa ser aprimorado*<sup>157</sup>.

Mais tarde, em novo artigo, o autor retomaria o tema, de forma ainda mais didática:

*“A montagem dos indicadores passa pelas seguintes etapas prévias:*

*Clara definição da missão de organização e do programa de ação social.*

*Traduzir a missão em objetivos e metas operacionais gerenciáveis.*

*Definir um conjunto de indicadores qualitativos e quantitativos capazes de mensurar o impacto social da organização (o que muda na vida das pessoas).*

*Sistema de coleta e processamento das informações de forma a permitir o monitoração dos indicadores e a avaliação dos resultados*<sup>158</sup>.

TEIXEIRA e SANTANA também dedicaram grande atenção ao tema, ao tratarem de “Elementos para um novo modelo de gestão pública”:

*“Salvo exceções localizadas, não há na administração pública brasileira, um sistema de avaliação que privilegie, de fato, o desempenho das distintas unidades e setores. Em diversos níveis, constata-se um tipo de controle circunscrito ao monitoramento restrito aos meios, sejam humanos, materiais ou financeiros. Daí a necessidade de se atribuir importância particular à avaliação de desempenho, na conjuntura atual.*

---

<sup>157</sup> NASSIF, Luís. “A mudança do Estado brasileiro”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 2 de maio de 2002.

<sup>158</sup> NASSIF, Luís. “Os indicadores sociais”, artigo citado.

*A avaliação de desempenho deveria ser priorizada num novo modelo de gestão pública através de iniciativas como:*

*- Redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação do desempenho do serviço prestado – qualitativa e quantitativamente – pelos diversos setores e unidades.*

*- Elaborar e divulgar sistemas de indicadores de desempenho do serviço público.*

*- Garantir uma ampla divulgação e acompanhamento dos indicadores e seus valores.*

*- Orientar as políticas de recursos humanos pelos parâmetros da avaliação de desempenho”<sup>159</sup>.*

Os indicadores constituem parâmetros de avaliação, pré-ordenados com base em critérios objetivos e gerais. Por meio deles é possível extrair, de um conjunto normalmente amplo de informações, aquelas reputadas mais relevantes para apuração de resultados úteis para a atividade de gestão, funcional ou administrativa.

Um sistema eficiente de gestão deverá aprimorar constantemente seus indicadores, sendo ilimitadas as possibilidades concretas de sua utilização.

Vale formular algumas hipóteses, ainda que a título de sugestão ou exemplo.

No campo orçamentário e financeiro, os indicadores ensejam a apropriação de custos.

Assim, seria possível saber quanto custam a Primeira e a Segunda Instâncias, ou as Assessorias, cada uma das Entrâncias, ou ainda, com-

---

<sup>159</sup> TEIXEIRA, Hélió Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélió Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., pp. 18/19.

parativamente, as áreas cível e criminal e, dentro delas, sub-áreas como a ambiental, dos crimes patrimoniais, etc.

Seria simples determinar o salário médio por entrância e, mesmo, os custos de uma denúncia, de um recurso ou parecer de Segundo Grau.

No final do processo de análise, saber-se-á, por meio de indicadores, a relação entre determinado investimento e o resultado social com ele alcançado.

O domínio dessas informações, que se somariam ano a ano, agregadas à evolução histórica dos recursos orçamentários concretamente postos à disposição da Instituição, ensejaria negociação de natureza mais técnica do orçamento, com os Poderes Executivo e Legislativo.

No plano administrativo, a distribuição de recursos materiais e humanos pode ser feita com base em dados precisos sobre a necessidade de cada setor.

No terreno funcional, as possibilidades se multiplicam e ensejam soluções extremamente simples e de fácil execução.

Na área penal, tomada aqui como simples exemplo, poder-se-ia apurar: o número de ocorrências criminais em cotejo com a população, numa determinada comarca; o número de inquéritos policiais instaurados pelo total de ocorrências; o número de diligências requeridas pelo total de inquéritos relatados; o número de denúncias por inquéritos relatados; o número de denúncias por pedidos de arquivamento; o número de denúncias por pedidos de diligências; o número de sentenças condenatórias por denúncias; o número de sentenças condenatórias por sentenças absolutórias; o número de pessoas condenadas pelo número de pessoas denunciadas; o número de recursos do Ministério Público pelo total de sentenças (ou pelas sentenças absolutórias); o número de acórdãos dando provimento a recursos do Ministério Público pelo total desses recursos; o número de condenações definitivas pelo total de denúncias; o número de casos de prescrição pelo total de feitos (ou de inquéritos, ou de processos); o número de suspensões condicionais do

processo por denúncias; o número de transações (ou de arquivamentos, ou de denúncias) pelo total de termos circunstanciados; etc.

Essas informações, ao lado de outras, são facilmente obteníveis e se prestam a permanente avaliação de desempenho, de Promotores e Promotorias, inclusive no que diz respeito ao ritmo do andamento de feitos, ao prazo médio para oferecimento de denúncias, ou de sentenças.

Permitem ainda a formulação de gráficos comparativos periódicos (mensais, semestrais, anuais), indicativos de elevação ou decréscimo dos níveis de resultado.

Com base nesses indicadores, também serão apuradas médias de produtividade e resultado, permitindo a comparação entre Promotorias e, por consequência, a determinação dos casos que estejam muito acima ou muito abaixo dessa média.

Igualmente, mediante emprego de indicadores, caberá confrontar dados extraídos da atuação funcional com outros da realidade social: IDH em relação ao número de ocorrências criminais (ou ocorrências criminais que envolvam violência) e, ao mesmo tempo, em relação à população; percentual de tráfico de entorpecentes (ou de roubos, ou de homicídios) em relação ao total de ocorrências; e assim por diante.

Mediante acompanhamento permanente dos dados da realidade social, conforme proposto nos sistemas de dados anteriormente descritos, será ainda possível conhecer eventuais resultados de ações funcionais, gerais ou específicas (isto é, prioritárias, mediante concentração, por determinado período de tempo, de esforços e recursos).

Assim, por exemplo, durante um ano poderiam ser adotadas medidas amplas de combate aos delitos patrimoniais, inclusive de caráter preventivo, mediante atuação conjunta de Promotorias Criminais e Cíveis. Isso poderia ocorrer num município, numa comarca ou em todo o Estado. Durante o período e depois dele, seria avaliado o impacto das medidas adotadas diretamente nos indicadores sociais ou, mais especificamente, nos indicadores de criminalidade.

Experiência interessante de adoção de indicadores na área jurídica foi relatada no jornal Notícias Forenses, edição de agosto de 2002, relativamente ao Tribunal de Justiça da Paraíba:

*“A instituição da Auditoria Processual e do Índice de Produtividade dos Juizes (IPJ) – mecanismos de avaliação do desempenho das comarcas e dos juizes, respectivamente – são as que tiveram maior repercussão no meio jurídico graças ao seu ineditismo e, principalmente, eficiência.*

*A informatização, agora moderna e ampliada, teve um papel fundamental para a implementação desses sistemas de avaliação, pois permitiu ao Poder Judiciário da Paraíba obter dados precisos e detalhados sobre o rendimento das suas comarcas e, conseqüentemente, de seus magistrados”.*

A experiência inclui alta dose de transparência, inclusive dos resultados das auditorias realizadas:

*“Nas auditorias, feitas semestralmente em todas as comarcas do Estado, são analisados os números de audiências adiadas, o trâmite dos processos e o montante de feitos que estão aguardando despachos ou sentença do juiz.*

*A partir das auditorias são produzidas estatísticas, que apontam o grau de aproveitamento de cada unidade judiciária por meio de notas, variando de A a E. Os resultados são publicados no Diário Oficial. A intenção, segundo o presidente, é que a sociedade tenha pleno conhecimento do que está acontecendo no Judiciário paraibano, quais são as suas dificuldades, imperfeições, trabalhos e projetos”.*

Segundo aquela reportagem, os resultados alcançados, no tocante, por exemplo, à aceleração da prestação jurisdicional, foram excelentes.

Mais interessante é a notícia de que as medidas redundaram em economia e elevação da capacidade de investimento:

*“Em 2000, o Tribunal de Justiça dispunha de 94,5 milhões de reais para investimentos; atualmente há cerca de 162,5 milhões de reais”.*

## **B) Estrutura física e implantação dos sistemas de dados.**

*“Cada ocorrência registrada nos 93 distritos da cidade pode ser conhecida por toda a polícia em tempo real. Além disso, o sistema atualiza permanentemente o mapeamento da criminalidade”<sup>160</sup>.*

Os sistemas de dados das Promotorias de Justiça e da Administração Superior, como propostos neste trabalho, são relativamente simples e de fácil manutenção.

Praticamente todas as informações necessárias para o seu funcionamento já se encontram disponíveis e a custo “zero”.

Também a alimentação de dados pode ser feita comodamente: aqueles da realidade social, da criminalidade e do Judiciário serão atualizados em intervalos dilatados de tempo (anual ou mesmo bi-anualmente), assim como os da estrutura administrativa; aqueles do desempenho funcional serão renovados mensalmente, tal como hoje acontece por meio dos relatórios encaminhados à Corregedoria-Geral do Ministério Público.

A rotina administrativa das Promotorias, assim, na realidade não será alterada ou onerada.

A peculiar estrutura de dados sugerida tampouco reclama equipamentos complexos ou de grandes dimensões para armazenamento.

O programa INFOCRIM, que interliga os 93 Distritos Policiais, 20 Batalhões e 93 Companhias da Polícia Militar, na Capital, funciona perfeitamente com uma base de dados infinitamente maior e mais complexa do que a sugerida para o Ministério Público.

---

<sup>160</sup> Editorial “Informação contra o crime”, do jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 9 de julho de 2002, p. A3.

Todos os dados constantes dos milhares de boletins de ocorrência lavrados diariamente na Capital devem ser lançados no sistema: todos os boletins de ocorrência, todos os dados, todos os dias.

Segundo consta, o INFOCRIM foi tecnicamente desenvolvido e passou a operar em menos de seis meses, num trabalho que envolveu cerca de dois ou três programadores.

Indispensável, porém, de qualquer forma, rigoroso controle da entrada dos dados no sistema.

É fundamental assegurar a absoluta correção das informações, sobre as quais serão fundadas as atividades de análise e planejamento.

### C) Níveis de transparência do sistema e uso dos dados.

*“Não existe no Brasil sequer o conceito de informação pública. Não existe uma cultura de governo aberto”<sup>161</sup>.*

Os sistemas de dados aqui concebidos são compatíveis com elevado grau de publicidade e transparência.

As informações são, em sua quase integralidade, públicas, obtidas de fontes abertas ao conhecimento geral (realidade social e criminalidade, por exemplo).

Os próprios dados do desempenho funcional são extraídos de processos por natureza públicos.

Como já afirmado anteriormente, a transparência enseja o controle social da atuação dos agentes públicos e representa mecanismo saudável e essencial de estímulo ao bom desempenho.

A proposta, portanto, é de um sistema de informações aberto aos Órgãos da Administração Superior, às Promotorias de Justiça e à sociedade em geral, com exceção apenas daqueles dados efetivamente sigilosos (relativos, por exemplo, a estratégias de atuação funcional) e de caráter pessoal.

Mesmo as decisões gerenciais dos Órgãos de Administração Superior estariam, dessa forma, submetidas a permanente avaliação crítica, porque tomadas à luz de circunstâncias que seriam de todos conhecidas.

---

<sup>161</sup> ALVES, Rosental Calmon, diretor da cátedra de jornalismo na Universidade do Texas, em seminário promovido pela ANJ – Associação Nacional dos Jornais, em 8 de julho de 2002. Em matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 14 de julho de 2002 (p. A13), ALVES defende a necessidade de uma lei que discipline o acesso à informação pública, no Brasil, tal como ocorre nos Estados Unidos da América, por meio da FOIA (Freedom of Information Act), de 1966.

O sistema de dados da Administração seria de uso compartilhado pelos Órgãos Superiores, embora as informações não sigilosas possam estar disponíveis a todos.

A Procuradoria-Geral de Justiça certamente faria largo uso desse sistema, seja para dimensionamento dos cargos da carreira e dos funcionários, seja para a proposta orçamentária da Instituição. Também as designações e alocações de recursos seriam feitas com bases mais transparentes e objetivas.

Mas, como porta-voz do Ministério Público, o Procurador-Geral ganharia enorme desenvoltura externa, no trato das questões de interesse institucional, pelo uso, que então poderia fazer, das informações produzidas pelo sistema.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público poderia avaliar de forma muito mais abrangente e precisa o desempenho dos Promotores de Justiça, mesmo porque o faria em confronto com todas as circunstâncias mais relevantes que cercam esse desempenho (demanda social, estrutura de apoio, resultados, cotejo com médias e indicadores, etc.).

O mesmo aconteceria no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, no que diz respeito à aferição do merecimento dos Promotores.

O Órgão Especial do Colégio de Procuradores, por sua vez, poderia exercer com muito maior fundamento suas relevantes funções, como as relativas à criação de cargos e serviços auxiliares, à aprovação da proposta orçamentária anual, ao julgamento de recursos, à sugestão de medidas de aperfeiçoamento da Instituição, à deliberação sobre propostas de fixação ou modificação das atribuições de Promotorias e Promotores de Justiça, etc.

#### **D) Compatibilidade e integração dos sistemas de dados com outros de semelhante natureza.**

*“O governo federal promete tornar disponível, dentro de 60 dias, o Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), que terá dados sobre as condições dos presídios e o perfil dos presos e dos carcereiros em todo o Brasil”<sup>162</sup>.*

É inevitável que os órgãos públicos, de maneira geral, passem a organizar de forma mais eficiente os dados de que dispõem, relativamente a suas áreas de atuação.

Os serviços públicos são hoje prestados em escala macroscópica, incompatível com métodos baseados no empirismo, no registro manual ou pessoal de informações e na improvisação.

A existência de dados amplos e integrados da realidade é pressuposto de qualquer modelo que almeje eficácia.

Não por acaso, percebe-se forte tendência de criação, em época recente, de número progressivamente maior de estruturas importantes de dados no setor público.

O INFOCRIM, já mencionado, é uma experiência moderna e deverá estar em breve interligado a outros bancos, como os do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de modo a agregar a realidade social às informações puramente criminais da versão atual.

Ele também já opera em conexão com *softwares* de manuseio de mapas eletrônicos, o que permite situar geograficamente dados crimi-

---

<sup>162</sup> “Dentro de 60 dias, sistema vai reunir dados de prisões”, matéria publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 9 de outubro de 2002, p. C5.

nais colhidos em tempo real<sup>163</sup> e, dessa forma, desenvolver incontáveis medidas de caráter preventivo.

Iniciativas como a do INFOPEN (Sistema de Informações Penitenciárias) são inadiáveis.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por outro lado, desenvolveu o Sistema de Informações da Administração Pública (SIAP), “*que congrega dados referentes aos aspectos orçamentário, financeiro e operacional, componentes dos processos de prestação de contas de prefeituras, câmaras municipais e demais órgãos integrantes da administração*”<sup>164</sup>.

Esse sistema, com dados atualizados desde 1997, permite conhecer a situação real de todos os municípios paulistas.

Seria extremamente proveitoso firmar convênios para integração desses e de outros bancos de dados – como do IBGE ou SEADE – com os do Ministério Público.

Por outro lado, a própria Instituição deverá criar outros bancos, em especial “temáticos”, relacionados com as diversas áreas de atuação funcional.

Estabelecida a cultura de trabalho baseado em informações e planejamento, isso acabará ocorrendo naturalmente.

Um banco de dados criminal, por exemplo, que armazenasse as significativas informações de que dispõe o Ministério Público, daria a essa Instituição outra dimensão de trabalho, totalmente diversa da atual.

Propiciaria uma visão panorâmica e profunda da realidade criminal e do funcionamento do sistema de segurança pública e de justiça criminal.

---

<sup>163</sup> A respeito, ver a matéria “Empresas já usam software que ajudaria a polícia”, publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, edição de 28 de janeiro de 2002, p. 13.

<sup>164</sup> “TCE revela crescimento nas receitas e queda nas despesas de 644 municípios”, matéria publicada no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, edição de 4 de setembro de 2002, p. 24.

O quadro esquemático apresentado ao final deste tópico mostra que o Ministério Público tem atuação em relação a todas as facetas do crime: *a)* causas sociais da criminalidade; *b)* fato criminal; *c)* inquérito policial; *d)* processo penal; e *e)* execução da pena.

No tocante ao primeiro aspecto, a função criminal deveria ser integrada às cíveis, especialmente aquelas desenvolvidas nas áreas da infância e da juventude (menores infratores), ou do controle dos serviços públicos e de relevância pública (educação, saúde, lazer).

Para que se tenha uma noção das possibilidades de um tal sistema de dados, basta considerar que o INFOCRIM, que apresenta bons resultados, trabalha com informações extraídas apenas do boletim de ocorrência.

Quanto às causas da criminalidade, além dos elementos que podem ser extraídos dos autos, não seria difícil efetuar algum trabalho de campo, em colaboração com as Promotorias Cíveis, para busca de fatores genéricos e específicos de criminalidade.

Esse conhecimento habilitaria o Ministério Público a sugerir ou adotar, muitas vezes em parceria com outros órgãos públicos, ações preventivas primárias de criminalidade.

O Ministério Público dispõe ainda dos mesmos dados que servem de base ao INFOCRIM, bem como de inúmeros outros, que lhe permitiriam ter amplo domínio das estatísticas criminais, inclusive sobre o fato criminal (perfil do criminoso, valor médio dos bens objeto de crimes patrimoniais, determinação dos locais de maior incidência de certas práticas ilícitas, compreensão mais precisa sobre o funcionamento das organizações criminosas, controle sobre o destino de armas apreendidas, etc.).

Esse conhecimento habilitaria a Instituição a sugerir ações de caráter repressivo, a serem adotadas pela Polícia Militar, por exemplo.

Dados extraídos dos inquéritos policiais e devidamente organizados num sistema informatizado ensejariam a única forma realmente eficiente de controle externo da atividade policial.

Seria possível conhecer, sob os prismas quantitativo e qualitativo, a atuação da Polícia Judiciária. Seria simples comparar o desempenho de cada Distrito Policial, em relação a cada crime, mês a mês, ou, mesmo, de cada Delegado de Polícia.

Esse conhecimento habilitaria o Ministério Público a exercitar efetivo controle externo, ou a sugerir medidas corretivas e de aprimoramento da investigação dos fatos criminais.

Dados extraídos dos processos ensejariam amplo controle da eficiência do aparato judicial (causas de atrasos, falhas na produção da prova, prescrição), nele compreendido o Poder Judiciário e o próprio Ministério Público.

O uso de indicadores permitiria relacionar ocorrências criminais, inquéritos policiais, denúncias, condenações e cumprimento efetivo de penas, de molde a apurar, inclusive com o recurso a gráficos e curvas de tendências, a maior ou menor eficácia do aparato criminal.

Não seria difícil efetuar cálculos de custo-benefício.

Esse conhecimento daria ao Ministério Público papel proeminente na formulação de políticas criminais, ou na elaboração legislativa em matéria penal.

Na fase da execução da pena, caberia traçar um perfil bem definido do condenado, apurar índices de reincidência e de ressocialização e, enfim, avaliar a eficácia das políticas penitenciárias.

Também seria possível conhecer amplamente a movimentação da população carcerária e as condições reais de cumprimento das penas.

Esse conhecimento daria à Instituição meios para interferir mais efetivamente na formulação de políticas públicas relacionadas ao tema.

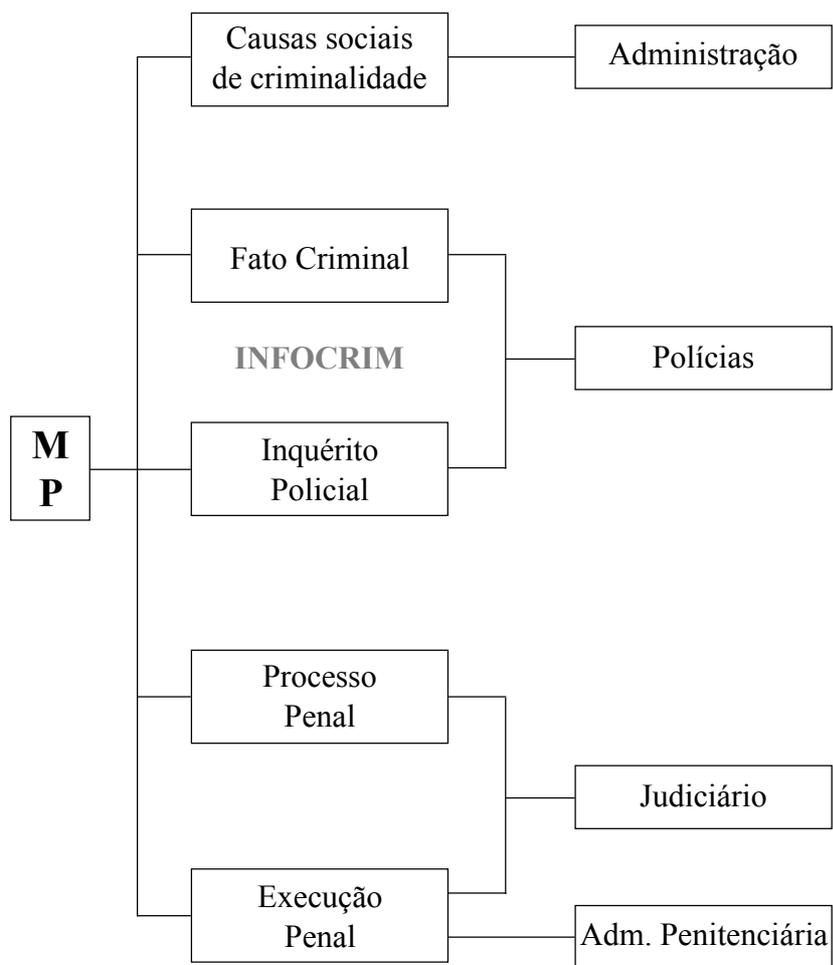
Bancos temáticos, com formatos e objetivos semelhantes, seriam criados igualmente na área cível, em relação a bens cuja tutela é confiada ao Ministério Público: dinheiro público, cobertura vegetal, bacias hidrográficas, doenças e acidentes do trabalho, áreas não atendidas por estruturas de saneamento básico, educação, saúde, etc.

Seria interessante apurar o custo social dos danos causados a esses bens e traçar o perfil dos investigados.

Os resultados da atuação funcional, é claro, mereceriam atenção: danos evitados mediante ações preventivas (inclusive acordos); danos reparados (dinheiro público recuperado, áreas reflorestadas, etc.).

O exercício das funções cíveis deveria se dar sempre com o escopo de obter alguma repercussão positiva nos indicadores sociais: eleição de metas gerais, definição de ações concretas e avaliação dos resultados.

**SISTEMA DE DADOS CRIMINAIS**



## E) Órgãos de planejamento e análise de dados.

*“Planejamento-execução-controle e avaliação de desempenho, apoiados pela informação, condicionam-se mutuamente em ciclos interdependentes e consecutivos”<sup>165</sup>.*

De nada serviria dispor de um eficiente banco de dados sem a constituição de órgãos capazes de administrá-lo e aprimorá-lo permanentemente, de interpretar as informações dele resultantes e, com base nelas, formular políticas públicas (planejamento).

Esses órgãos, que atualmente não existem na estrutura do Ministério Público ou da Magistratura, deverão ser imediatamente criados.

Parece natural que contem com representantes dos Órgãos da Administração Superior, mas não seria de afastar a hipótese de participação formal, também, de representante ou representantes da Primeira Instância.

Será grande a responsabilidade desse órgão.

Cuidará de gerenciar dados sobre os quais serão construídas as políticas públicas da Instituição, que incluem metas e ações concretas.

Estará ainda incumbido do permanente aprimoramento do sistema de dados, excluindo aqueles que se revelem inócuos e incluindo outros que possam ser mais relevantes.

---

<sup>165</sup> TEIXEIRA, Hêlio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Yoshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hêlio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), cit., p. 23.



## **IX – Vantagens do novo modelo de gestão.**

*“Mas, sem maior respaldo social (legitimação) e sem um trabalho bem feito e produtivo, em todos os setores da atuação ministerial, se o próprio Ministério Público não tomar a frente na sua reforma destinada a mudar sua face e sua atuação, será inevitável que a própria sociedade faça aos poucos suas próprias mudanças”<sup>166</sup>.*

Este capítulo é dedicado ao sumário dos benefícios que o novo modelo de gestão traria para o Ministério Público, caso implantado.

O primeiro deles estaria em dotá-lo de um sistema de dados que pudesse representar lastro mais seguro e objetivo para o processo de tomada de decisões, seja no âmbito funcional, seja no administrativo (aqui incluído o financeiro e orçamentário).

Naquele (funcional), o Promotor de Justiça passaria a trabalhar em contato mais direto com a realidade social e seria estimulado a exercer em maior escala seu poder de iniciativa (em conformidade, de resto, com a disciplina constitucional de suas funções, uma vez que as expressamente previstas são típicas de órgão agente).

O sistema o induziria a buscar resultados sociais concretos, passíveis de quantificação e comparação com as carências existentes nos municípios onde atua.

O Promotor de Justiça estará envolvido com qualidade, mais do que com quantidade.

Outro benefício evidente seria o de abrir a possibilidade de atuar com planejamento, mediante estabelecimento de metas e prioridades, tanto funcionais como administrativas, financeiras e orçamentárias.

---

<sup>166</sup> MAZZILLI, Hugo, “Propostas de um novo Ministério Público”, in: JUSTITIA, vols. 189/192, p. 282.

O novo modelo eleva enormemente os níveis de transparência dos processos decisórios, o que permite a existência de sistemas de controle.

Os controles, de caráter técnico e não disciplinar, representarão forte estímulo à produtividade e à obtenção de resultados.

Esse estímulo, por sua vez, será potencializado pela adoção de indicadores de eficiência e resultado. Com certeza, incidirá mais fortemente sobre os Promotores de Justiça (em relação aos quais ficará mais definida sua responsabilidade social), mas se estenderá, certamente, por via indireta, aos servidores e estagiários.

A partir do momento em que o Ministério Público se tornar capaz de elevar sua eficácia, mediante atuação funcional concentrada em áreas socialmente mais relevantes (cumprindo o ciclo “informação”, “planejamento”, “eleição e desenvolvimento de ações prioritárias”, “avaliação de desempenho e resultado”) poderá racionalizar mais profundamente suas atribuições, com elevação (e não perda) de sua legitimidade social.

O Promotor de Justiça, então, será um verdadeiro agente político.

Nesse instante, a Instituição não necessitará mais inchar seus quadros.

No plano administrativo, portanto, passará a ter absoluto controle sobre sua própria estrutura e será capaz de adequar suas ações funcionais aos recursos humanos, materiais e orçamentários disponíveis.

Não parece improvável, aliás, que a capacidade de atuar de forma mais organizada, segundo programas pré-ordenados e com vistas à obtenção de resultados sociais bem determinados, habilite o Ministério Público a obter recursos extra-orçamentários que financiem alguns desses programas.

Todas as carências inicialmente apontadas, na estrutura atual, seriam corrigidas e tudo aquilo de que hoje “NÃO” dispõe a Instituição passaria a existir:

SIM dispõe de órgãos de planejamento institucional.

SIM há órgãos de levantamento e análise qualitativa de dados.

SIM conhece os seus números (total de feitos; feitos por área; índice de condenações por denúncia; danos ao patrimônio público reparados; número de Promotores por área; Promotores por habitante; etc.).

SIM é feita distribuição de recursos humanos e materiais segundo as necessidades sociais locais, estas conhecidas objetivamente.

SIM há transparência na gestão administrativa (critérios de designação, criação de cargos; conteúdo da atribuição de assessores; etc.).

SIM dispõe de mecanismos de avaliação de resultado social (queda de índices criminais; redução das taxas de analfabetismo e de evasão escolar; montante de dinheiro público recuperado; danos ambientais indenizados; etc.).

SIM dispõe de mecanismos de avaliação de desempenho (resultados obtidos por Promotoria e Promotor; providências processuais e extraprocessuais tomadas; etc).

SIM trabalha com fixação de metas gerais, regionais ou locais.

SIM são definidas estratégias gerais de atuação em áreas específicas.

SIM estabeleceu estrutura mínima de “escritório” para a Promotoria, com rotina fixa e eficiente de trabalho dos funcionários.

SIM há análises de custos da atividade funcional, e mais ainda de custo-benefício (ou seja, custo-resultado).

SIM utiliza plenamente sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

Por fim, o novo modelo de gestão, habilitando o Ministério Público a fazer uso da realidade social e dos resultados do desempenho funcional, permitiria:

a) divulgação periódica dos resultados sociais obtidos nas diversas áreas de atuação institucional;

b) formulação de diagnósticos e oferecimento de sugestões de aprimoramentos, nessas áreas, aos Poderes e órgãos do Estado, em atuação de parceria e colaboração<sup>167</sup>;

c) apresentação de fundadas propostas de alterações legislativas nas matérias de interesse institucional;

d) exercício do controle externo da atividade policial e fiscalização dos Poderes do Estado (art. 129, II e VII, da Constituição Federal), sobretudo de forma voltada ao aprimoramento dos serviços públicos.

---

<sup>167</sup> Sobre o tema, ver FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “A compreensão do atual modelo constitucional do Ministério Público brasileiro como condição para o aprimoramento de seus serviços” e, especialmente, “As relações entre o Ministério Público, a sociedade e os poderes constituídos”, 1997, teses apresentadas no II Congresso Estadual do Ministério Público de São Paulo, publicadas in: “Ministério Público e afirmação da cidadania”, cit., pp. 129 e 137.

## **X – Etapas da implantação do novo modelo de gestão.**

*“Falta consciência social em torno do Ministério Público: de sua conceituação, de sua importância, dos benefícios sociais que sua atuação dinâmica e desinteressada poderá trazer à coletividade, à ordem social e jurídica”<sup>168</sup>.*

A transição do atual para o novo modelo de gestão poderia ser feita de modo extremamente rápido e simples, ainda que venha a produzir profundas (e positivas) alterações no Ministério Público.

É uma revolução muito mais “cultural” do que estrutural, ou física, no primeiro momento.

A única modificação orgânica que reclama, em sua implantação, é a criação de um órgão de planejamento e de gestão do sistema de dados.

No final do capítulo é possível consultar um quadro esquemático das possíveis etapas da transposição de modelos, etapas essas predispostas daquela específica forma com o intuito de que todo o processo de mudança seja auto-sustentável, isto é, que se desenvolva a custo “zero”.

Para tanto, tudo pode começar com a racionalização em alguma das áreas de atuação cível tradicional, que gere pequena redução do volume de serviço, especialmente na Segunda Instância.

Com o excedente de pessoal produzido por essa medida, seria composto o órgão de planejamento, que se incumbiria de definir os contornos iniciais dos sistemas de dados e de implantá-los na prática, o que poderia ocorrer em poucos meses.

Introduzir-se-ia, então, o sistema de trabalho por metas e avaliação de resultados, sem nenhum prejuízo, nessa fase, da forma tradicio-

---

<sup>168</sup> SIQUEIRA NETTO, Carlos. “Ministério Público: uma nova estratégia para seu aperfeiçoamento”, in: JUSTITIA, vol. 99 (1977), pp. 189 e seguintes.

nal de atuação, que pode ser mantida pelo tempo que for julgado necessário.

É importante observar que o método proposto não importa em nenhum acréscimo de serviço para os Promotores de Justiça: apenas confere prioridade a algumas das ações já desenvolvidas e passa a avaliar o alcance social do conjunto da atuação institucional.

Essa avaliação, pelo contrário, certamente revelará a existência de ações de pequena repercussão social e ensinará, com base em dados objetivos da realidade, a adoção de critérios mais seletivos, ou, em outras palavras, o exercício responsável e transparente da discricionariedade de que dispõe o Promotor de Justiça, enquanto agente político, para decidir quais, dentre os infinitos interesses sociais que lhe incumbe defender, merecem atuação prioritária.

Parece razoável supor que aos poucos os sistemas de controle implantados elevem a produtividade das Promotorias e que os dados do sistema acabem por induzir uma atuação mais eficaz, porque mais voltada à qualidade do que à quantidade.

Será possível, assim, alcançar redução bem mais expressiva do volume físico de serviços e, por conseqüência, gerar a criação de folga orçamentária que venha a sustentar as etapas finais da mudança.

A etapa seguinte deveria consistir, precisamente, no investimento em estruturas de apoio: equipamentos e assistência jurídica.

É fundamental que isso ocorra num momento em que os Promotores já estejam atuando com base no ciclo “informação – definição de metas e ações prioritárias – avaliação de desempenho e resultado”.

É essencial, ainda, que esse investimento maior nas estruturas de apoio seja feito quando já tiver sido revertida a tendência de elevação das despesas, ou seja, quando estejam contidas as pressões orçamentárias.

Do contrário, a crise atual seria acentuada criticamente antes que as inovações pudessem produzir algum resultado.

Criar assistentes jurídicos, por exemplo, sem os sistemas de dados e sem os indicadores de resultado significaria sacrificar um válido instrumento de racionalização numa estrutura inaproveitável, que ruiria com o peso adicional recebido.

A proposta, portanto, é de introduzir esse novo agente auxiliar numa estrutura já modernizada ou em estágio seguro de implantação do novo modelo.

Nesse momento, muitas das atribuições mais simples, inclusive e especialmente na área criminal (onde hoje vigora em sua plenitude o princípio da obrigatoriedade<sup>169</sup>), poderiam ser transferidas para um assistente jurídico bem treinado, capacitado, mas com remuneração mais modesta, condizente com o menor grau de responsabilidade de suas funções, e que atuaria sob a supervisão direta dos Promotores.

O ideal seria que isso se fizesse mediante aprimoramento do atual modelo do estágio (que poderia ser mantido por até cinco anos após a colação de grau, por exemplo), de modo que esse agente não teria vínculos definitivos com o Estado.

Esse sistema também teria a grande vantagem adicional de permitir a manutenção apenas daqueles assistentes jurídicos que apresentassem efetivamente um bom desempenho.

Ao Promotor de Justiça, dessa forma, estariam sendo progressivamente atribuídas as funções mais relevantes e de maior alcance social.

Como é de esperar de verdadeiros agentes políticos, ele estaria envolvido mais com atividades de coordenação, planejamento e decisão (em relação a causas de grande expressão). Estaria muito menos envol-

---

<sup>169</sup> MAZZILLI, no artigo “Propostas de um novo Ministério Público”, anteriormente citado, propõe, de lege ferenda, a mitigação do princípio da obrigatoriedade, inclusive na área penal (JUSTITIA, vols. 189/192, p. 278).

vido com atividades burocráticas, de execução material de peças, com pesquisas ou manuseio físico de centenas de autos, tarefas perfeitamente delegáveis para funcionários de mais reduzida qualificação, com evidente economia para os cofres públicos.

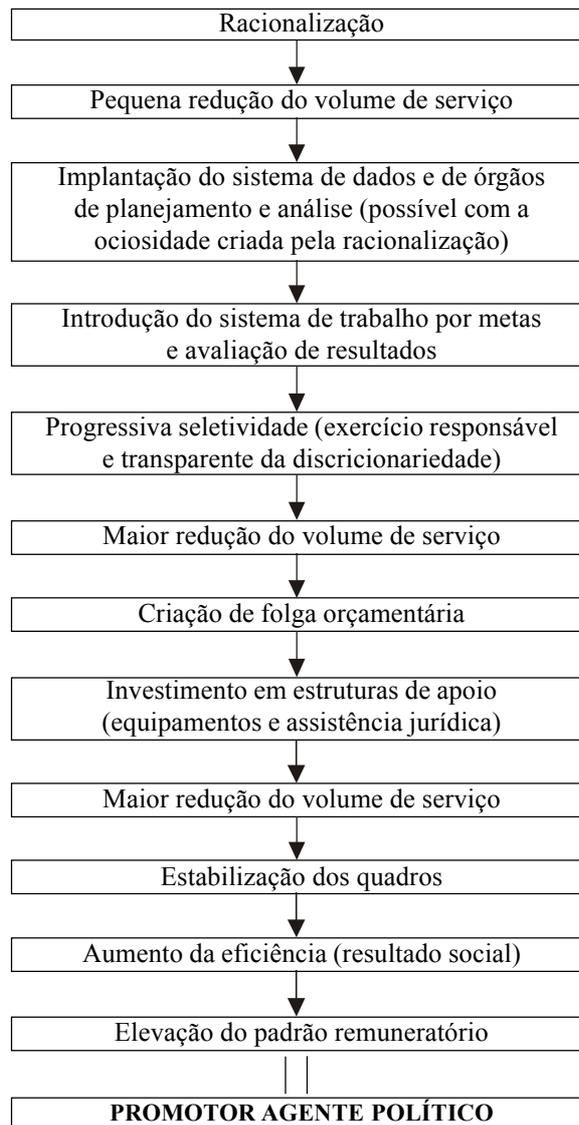
Nesse ponto, já não seriam necessários tantos Promotores de Justiça, justamente os funcionários mais caros na estrutura do Ministério Público. Este, aos poucos, deixaria de ser, como é hoje, uma corporação integrada quase que apenas por “diretores” e com número reduzido de “funcionários” pertencentes a órgãos auxiliares.

Os quadros estariam estabilizados, com aumento – e não decréscimo – da eficiência.

A solução da crise orçamentária permitiria elevar o padrão remuneratório dos cargos da carreira, tornando-a cada vez mais atraente para os melhores profissionais, assim como ensejaria maior investimento em equipamentos e na qualidade dos assistentes e funcionários.

Teríamos mais eficiência, maior resultado social e, enfim, o círculo virtuoso que representa o objetivo último de qualquer organização, pública ou privada.

**ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DO  
NOVO MODELO DE GESTÃO**





## **Comentário final do Coordenador**

*O Ministério Público – nos termos em que definido na Constituição Federal – foi, com razão, aclamado como uma ótima solução, ou uma excelente idéia, bastante adequada para o momento social, político e econômico do País.*

*Mas, de que servem boas idéias sem meios concretos para pô-las em prática?*

*Essa específica boa idéia corre efetivamente o risco de fracassar por falta de um sistema organizacional capaz de viabilizar, na prática, a plena realização dos objetivos estabelecidos para a Instituição.*

*Algo assim como pretender que um campeão de sumô possa ser um bom jóquei!*

*A estrutura corporal inviabiliza, ou, no mínimo, dificulta extraordinariamente, a atividade física proposta para o organismo.*

*O presente trabalho, desenvolvido por cerca de dezoito meses no âmbito do Departamento de Estudos Institucionais, da Associação Paulista do Ministério Público, cumpre o escopo fundamental traçado por seu Diretor, Renato Nascimento Fabbrini: é um mergulho nas entranhas da Instituição, em busca não de conceitos teóricos, mas de diagnósticos e de soluções para seus problemas.*

*Problemas reais e graves, neste momento histórico.*

*A demora no enfrentamento dessas questões, seja no âmbito do Ministério Público seja no do Poder Judiciário, como longamente exposto neste estudo, tem provocado danosas conseqüências, sendo talvez a mais visível delas a do inchaço de suas insuficientes estruturas e, por sua vez, a da limitação dos recursos orçamentários destinados a sustentá-las.*

*O processo de asfixia é claro.*

*O Ministério Público e o Judiciário brasileiros estão azuis, cianóticos, mas, teimosamente, insistem em ignorar todos os sinais internos e externos da crise, assim como as cada vez mais prementes demandas por mudanças e têm permanecido no mesmo lugar, num*

*caminho no qual os níveis de oxigênio não serão substancialmente maiores no futuro.*

*Não perdem a pompa, o orgulho e uma boa dose de arrogância.*

*O orgulho não é injustificado.*

*Juízes de Direito e Promotores de Justiça são em regra profissionais tecnicamente preparados, diferenciados mesmo, no seio das carreiras públicas.*

*A autocrítica, porém, é necessária – pressuposto indispensável da mudança.*

*A Sociedade espera muito mais do que correção técnica ou jurídica nos trabalhos processuais desenvolvidos por esses capacitados profissionais.*

*Exige eficiência e resultados sociais palpáveis.*

*O trabalho pretendeu ir além da simples autocrítica.*

*Sugere soluções concretas, a fim de que o debate do tema, subsequentemente, ocorra em bases mais objetivas e racionais.*

*As soluções, na verdade, são de uma simplicidade extrema. São quase óbvias, mas nem por isso menos inovadoras ou transformadoras.*

*O mecanismo fundamental proposto é o da transparência, de que tanto carece o setor público.*

*Por meio dela, serão estabelecidas responsabilidades mais claras em relação aos resultados sociais esperados. Serão construídos mecanismos eficientes de controle e de avaliação de desempenho.*

*Isso sem dúvida resultará no reconhecimento do mérito de quem o tenha, estimulará fortemente a elevação da eficácia social do Ministério Público e redundará na valorização dos profissionais que o integram.*

*Todos ganharão.*

*Sobretudo a sociedade.*

**Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz**  
**Coordenador**

## BIBLIOGRAFIA

- ARANTES, Rogério Bastos. “Ministério Público e política no Brasil”, Editora Sumaré, São Paulo, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. “Um novo ator político”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, 25 de abril de 1997.
- BONELLI, Maria da Glória. “Profissionalismo e política no mundo do Direito”, Editora da Universidade Federal de São Carlos, Editora Sumaré e FAPESP, São Paulo, 2002.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. “Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico”, *in*: “Direitos Humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), Malheiros, São Paulo, 1994.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. “O Brasil não é para amadores”, Editora IBQP, Paraná, 2000.
- CENEVIVA, Walter. “Informática pode aproximar a Justiça do povo”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 19 de abril de 2003, caderno Cotidiano.
- CORNACCHIONI, Paulo Sérgio. “Uma visão crítica (e autocrítica) da dicotomia cível – crime”, *in*: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. “Crescimento dos cargos do Ministério Público: reflexões”, APMP Revista n. 28, ano III, agosto e setembro de 1999.
- DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto e FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Aperfeiçoamento do sistema de investidura do Procurador-Geral de Justiça: pressuposto para a afirmação do Ministério Público como defensor do regime democrático”, *in*: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- DORES, Wilson Alencar e GATTO, Ruy Alberto. “Ministério Público e orçamento”, *in*: “O Ministério Público e a crise orçamentária”, FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador), Edições APMP, 2002.
- FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador). “Proposta de revalorização do critério de merecimento nos concursos de promoção e remoção no Ministério Público”, Edições APMP, 2001.
- FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador). “O MP e a crise orçamentária”, Edições APMP, 2002.
- FABBRINI, Renato Nascimento e DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto (Coordenadores). “O Ministério Público na visão de seus membros – consulta sobre temas institucionais”, Edições APMP, 2001.

- FABBRINI, Renato Nascimento e FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “O Ministério Público e a crise orçamentária”, *in*: “O MP e a crise orçamentária”, Edições APMP, 2002, FABBRINI, Renato Nascimento (Coordenador), Edições APMP, 2002.
- FARIA, José Eduardo. “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, Malheiros, São Paulo, 1998.
- FARIA, José Eduardo. “O Judiciário e os direitos humanos e sociais: notas para uma avaliação da Justiça brasileira”, *in*: “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), Malheiros, São Paulo, 1994.
- FARIA, José Eduardo. “As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais”, *in*: Revista da Procuradoria Geral do Estado, vol. 38, dezembro de 1992.
- FARIA, José Eduardo (Coordenador). “Direito e Justiça: a função social do Judiciário”, Editora Ática, São Paulo, 1989.
- FARIA, José Eduardo. “A crise do Poder Judiciário”, *in*: “Justiça e Democracia”, publicação da Associação dos Juizes para a democracia, Editora Revista dos Tribunais, vol. I, São Paulo, 1996.
- FARIA, José Eduardo. “A legitimidade da Justiça e o novo governo”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 19 de janeiro de 2003.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano”, artigo publicado *in*: *JUSTITIA*, vol. 144.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público”, *in*: “Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos”, MILARÉ, Édis (Coordenador), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ministério Público: quando o passado aponta o futuro”, artigo publicado na Revista da Associação Paulista do Ministério Público, 1997, n. 5.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “O delineamento constitucional de um novo Ministério Público”, *in*: *JUSTITIA*, vol. 161.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Anotações sobre os Ministérios Públicos brasileiro e americano”, *in*: *JUSTITIA*, vol. 144.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional”, publicação avulsa da Associação Paulista do Ministério Público, novembro de 1992. Publicado também *in*: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.

- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Sugestões para uma nova política institucional do Ministério Público na área criminal”, tese aprovada no 11o Congresso Nacional do Ministério Público, Goiânia, Goiás, 1996. Publicada *in*: “Ministério Público e afirmação da cidadania”, edição do autor, 1997.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “A compreensão do atual modelo constitucional do Ministério Público brasileiro como condição para o aprimoramento de seus serviços”, *in*: “Ministério Público e afirmação da cidadania”, edição do autor, 1997.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “As relações entre o Ministério Público, a sociedade e os poderes constituídos”, *in*: “Ministério Público e afirmação da cidadania”, edição do autor, 1997.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo, MILARÉ Édis e NERY JÚNIOR, Nelson. “A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos”, Sarai-va, São Paulo, 1984.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. “Ministério Público e afirmação da cidadania”, edição do autor, São Paulo 1997 .
- FONSECA, William Lopes da. “As dificuldades do exercício pelo Poder Judiciário das suas funções sociais: as crises de finalidade e de eficiência”, Revista da Escola Paulista da Magistratura, vol. 3, n. 1, janeiro/junho de 2002.
- GOULART, Marcelo Pedroso e MACHADO, Antonio Alberto. “Ministério Público e direito alternativo”, Editora Acadêmica, São Paulo, 1992.
- GUIMARÃES, João Lopes, MACEDO, Ronaldo Porto e PENTEADO, Djalma Negreiros. “Ministério Público – órgão de Justiça”, *in*: *JUSTITIA*, vol. 68.
- GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Papel constitucional do Ministério Público”, *in*: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. “Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil”, *in*: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- LAMOUNIER, Bolívar. “Redemocratização e estudo das instituições políticas no Brasil”, *in*: “Temas e problemas da pesquisa em ciências sociais”, MICELI, Sérgio (Organizador), Editora Sumaré – Fapesp, São Paulo, 1992.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. “Crise da norma jurídica e a reforma do Judiciário”, *in*: “Direitos humanos, direitos sociais e justiça”, FARIA, José Eduardo (Coordenador), Editora Malheiros, São Paulo, 1994.
- MACEDO, Roberto. “Economia, administração e segurança”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 31 de janeiro de 2002.

- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “Ministério Público brasileiro: política interna e (ir)racionalidade externa”, no prelo.
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. “Evolução Institucional do Ministério Público brasileiro”, *in*: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo. “Ministério Público brasileiro: um novo ator político”, *in*: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. “O Ministério Público na Constituição de 1988”, Editora Saraiva, São Paulo, 1989.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. “O acesso à Justiça e o Ministério Público”, Editora Saraiva, São Paulo, 1998.
- MAZZILLI, Hugo. “Propostas de um novo Ministério Público”, *in*: *JUSTITIA*, vols. 189/192, 2000.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. “Regime jurídico do Ministério Público”, Editora Saraiva, São Paulo, 2000.
- NALINI, Renato. “Partir do zero”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 3 de janeiro de 2003.
- NASSIF, Luís. “O governo eletrônico de Covas”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 14 de março de 2001.
- NASSIF, Luís. “Os indicadores sociais”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 29 de agosto de 2002.
- NASSIF, Luís. “A mudança do Estado brasileiro”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, edição de 2 de maio de 2002.
- PINTO FILHO, Arthur. “Constituição, classes sociais e Ministério Público”, *in*: “Ministério Público – instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- PROENÇA, Luís Roberto. “Inquérito Civil”, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2001.
- SADEK, Maria Tereza. “Análise da pesquisa: o Ministério Público e a Justiça”, *in*: “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, SADEK, Maria Tereza (Organizadora), IDESP/Editora Sumaré, São Paulo, 1997.
- SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão de e ARAÚJO, José Renato de Campos. “O Judiciário e a prestação de justiça”, *in*: “Acesso à Justiça”, SADEK, Maria Tereza (Organizadora), Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001.

- SALLES, Carlos Alberto de. “Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público”, *in*: “Ministério Público II – democracia”, VIGLIAR, José Marcelo Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coordenadores), Atlas, São Paulo, 1999.
- SANTOS, Robinson dos. “Empresas já usam *software* que ajudaria a polícia”, matéria publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 28 de janeiro de 2002.
- SILVA, Cátia Aida. “Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça”, São Paulo, Fapesp – Edusp (Editora da Universidade de São Paulo), 2001.
- SIQUEIRA NETTO, Carlos. “Ministério Público: uma nova estratégia para seu aperfeiçoamento”, *in*: *JUSTITIA*, vol. 99, 1977.
- TEIXEIRA, Hélio Janny, SALOMÃO, Sérgio Mattoso e SANTANA, Solange Maria. “As abordagens superficiais e os mitos”, *in*: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994.
- TEIXEIRA, Hélio Janny, MARTELANC, Roy e SANTANA, Solange Maria. “Avaliação de desempenho no setor público”, *in*: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994.
- TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria. “Elementos para um novo modelo de gestão pública”, *in*: “Remodelando a gestão pública”, Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994.
- TEIXEIRA, Hélio Janny, YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Yoshida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento e gestão pública”, *in*: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994.
- TEIXEIRA, Hélio Janny, TEIXEIRA, Maria Odeth Pereira de Almeida e SANTANA, Solange Maria. “Planejamento na administração estadual”, *in*: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994.
- TORQUATO, Gaudêncio. “As caixas-pretas dos Três Poderes”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 27 de abril de 2003.
- VIGLIAR, José Marcelo Menezes. “A participação do Ministério Público no processo civil”, *in*: “Ministério Público – Instituição e processo”, FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coordenador), Editora Atlas, São Paulo, 1999.
- WATANABE, Kazuo. “Acesso à Justiça e sociedade moderna”, *in*: “Participação e Processo”, GRINOVER, Ada Pellegrini (Coordenadora), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1988.