



# LUMIAR

REVISTA DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO



---

Ano 3 Nº 3 | Janeiro a Dezembro - 2021 | ISSN 2237-9339

---

# **LUMIAR**

**REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO MARANHÃO**

# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

*Lize de Maria Brandão de Sá Costa*

SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

*Regina Maria da Costa Leite*

SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

*Themis Maria Pacheco de Carvalho*

CORREGEDORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf*

OUIDORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*

DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### TITULARES (2019-2021)

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

*Themis Maria Pacheco de Carvalho*

CORREGEDORA-GERAL

DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Joaquim Henrique de Carvalho Lobato*

CONSELHEIRO

*Lize de Maria Brandão Sá Costa*

CONSELHEIRA

*Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro*

CONSELHEIRA

*Mariléa Campos dos Santos Costa*

CONSELHEIRA

*Regina Maria da Costa Leite*

CONSELHEIRA

*Carlos Jorge Avelar Silva*

SUPLENTE

*Domingas de Jesus Fróz Gomes*

SUPLENTE

*Francisco das Chagas Barros de Sousa*

SUPLENTE

*Marco Antônio Anchieta Guerreiro*

SUPLENTE

## COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*

Presidente

José Antonio Oliveira Bents

Regina Lúcia de Almeida Rocha

Maria dos Remédios Figueiredo Serra

Iracly Martins Figueiredo Aguiar

Ana Lúcia de Mello e Silva Moraes

Lígia Maria da Silva Cavalcanti

Krishnamurti Lopes Mendes França

Raimundo Nonato de Carvalho Filho

Selene Coelho de Lacerda

José Henrique Marques Moreira

Domingas de Jesus Fróz Gomes

Francisco das Chagas Barros de Sousa

Clodenilza Ribeiro Ferreira

Terezinha de Jesus Anchieta Guerreiro

Regina Maria da Costa Leite

Flávia Tereza de Viveiros Vieira

Paulo Roberto Saldanha Ribeiro

Teodoro Peres Neto

Rita de Cassia Maia Baptista

Marco Antonio Anchieta Guerreiro

Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro

Sâmara Ascar Sauaia

Themis Maria Pacheco de Carvalho

Maria Luíza Ribeiro Martins

Mariléa Campos dos Santos Costa

Joaquim Henrique de Carvalho Lobato

Sandra Lúcia Mendes Alves Elouf

Eduardo Daniel Pereira Filho

Carlos Jorge Avelar Silva

Lize de Maria Brandão de Sá Costa

ISSN 2237-9339

**ESTADO DO MARANHÃO  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA  
ESCOLA SUPERIOR**

# **LUMIAR**

**REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO DO MARANHÃO**

**LUMIAR, São Luís, ano 3, n. 3, jan./dez. 2021**

## CONSELHO EDITORIAL

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*  
DIRETORA DA ESMP  
*Ana Luiza Almeida Ferro*  
COORDENADORA DO PROGRAMA  
DE PÓS-GRADUAÇÃO DA ESMP  
*Ana Teresa Silva de Freitas*  
PROMOTORA DE JUSTIÇA  
*Cláudio Luiz Frazão Ribeiro*  
PROMOTOR DE JUSTIÇA

*José Antonio Oliveira Bents*  
PROCURADOR DE JUSTIÇA  
*Lena Cláudia Ripardo Pauxis*  
PROMOTORA DE JUSTIÇA  
*Sandro Carvalho Lobato de Carvalho*  
PROMOTOR DE JUSTIÇA  
*Tatiana Alves de Paula*  
COORDENADORA DE  
ORÇAMENTO E FINANÇAS

### **Coordenação**

Karla Adriana Holanda Farias Vieira

### **Normalização**

Maria Alaide Natali

### **Revisão**

Ana Luiza Almeida Ferro  
Claunísio Amorim Carvalho

### **Capa**

Concepção de Karla Adriana Holanda Farias Vieira e Ana Luiza Almeida Ferro  
e arte de Wemerson Duarte Macedo

### **Fotografia da capa**

Meirelles Jr.

### **Diagramação**

Wemerson Duarte Macedo

### **Impressão**

Nova Indústria, Comércio e Serviços Ltda. – EPP (NOVAGRAF)

### **Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão**

Sede  
Av. Prof. Carlos Cunha, nº 3261, Calhau  
São Luís-MA. CEP: 65076-820  
Telefone: (98) 3219-1600 (98) 3219-1624  
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

Centro Cultural e Administrativo do  
Ministério Público do Maranhão  
Rua Osvaldo Cruz, 1396 - Centro  
São Luís-MA. CEP: 65020-910  
Telefone: (98) 3219-1804 (98) 3219-1998  
Homepage: <http://www.mpma.mp.br>

© 2021 by Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão

As ideias e opiniões emitidas em artigos ou notas explicativas são de responsabilidade dos respectivos autores.

Lumiar: Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério  
Público do Maranhão / Escola Superior do Ministério Público do Maranhão.  
- Ano 3, n. 3, (jan./dez. 2021)- . - São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2011-.

v. : il. color.

Anual

ISSN 2237-9339

1. Direito – Periódicos. I. Maranhão. Ministério Público. Escola Superior.

CDU 34(05)

*[...] impávido matava as velhas tradições,  
mostrando a cada instante aos crentes corações  
que o Caos inda era a luz, que o Abismo inda era o mar!.*

**Dunshee de Abranches**  
(A selva)

*O gênio de um é muito, mas será nada  
se não encontrar a vontade de todos.  
Um esforço isolado perde-se,  
energias conjugadas deslocam montanhas.*

**Coelho Netto**  
(Breviário cívico)



## PREFÁCIO

A *Revista Lumiar* voltou para ficar. Depois de um lapso de quase dez anos entre o primeiro e o segundo números (edições de 2011 e 2020, respectivamente), esta publicação, como linha mestra da produção editorial da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP/MA), configura-se como periódico do qual a Instituição não pode prescindir, porquanto é uma ferramenta indispensável para a edificação dos profissionais que integram o Ministério Público maranhense, por meio do conhecimento jurídico, intelectual e cultural. Abre-se igualmente à apreciação de tantos quantos se interessarem pelas temáticas abordadas, além de representar importante canal de comunicação e conexão com a comunidade jurídica e a sociedade em geral. De periodicidade anual, a *Revista Lumiar* tem caráter preponderantemente jurídico-científico, privilegiando a ciência do Direito, porém sempre disposta ao diálogo interdisciplinar, especialmente com os diversos ramos das ciências humanas e sociais aplicadas, e conta com a colaboração de diversos autores, ligados ou não ao Ministério Público do Maranhão (MPMA).

Nesta edição, inaugurada com o texto do Presidente da Academia Maranhense de Letras, o acadêmico Carlos Gaspar, faremos uma homenagem ao ilustre escritor, jornalista e parlamentar João Dunshee de Abranches Moura (1867-1941), pela efeméride da passagem dos 80 anos de sua morte. Nascido em São Luís, mas radicado no Rio de Janeiro, Dunshee de Abranches escreveu obras que ainda hoje são referências para o estudo da História do Maranhão oitocentista, como as memórias de *A Esfinge do Grajaú* e *O cativoiro*, ou *A Setembrada*, romance histórico alusivo à chamada Revolução Liberal de 1831 no Maranhão. Trata-se de um dos autores mais prolíficos do Brasil, com cerca de uma centena e meia de obras publicadas, muitas das quais abordam temas para além da província. Todavia passa despercebido de muitos que o autor também integrou o *parquet* maranhense, quando foi Promotor Público entre 1888 e 1890, na comarca de Barra do Corda, com atuação marcante, apesar do pouco tempo, como se verá no artigo que compõe a seção, além de ter sido Deputado Federal pelo Maranhão entre 1905 e 1917. A homenagem é justa por ter sido ele um servidor do seu país, atuando em várias frentes, ocupando cargos importantes, e, sobretudo, promovendo os valores republicanos e agasalhando questões humanitárias, mormente



na consolidação dos ideais abolicionistas, além de nos legar diversas produções intelectuais e jurídicas, que subsidiam o conhecimento histórico e suscitam variados debates.

A maior parte dos textos reunidos no presente número refere-se a artigos científicos produzidos por alunos do curso de Especialização em Gestão e Governança em Ministério Público, ofertado pela ESMP/MA recentemente, por meio de sua Coordenação de Pós-Graduação, sendo que uma parte da produção já foi publicada na edição anterior desta revista. Os textos abordam temas importantes para a reflexão do papel do Ministério Público, fruto da pesquisa desenvolvida a partir da matriz curricular desenhada e com base em boas práticas, na jurisprudência e nas legislações pátria e internacional, em franco diálogo com a sociedade. Muitos desses textos pretendem diagnosticar o atual estado da Instituição, mediante pesquisas e reflexões, propondo debates e alternativas a fim de que o Ministério Público se qualifique cada vez mais e esteja mais perto dos cidadãos e os sirva com excelência.

E por falar em curso de pós-graduação (*lato sensu*), vale lembrar que se encontra em andamento o curso de Especialização em Ciências Criminais e Direito Anticorrupção, oferecido pela ESMP/MA, em parceria com a Universidade Federal do Maranhão. São 50 novos alunos, dentre membros e servidores do MPMA, que terão a ventura de aprender e interagir com renomados professores do meio jurídico e acadêmico. O curso se distribui nas seguintes linhas de pesquisa: “Direitos Humanos”, “Estado Democrático de Direito no Brasil”, “Criminologia Moderna”, “Política criminal e Ministério Público” e “Direito Anticorrupção e Ministério Público”, do que se depreende ser o curso um acontecimento deveras oportuno, pela relevância de seu conteúdo, mormente no Brasil das primeiras décadas do século XXI, onde formas de corrupção se sofisticaram e o sentimento moral coletivo passou a demandar uma atuação mais efetiva dos órgãos de fiscalização. Fitando os olhos no futuro, com muita esperança, já vislumbramos o resultado das reflexões, a ser construído ao longo do curso, sendo materializado, ao final, em artigos por parte dos alunos, os quais virão a integrar a próxima edição desta revista.

Traremos também neste volume alguns discursos institucionais, em aberturas e encerramentos de eventos, realizados presencial ou virtualmente. Nunca é demais ressaltar que as plataformas on-line têm se

mostrado muito úteis, mesmo antes da pandemia da Covid-19, quando já era uma realidade o uso de videoconferências, que encurtavam distâncias e davam uma maior amplitude de alcance. Mas nada se compara às transformações no âmbito da comunicação, ocasionadas pelo fenômeno da pandemia, crise sanitária mundial da qual, infelizmente, ainda não nos livramos, que nos obrigou a intensificar o uso das mídias eletrônicas e sociais. Cremos ter sabido utilizar tais recursos em prol do fortalecimento de nossa Instituição, basta ver o rol dos eventos on-line que temos oferecido e de que temos participado desde o ano passado.

Também inauguraremos a seção Entrevista, na qual trataremos o registro gráfico do diálogo com personalidades ligadas ao Ministério Público ou do meio jurídico com reflexos na sua atuação. Nesta edição, apresentaremos duas entrevistas mediadas pelo Promotor de Justiça Dr. Sandro Carvalho Lobato de Carvalho, do *parquet* maranhense, com ilustres Promotores de Justiça, juristas nacionalmente conhecidos: o Dr. Lélío Braga Calhau, do Ministério Público de Minas Gerais, e o Dr. Eugênio Paes Amorim, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ambos com histórico de colaboração com a ESMP/MA. Vale a pena conferir!

Por derradeiro, com a certeza plena da contribuição que ora prestamos aos nossos leitores e de que estamos seguindo na direção certa, desejamos que esta publicação seja um ótimo programa de leitura e pesquisa.

**Eduardo Jorge Hiluy Nicolau**

Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão

**Karla Adriana Holanda Farias Vieira**

Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão



## SUMÁRIO

### HOMENAGEM A DUNSHEE DE ABRANCHES (1867-1941)

<b>ALGUMAS PALAVRAS SOBRE DUNSHEE DE ABRANCHES</b> <i>Carlos Gaspar</i> .....	17
<b>DUNSHEE DE ABRANCHES ENTRE EFEMÉRIDES: NOS 80 ANOS DE SUA MORTE</b> <i>Claunísio Amorim Carvalho</i> .....	25

### ARTIGOS

<b>FREUD, ADLER E SUTHERLAND: O CRIME DE COLARINHO BRANCO SOB O PRISMA CRIMINOLÓGICO</b> <i>Ana Luiza Almeida Ferro</i> .....	63
<b>NÚCLEO DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS</b> <i>Sandra Fagundes Garcia</i> <i>Sandro Carvalho Lobato de Carvalho</i> .....	89
<b>ÁGORA: A SOCIEDADE COMO PROTAGONISTA DO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA RELAÇÃO COM O ESTADO</b> <i>Afonso Clenício da Costa Silva</i> .....	103
<b>TRIBUTOS MUNICIPAIS NO ESTADO DO MARANHÃO: A EFETIVA ARRECADAÇÃO À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL</b> <i>Antonia Lima dos Reis</i> .....	123
<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA INDUÇÃO E NO APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b> <i>Carla Maria Gomes Lima</i> .....	141

<b>TRANSPARÊNCIA FISCAL ELETRÔNICA: UMA VISÃO ACERCA DOS INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL</b> <i>Carlos Augusto Gaspar de Sousa Júnior</i> .....	163
<b>O PARADIGMA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA CONTEMPORÂNEA: A BUSCA DA EFETIVIDADE DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA NA REALIDADE MARANHENSE</b> <i>Carlos Henrique Brasil Teles de Menezes</i> .....	183
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E SUA ATUAÇÃO RESOLUTIVA, ALINHADA À CARTA DE BRASÍLIA</b> <i>Christiany Nunes Pessoa Otaviano</i> .....	203
<b>A METODOLOGIA LEAN COMO POSSÍVEL FERRAMENTA DE GESTÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Guilherme Antonio Silva Filgueiras</i> .....	223
<b>A TECNOLOGIA COMO FERRAMENTA DE OTIMIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Hugo Campos de Santana</i> .....	243
<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO FUNCIONAL: UM ENFOQUE DA APLICAÇÃO NO MPMA</b> <i>João Batista Pereira Borges</i> .....	257
<b>GESTÃO DE RISCOS: UM NOVO PARADIGMA NA ATUAL CONJUNTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> <i>José Mariano Rangel Costa Ferreira</i> .....	273
<b>ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL: A POSSIBILIDADE DE UMA MATRIZ INOVADORA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO</b> <i>Karlla Regina da Silva Linhares</i> .....	289

<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFICIÊNCIA ESTATAL: O PANÓPTICO SOCIAL E A ATUAÇÃO MINISTERIAL</b> <i>Lindemberg do Nascimento Malagueta Vieira</i> .....	305
<b>A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011)</b> <i>Lorena Gisele Carvalho Cartonilho</i> .....	321
<b>ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TRIZIDELA DO VALE/MA</b> <i>Marcus Periks Barbosa Krause</i> .....	337
<b>A IMPORTÂNCIA DO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS DE FAMÍLIA E PROTEÇÃO DE VÍNCULOS FAMILIARES EM COMARCAS ONDE INEXISTE A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Renata Kerly Araújo Sarges</i> .....	353

## DISCURSOS

<b>DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ABERTURA DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Eduardo Jorge Hiluy Nicolau</i> .....	373
<b>DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ABERTURA DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Karla Adriana Holanda Farias Vieira</i> .....	377
<b>DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ENCERRAMENTO DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b> <i>Eduardo Jorge Hiluy Nicolau</i> .....	379

<b>DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ENCERRAMENTO DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO</b>	
<i>Karla Adriana Holanda Farias Vieira</i> .....	381
<b>ABERTURA DO WEBINÁRIO DIREITO DAS VÍTIMAS</b>	
<i>Karla Adriana Holanda Farias Vieira</i> .....	383
<b>ENCERRAMENTO DO WEBINÁRIO DIREITO DAS VÍTIMAS</b>	
<i>Karla Adriana Holanda Farias Vieira</i> .....	387

## **ENTREVISTAS**

<b>Com o Promotor de Justiça LÉLIO BRAGA CALHAU (MPMG)</b> .....	391
<b>Com o Promotor de Justiça EUGÊNIO PAES AMORIM (MPRS)</b> .....	397



**HOMENAGEM A DUNSHEE  
DE ABRANCHES (1867-1941)**







## ALGUMAS PALAVRAS SOBRE DUNSHEE DE ABRANCHES

*Carlos Gaspar<sup>1</sup>*

Na velha e estreita Rua do Sol, entre a Rua do Ribeirão e o Beco do Teatro, existiu outrora um imponente e antigo sobradão, de nº 141, onde, em tempos não muito distantes, funcionou o extinto IAPC. Vale recordar, o vetusto sobrado, raro exemplar da arquitetura colonial de São Luís, que contava vinte e uma janelas, escadas em tábuas de madeira de lei, ladeadas de corrimãos bem trabalhados, para maior segurança de quem as utilizava, foi demolido criminosamente sob o pretexto de ser construído, em seu lugar, um prédio que acolheria uma moderna casa de exibição cinematográfica.

Alguns dados biográficos de João Dunshee de Abranches Moura, nascido a 2 de setembro de 1867, no referido palacete da Rua do Sol, são de suma necessidade elucidar, para que possa bem ser entendido o legado intelectual por ele deixado, quanto à sua amplitude e quanto à sua profundidade. Seus pais foram o negociante Antônio da Silva Moura, nascido em Trás-os-Montes, Portugal, e educado desde os 5 até aos 21 anos no Havre e em Paris; e Dona Raimunda Emília de Abranches Moura, notável educadora que, juntamente com suas irmãs, Amância e Martinha, fundaram, em São Luís, o Colégio Nossa Senhora da Glória, que funcionou no dito prédio da rua do Sol, ladeado pela rua do Ribeirão e Beco do Teatro.

O ambiente familiar, em que permeava a instrução, nos melhores níveis da época, exerceu profunda influência no menino e no jovem, que logo cedo se destacou pelo afinco aos livros e à cultura de um modo geral, inclusive a artística, revelada na pintura e a musical, com dedicação ao violino, ao piano e à lira. Dado que não se trata aqui de um trabalho laudatório, é dispensável dizer algo sobre o crescimento intelectual de João Dunshee de Abranches Moura que, como todo jovem talentoso, transferiu-se para o Rio de Janeiro, em 1883, levando consigo a bagagem cultural adquirida na sua Província, sob a influência da família, então voltada para o magistério, e de grandes mestres da época.

<sup>1</sup> Presidente da Academia Maranhense de Letras.

Voltar no tempo para relatar episódios que tiveram como protagonista o então menino-moço, isto é, o futuro advogado, promotor, polemista, historiador, sociólogo, crítico, romancista, poeta, jornalista, parlamentar e internacionalista JOÃO DUNSHEE DE ABRANCHES MOURA, significa talvez deixar de apreciar e valorizar esse brilhante maranhense que, já adulto, dotado de plena consciência de seus deveres cívicos e de íntegro sentimento humanista e patriota, muito deu de si à sua terra e ao Brasil.

Quem relata detalhes da brilhante formação básica do autor de *Selva* é Joaquim Vieira da Luz, no seu livro *Dunshee de Abranches e outras figuras*, às páginas 44 e seguintes, edição Oficinas Gráficas Jornal do Brasil – Rio de Janeiro – 1954. Entretanto, apenas para exemplificar, é de se reproduzir um episódio narrado por Josué Montello, contido na orelha do livro *Como se faziam presidentes*, da pena do mesmo Dunshee de Abranches, publicado em 1973, obra da trilogia que, com o subtítulo *Homens e Fatos do Início da República*, o autor publicou originalmente no jornal *O País*, durante o ano de 1903, com o pseudônimo de *Eurico, o Cirineu*, em séries denominadas *O livro negro*, *O livro verde* e *O livro branco*.

Pois bem, o escritor de *Os tambores de São Luís* conta-nos o incidente de modo tão perfeito e em linguagem que só ele sabe manejar, que justifica a transcrição “ipsis litteris”, para não incorrer na mínima infidelidade. Eis o texto: “Tinha Dunshee de Abranches onze anos de idade quando chegou ao Maranhão a notícia da subida ao poder do Partido Liberal, com o Ministério Sinimbu. Quem quiser ter uma ideia do que se passava em São Luís, com essas mudanças políticas, bastará reler as páginas em que João Francisco Lisboa as fixou com a sua pena de testemunha e de historiador.

“Por que esse tempo, residia a família Abranches num palacete da Rua do Sol, entre a Rua do Ribeirão e o Beco do Teatro, e que não mais existe, tendo cedido lugar a um prédio moderno, sem o bom gosto modelar do que lá estava, com as suas sólidas paredes de pedra e cal.

“Em frente à casa do Dr. Carlos Ribeiro, futuro Barão de Grajaú, reuniu-se a multidão que desceria depois em passeata pela Rua do Sol, na direção do Largo do Carmo, por entre o espocar dos foguetes, os dobrados da banda de música e os vivas repetidos dos correligionários mais exaltados.

“Era de uso, nessas manifestações de ordem política, parar de vez em quando o cortejo, para ouvir os recitativos, feitos geralmente por crianças, de poesias de inspiração laudatória ou patriótica.

“Dunshee de Abranches guardou a data do episódio: 5 de janeiro de 1878.

“Quando o cortejo passou em frente às janelas de seu sobrado, o menino bateu palmas, como se fosse recitar.

“Lá embaixo, a passeata parou, parou a banda de música, cessaram os foguetes, todas as cabeças se voltaram para a sacada onde avultavam os braços, o pescoço e a cabeça do menino. E ali estavam, não apenas as pessoas do povo, mas os figurões locais, como senadores, deputados, magistrados, professores, jornalistas.

“E então Dunshee de Abranches grita, com toda a força de seus pulmões juvenis, sacudindo para o ar os punhos irritados.

“Morra a Monarquia!” “Morra a escravidão!” “Viva a República!”

Neste sucinto trabalho, envolvendo a figura ímpar de João Dunshee de Abranches Moura, não cabe a pretensão de tentar invadir e expor a biografia desse ilustre maranhense. O fixar alguns pontos de sua formação intelectual e cívica já podem levar o leitor a pesquisas bem aprofundadas, em face do que aqui lhe pode despertar. Entretanto, mesmo sendo Dunshee de Abranches uma das glórias da inteligência brasileira, deve-se saber conviver com suas eventuais paixões, quando escreve envolvendo parentes queridos, tal a influência familiar que moldou o seu caráter. E isso aconteceu tanto em consequência dos ensinamentos que ele recebeu no colégio N. Sra. da Glória, quanto pela influência do seu avô, João Antônio Garcia de Abranches, que sucessiva e enfaticamente proclamou em sua obra *Garcia de Abranches, o Censor*, logo na “Dedicatória”, que corresponde às quatro primeiras páginas do referido livro, editado pela Typographia Brazil de Rothschild & Co. 29 - Rua 15 de novembro - 29 - 1922 - São Paulo, de onde, à página 4, para exemplificar, foram colhidos os seguintes fragmentos: “...exerceste assim uma influência decisiva na formação do meu espírito e nos meus destinos”. E, mais adiante: “De muitos dos meus atos no despontar da vida pública, foste, sem dúvida, o íntimo, o irresistível inspirador”.

Antes de entrar na abordagem do que se pretende, a respeito de Dunshee de Abranches, faz-se necessário pinçar mais alguns discretos e rápidos dados introdutórios da sua formação, a partir de quando se transfere do Liceu Maranhense, em 1884, para assentar-se na metrópole, o Rio de Janeiro. Mantém-se participativo nos movimentos ideológicos que envolviam a juventude estudiosa da época, bem como defensor da abolição

da escravatura e a favor do regime republicano. Ingressa na Faculdade de Medicina, chegando ao quinto ano do curso. Forma-se em Direito e se especializa em Direito Internacional.

Impossível detalhar a rica e admirável trajetória de João Dunshee de Abranches Moura, razão pela qual sugere-se ao interessado a leitura do livro *Dunshee de Abranches e outras figuras* (obra citada). Trata-se de um admirável trabalho de Joaquim Vieira da Luz, ainda a merecer outro que a ele se assemelhe. Entretanto, sem deixar de enaltecê-lo como figura das mais cultas da nossa terra, como jurista dos melhores de então, como homem público que soube ocupar com independência e competência os postos que lhe foram outorgados, enfim, como memorialista de extremo valor, Dunshee de Abranches legou aos contemporâneos e aos pósteros talvez a nossa mais importante trilogia memorialística, sob o ponto de vista social, econômico e político, representada pelos seguintes títulos: *A Setembrada*, *O Cativo* e *A Esfinge do Grajaú*.

Essa última obra mencionada, melhor será entendida se precedida de um estudo, ainda que pequeno e rápido, sobre a formação do sertão maranhense. Entretanto, quem fizer a leitura do capítulo IV, página 48 do dito livro *A Esfinge do Grajaú*, 2. ed. São Luís: ALUMAR 1993, terá a sensação de que assistiu ao encontro e escutou o diálogo entre o Dr. José Moreira Alves da Silva, presidente da Província do Maranhão, e o próprio Dunshee de Abranches. Dramático o conteúdo da carta subscrita pelo Juiz de Direito interino de Grajaú, Dr. José Bernardo de Sousa Brito, comentando o estado de violência da região e, notadamente, as agressões que sofrera, a ponto de se ver compelido a abandonar a sua morada.

Voltando ao constante do mencionado diálogo entre Dunshee de Abranches e o Presidente da Província, vale a pena transcrever um pequeno trecho, porém conclusivo, do que falou este último, dirigindo-se ao autor da *Setembrada*: “Estou disposto a restabelecer a paz nos sertões e foi por isso que o mandei chamar a Palácio”. E, logo a seguir, ante o espanto do convidado, continuou o Dr. Moreira Alves: “Preciso dos serviços de um moço como você, discreto, inteligente, corajoso, instruído e, acima de tudo, merecedor de minha imediata confiança pessoal”.

A conversa entre os dois se alongou, refletindo a preocupação do Presidente da Província em encontrar o paradeiro dessa terrível situação. E, ao final, à despedida da visita, dirigindo-se a ela, assim se expressou: “Meu caro Promotor, como lhe afirmo nesta carta, que ora lhe

passo às mãos para ler em viagem, o Grajaú é para mim uma já esfinge; e, como não quero nem desejo ser Édipo, procure decifrá-la, você que tem talento e é filho da terra.”

Para melhor entendimento, seguem fragmentos do discurso de posse, no Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão, do subscritor deste pequeno ensaio, ocorrido em 28 de julho de 1992, página 14 e seguintes, a propósito de *A esfinge do Grajaú*: “Na verdade, deparamo-nos com uma abordagem eminentemente política, que, tendo como pano de fundo as teses republicanas, nos fornece elementos indispensáveis para conhecermos o sertão maranhense, sua origem, sua gene e seus sentimentos, bem como a formação de cidades e vilas que, com o passar do tempo adquiriram importância, no contexto do Maranhão”. E, adiante, prossegue: “São interessantes e curiosas as descrições dos tortuosos e logos caminhos, vencidos em costa de burro ou navegando pelos rios ou cortam e enriquecem esse pedaço do Maranhão, tudo explicado cuidadosamente pelo recém-nomeado promotor de Barra do Corda, a quem coube a missão que lhe outorgou o ilustre governador Dr. José Moreira Alves da Silva, de decifrar a permanente situação de violência em que há muito vivia a região, e que parecia agravada, pelo que lhe escrevera, em missiva, o Dr. José Bernardo de Sousa Brito, Juiz de Direito interino de Grajaú.

Os crimes e levantes se desenrolavam por ali há mais de quarenta anos e não parecia ao governador apenas consequência de questões partidárias, em que se digladiavam os irreconciliáveis grupos Araújo Costa e Leão Leda, devendo haver, segundo o pensamento do Dr. Moreira Alves, algo de muito regional, já que a polícia armada tinha se mostrado insuficiente, ao longo dos anos, para pôr fim aos atos de sedição. Em face das denúncias explicitadas na carta do juiz, que passou a se sentir impotente para o exercício de sua função, entendeu o Sr. Governador de prestar-lhe auxílio, não mais através do uso da força, mas por intermédio da Justiça da Comarca mais próxima, motivo pelo qual nomeou o jovem Dunshee de Abranches Promotor Público de Barra do Corda, que iria desvendar o mistério, o enigma de Grajaú e de todo o sertão maranhense. E é em determinada passagem de seu livro que o ilustre patrono desta cadeira nos remete a concluir acerca das desordens que ocorreram naquelas plagas. Urgia estudar a alma revolucionária dos sertões, formara-se, na opinião nacional, um conceito errôneo e injusto sobre seus habitantes, causado principalmente pelos exploradores políticos. Eram eles sempre apontados como bandidos, ladrões e assassinos, que agiam em forma de grupos. Os

viajantes, entretanto, cruzavam aquelas matas, numa e noutra direção, e não se ouvia falar que tivessem sido assaltados, com perda das vultosas quantias de dinheiro que conduziam. Dunshee de Abranches, como que desvendando o mistério, que determinou sua missão, assim salienta: “O que existia recalcado naqueles ínvios recôncavos era o amor exagerado à liberdade, o fanatismo cego pela terra natal. Filhos e netos de patriotas que se bateram pela Independência do Brasil e ali se refugiaram perseguidos a ferro e a fogo pelos governos imperiais que, no afã de manter a ordem, preferiram esmagar o espírito liberal da nossa nascente nacionalidade, ainda não se haviam convencido de que extinto já se achava o regime colonial. O sertanejo maranhense era um rebelde nato. Guardava no coração, sempre vívido e pronto a explodir, o ódio contra o Poder Central. Vivia a sonhar com um federalismo sui generis. Aspirava para o seu sertão uma vida à parte, uma independência própria. Ficara dentro da ilusão libertadora de 1831”...

Valeria alongar o assunto, para contar de Isaac Martins, o chefe da revolução republicana nos sertões maranhenses, e de Frederico Figueira, destemido e bravo jornalista, bem como interessante seria se pudesse, em continuidade, expor em detalhes de como ocorreu a Proclamação da República em Barra do Corda, alastrando-se pelas cidades circunvizinhas, sem qualquer orientação ou vínculo com os acontecimentos de São Luís. Apenas, para uma reflexão sobre os dias de hoje, repasso o que disse Isaac Martins, de volta do Rio de Janeiro, após o histórico 15 de novembro. “Foram-se as instituições corruptoras, mas ficaram os mesmos homens corruptos e corrompidos!”

Por fim, devo acrescentar que João Dunshee de Abranches Moura, esse publicista ímpar da nossa história, que disse o seu último adeus a este mundo e, em particular, aos seus amigos e familiares, em 11 de março de 1941, em Petrópolis, foi também, talvez ainda envolvido pelos sonhos da juventude, tal como muitos maranhenses ilustres, um poeta. E não poderia deixar de lembrar aqui uma de suas mais belas produções do gênero, o soneto intitulado *A Pecadora*, que me atrevo a transcrever:

*Ajoelhada a vi junto à tristonha nave  
da velha catedral, orando sobre a cruz.  
Era ainda moça e bela, e os seios seminus  
tremiam sob a crepe em um arfar suave.*

*Diante dessa mulher, não há hoje quem crave  
um olhar puro e bom. Beleza extinta à luz  
do sentimento, ali, às plantas de Jesus,  
de um poema de amor talvez guardasse a chave.*

*E a prece terminou: então a pecadora,  
trêmula, suplicante e triste levantou-se,  
e do confessionário aos pés ajoelhou-se.*

*Aquele colo nu tornava-a tentadora;  
e eu vi o confessor, tão meigo e tão curvado,  
falar como Jesus e olhar como o Pecado!*





## DUNSHEE DE ABRANCHES ENTRE EFEMÉRIDES: NOS 80 ANOS DE SUA MORTE

*Claunísio Amorim Carvalho*<sup>1</sup>

O ano de 2021, como os outros anos, está repleto de boas efemérides, que basicamente são as celebrações de acontecimentos ou fatos importantes registrados em determinadas datas. Em relação às figuras que se notabilizaram na vida cultural do Brasil e do mundo, podemos fazer uma lista de conhecidos nomes lembrados neste ano por suas datas de nascimento ou morte (sem falar de obras ou episódios marcantes).

Após rápida pesquisa, apresentamos estas efemérides do ano: 450 anos de nascimento de Caravaggio; 400 de nascimento de La Fontaine; 250 de nascimento de Walter Scott e Robert Owen; 250 de morte de Helvetius e Thomas Gray; 200 de nascimento de Dostoiévski, Flaubert e Baudelaire; 150 de nascimento de Marcel Proust, Paul Valéry, I. Xavier de Carvalho, Francisca Júlia, Rosa Luxemburgo e Jack Yeats; 150 de morte de Júlio Dinis, Castro Alves e Sotero dos Reis; 120 de nascimento de Walt Disney, Lacan, Alcântara Machado, José Lins do Rego, José Régio, Cecília Meireles, Murilo Mendes, Louis Armstrong, Clementina de Jesus, Clark Gable e Henriqueta Briebe; 120 de morte de Giuseppe Verdi, Auta de Souza e Herman Grimm; 100 de nascimento de Edgar Morin, Josué Guimarães, Maria Clara Machado, Paulo Freire, Cacilda Becker, Ruth de Souza, Yara Cortes, D. Evaristo Arns e John Sttot; 100 de morte de Kropotkin, João do Rio, Alphonsus de Guimaraens e Emiliano Pernetá; 50 de morte de Stravinsky, Lukács, Louis Armstrong, Jim Morrison, Anísio Teixeira, Eneida e Coco Chanel. Enfim, o rol poderia ser maior, pois escolhemos poucos nomes e apenas alguns aniversários (450, 400, 250, 200, 150, 120, 100 e 50 anos), e unicamente os eventos específicos de nascimento e morte.

O Ministério Público do Maranhão, instituição que mantém um forte programa de memória institucional,<sup>2</sup> costuma estar atento às efemérides relativas ao próprio órgão, preservando seu acervo histórico em um

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Maranhão, historiador e editor. Mestre em História Social (UFMA), especialista em Ciências da Religião (FATEH), bacharel em História (UFMA), licenciado em Letras/Português (Estácio), bacharel em Teologia (FATEH) e administrador de Negócios (UEMA). E-mail: claunísio@mpma.mp.br.

<sup>2</sup> Programa Memória Institucional do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Memorial, além da publicação de documentos do século XIX, indispensáveis para o seu estudo histórico.<sup>3</sup>

Da mesma forma, não deixa esquecer as ilustres figuras de sua composição histórica, pois já integraram o seu quadro, no século XIX, nomes como Celso Magalhães, Graça Aranha, Gentil Braga, Trajano Galvão, Clóvis Beviláqua, Barbosa de Godóis, Cândido Mendes, Dunshee de Abranches, Isaac Martins, Casemiro Júnior, Frederico José Correa, Manuel Lopes, Gomes de Castro, Collares Moreira, Benedito Leite, Urbano Santos, dentre outros. Alguns já foram homenageados, como Celso Magalhães, que, além de patrono da instituição, tem busto no Memorial e na sede das Promotorias de Justiça de São Luís, prédio que leva o seu nome. O *parquet* maranhense também iniciou a publicação de uma série de “Memória oral”, começando com a contribuição da ex-procuradora-geral de justiça Elimar Figueiredo de Almeida Silva. Além disso, fatos da vida maranhense foram destacados em publicações do Ministério Público, a exemplo dos autos do famoso julgamento da Baronesa de Grajaú, processada criminalmente pelo promotor Celso Magalhães, e o chocante Caso dos Meninos Emascarados do Maranhão, dentre outras iniciativas.

Por isso, é de se esperar que a Instituição atente para datas comemorativas envolvendo figuras que emolduram sua galeria de membros. Incumbe-se agora disto a *Revista Lumiar*, publicação anual da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP/MA), que tem se mostrado um terreno propício, não somente para os assuntos relacionados ao órgão, aos trabalhos acadêmicos produzidos por alunos dos cursos de pós-graduação da ESMP e ao meio jurídico em geral, mas também para homenagens.<sup>4</sup>

Neste ano de 2021, vale lembrar os 90 anos de morte do ilustre maranhense José Pereira da Graça Aranha (1868-1931), que foi promotor público entre 1886 e 1887 nas comarcas de Guimarães e Rosário (MARANHÃO, 2003, p. 106), além de ter sido juiz municipal, juiz de direito, professor, advogado, romancista, ensaísta, memorialista e diplomata. Graça Aranha é o fundador da cadeira 38 da Academia Brasileira de Letras

---

<sup>3</sup> *Ministério Público do Estado do Maranhão: fontes para sua história*, com o volume 1, “Marcos legais”, publicado em 2003, e o volume 2, “Correspondência ativa dos Promotores Públicos do Império”, documentação transcrita por hábeis mãos, que tem sido publicada, desde 2004, superando já a casa dos 20 tomos impressos, disponíveis também em sua versão on-line.

<sup>4</sup> Basta mencionar, como exemplo, o amplo espaço dado, na edição anterior, à memória do educador Paulo Freire, pelo avizinhamento de seu centenário.

(ABL), além de patrono da cadeira 23 da Academia Maranhense de Letras (AML), muito lembrado por seu romance *Canaã* (1902), constantemente reeditado, e pela sua conferência “O espírito moderno” (1924), que marcou sua ruptura com a ABL.

O presente artigo, no entanto, tem como objetivo homenagear outro maranhense, igualmente homem de letras de fama nacional: Dunshee de Abranches, morto há exatos 80 anos, em 11/3/1941. Homem de múltiplos labores, intelectual prolífico, Dunshee de Abranches foi jornalista, farmacêutico, promotor, advogado, parlamentar, analista político, internacionalista, historiador, escritor, professor de ciências físicas e naturais, de anatomia e fisiologia, de direito público americano, e professor honorário da Universidade de Heidelberg, na Alemanha, um dos precursores da ciência política no Brasil, autor de dezenas de títulos. Integrou o quadro do *parquet* do Maranhão (1888-1890) como promotor público da comarca de Barra do Corda e promotor interino da comarca de Grajaú. Destacaremos, neste texto, o seu exercício como promotor, especialmente na crise estabelecida em Grajaú no ano de 1888.

## DUNSHEE DE ABRANCHES

João Dunshee de Abranches Moura nasceu em São Luís no dia 2/9/1867, filho do negociante português Antônio da Silva Moura e da educadora Raimunda Emília de Abranches Moura. Membro de tradicional família pelo ramo materno, Dunshee era neto de Garcia de Abranches, publicista português nascido em 1769, radicado no Maranhão, redator do jornal *O Censor*, personagem importante no contexto das lutas políticas na província (1822-1831), e da fidalga espanhola D. Martinha Álvares de Castro Abranches, figuras muito citadas nos livros *Garcia de Abranches, o Censor* (1922), *A Setembrada* (1933) e *O cativoiro* (1938).

Dados biográficos mais detalhados e conhecidos sobre Dunshee de Abranches são encontrados no livro *Dunshee de Abranches e outras figuras*, publicado em 1954, de autoria de Joaquim Vieira da Luz (1893-1985), escritor e biógrafo, fundador da cadeira 40, patroneada por Dunshee, na AML.

Segundo Luz (1954, p. 44-45), Dunshee cresceu num ambiente favorável ao seu desenvolvimento intelectual precoce. Seu pai fora educa-

do até os 21 anos na França, e sua mãe e irmãs foram importantes educadoras em São Luís. Conduzido por tais mãos, o menino aprendeu a ler e a escrever aos 4 anos e, entre 6 e 10 anos, já sabia alguns idiomas e possuía dotes musicais, além de ter produzido suas primeiras composições poéticas. Aos 13 anos, “era abolicionista irrequieto e ferrenho republicano. Autor de um projeto de uma *Sociedade Secreta* contra a escravidão [...]” (LUZ, 1954, p. 45). Concluiu seu curso ginásial no Liceu Maranhense em 1883 e, no ano seguinte, ano de publicação de *Selva* (poesias), seu livro de estreia, rumou para o Rio de Janeiro:

No vapor que se espera do Norte segue para a Côte o sr. João Dunshee de Abranches Moura, que vai matricular-se na academia de medicina (PACOTILHA, 18 fev. 1888, p. 2).

Aos 20 de fevereiro de 1884 rumou Dunshee para o Rio de Janeiro a fim de matricular-se na Faculdade de Medicina, onde cursou até o 5.º ano. Logo no 3.º passou a lecionar matéria do 1.º, regendo, no 3.º, aulas de Anatomia prática, especializando-se em Bacteriologia. Iniciava, assim, os seus estudos superiores, aos 16 anos (LUZ, 1954, p. 49).

O curso de medicina foi interrompido por alguns anos, lapso no qual assumiu o cargo de promotor público, sobre o qual falaremos mais adiante. Dunshee obteve créditos suficientes para receber a carta de farmacêutico, quando esteve por alguns meses na Bahia (LUZ, 1954, p. 51; contexto citado em ABRANCHES, 1993, p. 207), algo possível naquela época. Quando retornou para a faculdade de medicina, no Rio, uma discussão acalorada com um professor, que terminou em vias de fato, deixou Dunshee “muito acabrunhado e desgostoso” (LUZ, 1954, p. 51). Teria sido este o principal motivo de não concluir o curso médico, ao passo que, iniciando seus estudos em direito em 1891, prosseguiu, em 1894, especializando-se em direito internacional (LUZ, 1954, p. 51).

Dunshee casou-se, em 1889, com Maurina da Silva Porto, filha do filantropo José Maria da Silva Porto e irmã do poeta Aluísio da Silva Porto. É o patriarca da enorme família Dunshee de Abranches.

## O PROMOTOR PÚBLICO E SUA MISSÃO

Aos 20 anos de idade, estudante de medicina no Rio e amigo pessoal do presidente da província do Maranhão, Moreira Alves,<sup>5</sup> Dunshee de Abranches, estando de férias em São Luís, recebeu deste uma “missão secreta”, cujos detalhes e seu contexto ele conta no seu livro de memórias *A Esfinge do Grajaú*, publicado em 1940, um ano antes de sua morte e mais de 50 anos depois dos fatos ali narrados.

Moreira Alves mandou chamá-lo ao Palácio no dia 17/8/1888. Eram tempos turbulentos na província (disputas sobre a Abolição e a República, por exemplo), sobretudo na comarca de Grajaú, região centro-sul, onde ocorriam intensos conflitos entre caudilhos e grupos políticos (conservadores x liberais), envolvendo poderosas famílias da região (Araújo Costa x Moreira, Leda), com o saldo de muitas mortes, diversos crimes e desordens de todos os tipos. Essa situação se arrastava havia quatro décadas, mas se intensificara nos primeiros meses de 1888. Foi quando chegou às mãos de Moreira Alves uma missiva do Dr. José Bernardo de Sousa Bispo, juiz de direito interino de Grajaú, pedindo providências urgentes, ante o relato de ter sido vítima de um atentado contra sua vida, na noite de 5 de junho daquele ano, que resultou em sua fuga de casa, quase despido, em busca de socorro. Vários homens, a mando do coronel Araújo Costa, teriam tentado assassiná-lo e furtar uma mala com documentos que incriminavam o grupo, contando com a conivência de outras autoridades da cidade, àquela altura em estado sedicioso.

A notícia já circulava em São Luís. Não temos muitas informações sobre o magistrado, porém, entre os liberais da capital, dizia-se abertamente algo do tipo: “Esse juiz é nosso correligionário: devemos continuar calados? É uma miséria!” (ABRANCHES, 1993, p. 45).<sup>6</sup> A ofensa ao juiz carecia de reparo, e muitos julgavam não ser só uma questão de justiça.

O presidente Moreira Alves, a seu turno, ponderava:

---

<sup>5</sup> José Moreira Alves da Silva (1850-1909), natural de Pernambuco, foi presidente das províncias do Rio Grande do Norte (1885-1886), Alagoas (1887-1888) e Maranhão (1888-1889). Foi também deputado provincial em Pernambuco (1876-1878), e, após a Proclamação da República, foi deputado estadual (1892-1893) e federal (1897-1906) por Pernambuco. Depois disso, foi nomeado desembargador no território do Acre, onde veio falecer no ano de 1909.

<sup>6</sup> Fala de Zeca Vaz a Barbosa de Godóis, reproduzida por Dunshee.

De 1882 a 1888 quatro chefes de Polícia, magistrados respeitáveis e provecctos, para ali haviam sido despachados em comissão e precedidos de fortes contingentes de tropas; e nada tinham conseguido; voltaram todos abanando as mãos e, o que é mais triste, sendo suspeitados de conivência, ora com uns, ora com outros, entre os chefes sertanejos em luta armada e sanguinária. Convencera-se assim de que força sem justiça só serviria para acirrar mais rancores e paixões. Não mandaria mais soldados para lá antes de estar bem esclarecido de tudo o que de real existia e seguro de que as suas providências seriam eficazmente aplicadas (ABRANCHES, 1993, p. 57).

Além disso, sabia-se que o presidente anterior, José Bento de Araújo, teria tentado derrubar o trabalho da polícia, com o apoio de um desembargador:

[...] O Conselheiro José Bento de Araújo, antecessor do Dr. Moreira Alves no Governo da Província, não conseguira os seus fins partidários, mandando ao Grajaú em comissão o Desembargador João Cavalcanti, membro do Tribunal da Relação e conservador exaltado, a fim de destruir o relatório do Chefe de Polícia, Dr. Cândido Chaves, que, filho do Sul, imparcialmente apurara a criminalidade de Araújo Costa e seus amigos em sucessivos atentados contra a ordem pública e a vida dos seus adversários (ABRANCHES, 1993, p. 146-147).

Entretanto, não teve êxito, porque “Caído o Gabinete Cotegipe, o novo Presidente exonerara a tempo da comissão esse desembargador, ficando de pé o inquérito instaurado e concluído por aquele íntegro magistrado” (ABRANCHES, 1993, p. 147). Dunshee, por sua vez, jovem combatente das causas abolicionista e republicana na capital, teria um papel a ser desempenhado na região. O fato de Dunshee não ter uma filiação político-partidária oficial era levado em conta pelo presidente:

E não sendo liberal nem conservador, tornar-se-á insuspeito àquela gente que, afinal, há de convencer-

-se de que não estou aqui no governo para servir aos ódios e vinganças de um Araújo Costa ou de um Leão Leda, os dois régulos do Grajaú, mas sim para estabelecer ali, custe o que custar, a ordem e o domínio da Lei e da Justiça (ABRANCHES, 1993, p. 56).

Mas sabemos, por declarações do próprio Dunshee, que ele tinha ligação com os liberais e defendia suas principais causas (abolição e república), o que não faria diferença numa terra onde ninguém o conhecia. Quanto ao pedido, ele não o compreendera: “- E acha o meu eminente amigo que lhe poderei ser útil nesse sentido, escrevendo uma série de artigos em prol da pacificação dessa infeliz região sertaneja?” (ABRANCHES, 1993, p. 56).

- Não. O que eu preciso, é que você vá até lá; observe sem que percebam, quer os políticos locais, quer os daqui principalmente, que a sua verdadeira missão é a de fazer um inquérito secreto para minha orientação sobre todos os crimes horrorosos, ali praticados, e seus celerados mandantes; e, finalmente, me informe com segurança sobre o valor moral das autoridades e dos homens, se é que os haja ainda, de mãos limpas e não manchadas de sangue e de atentados à propriedade e à honra dos seus adversários (ABRANCHES, 1993, p. 56).

Moreira Alves desconfiava da existência de questões mais complexas, para além do mero reflexo das disputas entre os chefes partidários da província. Queria entender melhor as coisas. Explicou seu plano ao jovem Dunshee, passando às suas mãos importantes documentos, existentes na Secretaria do Governo, com informações sobre lutas sangrentas ocorridas na região nas últimas décadas. O momento era propício e urgia, o pedido do Dr. Sousa Brito assim o indicava. Expôs, enfim, o seu plano:

[...] Cabe à Justiça da Comarca mais vizinha tomar conhecimento dos fatos delituosos por aquele magistrado argüidos e estender até lá a sua jurisdição. *Amanhã mesmo demitirei o promotor público da Barra do Corda e nomeá-lo-ei para exercer esse cargo.* Ninguém de leve suspeitará que, à sombra dessas de-



licadas funções, entrego à sua inteligência, discrição e espírito forte, decidido e arguto, o estudo do problema político mais difícil da minha administração nesta Província. Todos acreditarão que lhe dei um emprego quando o invisto de missão confidencial da mais imediata confiança política. Não me recuse, pois, um serviço que aproveitará mais a seus conterrâneos do que a mim próprio e que talvez lhe proporcione uma bela carreira para sua vida pública. Siga sem demora [...] (ABRANCHES, 1993, p. 56, grifos nossos).

E encerrou o diálogo, dizendo-lhe:

– Meu caro Promotor, como lhe afirmo nesta carta, que ora lhe passo às mãos para ler em viagem, o Grajaú é para mim uma esfinge; e, como não quero nem desejo ser Édipo, procure decifrá-la você que tem talento e é filho da terra! (ABRANCHES, 1993, p. 57).

O promotor público demitido era o Dr. Frederico Figueira,<sup>7</sup> filho de um chefe político da região. Tornou-se depois importante líder republicano (chegou a ser governador interino do Maranhão em 1910), além de jornalista e amigo de Dunshee de Abranches, companheiro seu no jornal *O Norte*, periódico republicano fundado em Barra do Corda (1888), onde sucedeu Isaac Martins como redator.

Dunshee de Abranches, mesmo antes de ter tal conversa com Moreira Alves ou o acesso a documentos sigilosos, já tinha ciência do que se passava naquela região da província. Em um encontro anterior com o presidente, foram ambos abordados pelo Dr. Brandão, professor, engenheiro e político, que lhes passou algumas informações:

O pior, porém, concluíra o feroso andarilho, era que o agora ilustre apóstolo da Igreja [Cônego Leopoldo Damasceno Ferreira] estava deixando a batina pela

<sup>7</sup> Frederico Pereira de Sá Figueira (1849-1924), além de jornalista, foi vereador, promotor público, intendente de Barra do Corda, deputado estadual, presidente da Assembleia Legislativa e governador interino do Maranhão, de 5 de fevereiro a 1º de março de 1910, nomeado pelo presidente Nilo Peçanha.

política e dissera-lhe que tinha tido, lá dos Altos Sertões, uma carta do seu colega, o Padre Balduino, contando-lhe horrores sobre o Grajaú, onde acabara de escapar milagrosamente da sanha dos assassinos do Coronel Araújo Costa. Por esse motivo, precipitara ele o seu regresso a São Luís (ABRANCHES, 1993, p. 28-29).

E também nos diálogos entre os amigos, na redação do jornal *Pacotilha*, falava-se sobre o assunto, conforme ele o diz no capítulo III d' *A Esfinge do Grajaú*. Ali, por exemplo, após provocação de seu colega Pedro Freire, ele traça um breve perfil do coronel Araújo Costa, sua lista de crimes, proteção política e ascensão na província:

– Você chegou a tempo. Soube que andou esta manhã a passeio com o cavaleiro andante da Presidência; e naturalmente poderá informar-nos se é verdade que Sua Excelência foi ao Cutim visitar o Cônego Damasceno e que este propôs que, com o Faquinha e os outros gatos-pingados do grêmio maíista, se reunissem esta tarde em Palácio e fossem tomadas medidas enérgicas contra os horrendos morticínios, mandados fazer pelo *Cristo do Grajaú*.

Apelidavam assim o Coronel Francisco de Araújo Costa, cearense de origem, habitando aquela Comarca sertaneja há longos anos. Rábula manhoso e atilado, tido como embusteiro e homem sem entranhas, tornara-se o instrumento perigoso do Partido Conservador para ali minar e destruir o prestígio tradicional da família Moreira, composta de liberais decididos e abastados. Acusado de feios crimes, processado sucessivamente por defloramento, furto de cavalos, apropriação indébita e diversos homicídios políticos, encontrou todavia o braço forte do Conselheiro Gomes de Castro para ampará-lo e defendê-lo. E acabou sendo por este eleito Deputado Provincial e elevado até à Presidência da Assembléia sob a alegação de ser um verdadeiro mártir das idéias conservadoras!... (ABRANCHES, 1993, p. 44).

A nomeação de Dunshee se deu no dia 18/8/1888, como ele o diz: “A 18 de agosto de 1888, dia seguinte ao da minha conferência com o Dr. Moreira Alves, era nomeado Promotor Público da Barra do Corda” (ABRANCHES, 1993, p. 59).<sup>8</sup>

Nos capítulos VII, VIII e IX do livro *A Esfinge do Grajaú* (ABRANCHES, 1993, p. 73-104), Dunshee relata seus primeiros dias na cidade de Barra do Corda, sua apresentação às autoridades da comarca (a exemplo do Dr. Lopes Lobão, juiz de direito, e do Dr. Isaac Martins, juiz municipal, doravante amigo e parceiro de lutas políticas), sua participação numa sessão do Júri, e a visita a fazendeiros, incluindo os irmãos Leda (professor Luís Leda e capitão Leão Leda), com quem estabeleceu diálogo e ouviu sua versão dos fatos.

Em ofício datado de 16 de setembro, Dunshee comunica ao presidente da província sua ida para a comarca de Grajaú, acompanhado do juiz Isaac Martins,

[...] a fim de melhor syndicar dos factos delictuosos que ultimamente se tem dado ali, visto como, pela enorme distancia que a separa desta e a falta ou antes, para melhor dizer, a dificuldade de obter-se que se queira sujeitar a servir de official de justiça, torna-se quase impossivel nos diferentes processos o inquerito, das testemunhas que são em numero avultado [...] (MARANHÃO, 2019, doc. 1139, p. 3006).

No ofício de 27 de setembro, comunica a Moreira Alves sobre o exercício como promotor interino da comarca de Grajaú, iniciado no último dia 18, para tomar conhecimento dos fatos que levaram ao estado de sedição.<sup>9</sup> Nesse documento, Dunshee informa:

<sup>8</sup> Esta informação confere com o documento oficial datado de 1º/9/1888, no qual o recém-empossado promotor de Barra do Corda comunica ao chefe do Executivo da província: “Tenho a honra de comunicar á V. Exc.<sup>a</sup> que nesta data prestei juramento e entrei no exercicio do cargo de Promotor Publico desta marca, para o qual fui nomeado por portaria de V. Exc.<sup>a</sup> de 18 de Agosto proximo passado” (MARANHÃO, 2019, doc. 1138, p. 3005). Confere também com o Relatório do Governador do Maranhão ao Presidente da Assembleia Legislativa, no ano de 1890, na seção “Promotores Publicos”: “BARRA DO CORDA. – Cidadão João Dunshee de Abranches Moura, nomeado em 18 de Agosto de 1888, assumio o exercicio a 1º de setembro do mesmo anno” (RELATÓRIO..., 1890, p. 37).

<sup>9</sup> O estado de sedição, nos termos do artigo 111 do Código Criminal do Império do Brasil (Lei de 16 de dezembro de 1830), foi declarado pelo chefe de Polícia e confirmado pelo Tribunal da Relação, no seu acórdão de 18/8/1888.

Chegando a esta comarca e constando-me que havia uma grande anarquia em tudo que se acha affecto ao poder judiciario, officiei no dia seguinte ao Delegado de Policia, a fim de acompanhar-me á cadeia publica na visita que me compete, á vista do art. 150 do Reg. nº 120 combinado com o Aviso de 1º de Agosto de 1843. Ahi encontrei os seguintes prezos: João S. de Siqueira – cumprindo sentença por homicidio; Eduardo de Oliveira Arala e Antonio Marinho de Oliveira, prezos a requisição do Dr. Juiz Municipal; Waldevino Corrêa Lima, preso por furto de gado; e Jozé Duarte de Oliveira e Pedro Jozé Duarte que me declararam que estão prezos sem culpa formada, ha mais de um anno; factos que me admirou bastante e chamou a minha atenção.

Continuando a visita, tive o pezar de observar a pouca segurança que tem a caza onde funciona a cadeia de uma localidade onde os crimes são tão constantes e ha tão pouco respeito ao principio da autoridade; e estou certo de que, se não fosse a vigilancia e a disciplina do actual destacamento que se tornou a garantia dos habitantes, sob o commando do Tenente Firmino Reis, auxiliado poderosamente pelo distincto 1º sargento Jozé F. de Souza, ha muito os criminosos a teriam abandonado sem o mínimo esforço, e vagariam pelas ruas impunemente, ao lado de seus companheiros, protegidos pelos régulos que aqui imperavam antes de V. Exc.<sup>a</sup> assumir o governo desta Província (MARANHÃO, 2019, doc. 1140, p. 3007-3008).

Nos capítulos X, XI e XII d'A *Esfinge do Grajaú* (ABRANCHES, 1993, p. 105-127), Dunshee relata seus primeiros dias em Grajaú, incluindo sua visita ao coronel Araújo Costa, chefe conservador, antagonista dos irmãos Leda. Àquela altura, já sabia o caudilho que seus inimigos foram visitados pelo novo promotor e, por isso, a pressão do momento exigia muita cautela por parte de Dunshee, para dirimir todas as desconfianças. Adiante, narra sua visita ao major Rosa Lima, aliado dos irmãos Leda, suas explicações sobre a visita a Araújo Costa, a versão apresentada de que o ocorrido com o juiz Sousa Brito não teria ligação política com o coronel,

mas sim consequência de um escandaloso triângulo amoroso, bem como a audiência presidida pelo Dr. Isaac Martins em que isso foi discutido (ABRANCHES, 1993, p. 128-142).

Do contato com ambos os lados, Dunshee teve suas primeiras impressões:

A impressão que me deixara o encontro com Araújo Costa fora bem triste. Rosto embaciado como que revestido de uma camada de estanho, olhar torvo e inexpressivo, barba grisalha e rala, mesmo quando procurava sorrir a sua fisionomia tinha algo de duro e mau. Ao contrário, Leão Leda, seu implacável inimigo, apesar de acusado também dos crimes mais crus, ruivo, de olhos claros, pequeno bigode hirsuto, irradiava simpatia no seu riso franco e nas suas maneiras democráticas e acolhedoras (ABRANCHES, 1993, p. 128).

Em sua tentativa de radiografar a situação daqueles sertanejos, traçando um perfil histórico da problemática, Dunshee escreveu, no capítulo XVI d'A *Esfinge do Grajaú*, intitulado "O grito dos sertões":

"[...] E fundamentava as minhas observações demonstrando que, sob o ponto de vista propriamente político, o que havia nos altos sertões da província, não era, como proclamava a imprensa facciosa, o banditismo a serviço das ambições e dos planos ocultos dos dois partidos monárquicos em luta dissolvente e feroz em todo o País; mas o que se poderia chamar – o caudilhismo literário. Esses caudilhos sertanejos, dentre os quais Leão Leda simbolizava em Maranhão o tipo mais representativo, não eram meros instrumentos nas mãos dos políticos, nem jangunços boçais e cangaceiros ladravazes, assoldados para cometer distúrbios e massacres a fim de que triunfassem nas urnas candidatos às altas posições no Parlamento ou na Administração do Império. Eles tinham, ao contrário, vontade própria e ideias e ideais mais ou menos justos ou justificáveis. E, acima de tudo, a causa principal das suas agitações e rebel-

dias, era que não suportavam a centralização do Império, garroteando as províncias, e o mandonismo dos régulos provinciais asfixiando os municípios” (ABRANCHES, 1993, p. 156).

Quanto à rotina laboral, sob a coordenação do juiz Isaac Martins, Dunshee conta como aqueles dias foram de muito trabalho:

Entrementes, a formação da culpa dos sediciosos, envolvidos em diversos processos, cada qual mais monstruoso, aproximava-se do seu termo. Espírito altivo, enérgico e incansável, Isaac Martins não me dava tréguas e aos seus auxiliares; trabalhávamos todos dia e noite (ABRANCHES, 1993, p. 146).

Firmada sua convicção, Dunshee de Abranches propôs a ação penal contra os acusados de promoverem o caos na cidade de Grajaú, incluindo o atentado ao magistrado. Vale lembrar que a ação é específica sobre isso e, de longe, a mais importante atuação de Dunshee como promotor em seus dois anos de exercício. No ofício de 9 de outubro, ele remete ao presidente da província cópia da denúncia.

Junto remetto a V. Ex.<sup>a</sup> a copia da denuncia que apresentei sobre o assalto á caza do Dr. Juiz de Direito interino da Comarca.

Por ella verá V. Ex.<sup>a</sup> o interesse que tive em descobrir a verdade dos factos, correspondendo aos esforços que tem empregado V. Ex.<sup>a</sup> pela pacificação desta Comarca, que em plena paz começa felismente á ser restituída a sua antiga prosperidade (MARANHÃO, 2019, doc. 1141, p. 3009).

Foram denunciados: alferes Justino Jozé de Sousa, cadetes Fernando Guapindaya de Sousa Brejense e Arthur Pinheiro, cabos Anselmo Deodato da Silva, Antonio Prudencio de Campos, Pedro José de Lima e Senobelino Pereira Lima, anspeçadas José Ferreira de Brito, Olympio Severiano de Castro, Raimundo Irineu de Sousa, praças Antonio José dos Santos e Joaquim Luis de Sant’Anna, os paisanos Antonio Parahyba do Norte, Antonio Mattos, Antonio Pampa, Antonio Luzano de Sousa,

Camillo Rodrigues d’Azevedo, Camillo Romeu, Eduardo Arála, Eleodoro Mendes Pessoa, Estolano Polary, coronel Francisco d’Araújo Costa, Fausto Ferreira Lutter, Felipe de Sousa Lima, Filomeno Felipe Alves, Francisco Saboya, Francisco Tavares Bastos, Honorio Ferreira de Melo, Januario Chaves, Jorge Gomes da Fonseca, José Firmino d’Assumpção, José Francisco da Silva, José Antonio da Silva, Manoel Francisco Ribeiro, Manoel Joaquim de Cirqueira, Nicoláu Guimarães, Pedro Mesquita, Pedro Paulo Tavares Bastos, Raimundo da Cunha Araujo, Raimundo, fâmulos de Francisco d’Araújo Costa, Sceptião Antonio Ramos, Salvador Rosa, Sebastião Alves Guida, Tertuliano José de Carvalho e Turpim Walcacer de Moraes (MARANHÃO, 2019, doc. 1141, anexo, p. 3009-3010).

Nessa lista, chamam a atenção quatro nomes: o do coronel Araújo Costa, tido como chefe do grupo sedicioso; o do juiz municipal de Grajaú, Raimundo da Cunha Araújo, e o do promotor público de Grajaú, Salvador Rosa, ambos acusados de conduta omissiva e conivente; e o de Estolano Polary, mencionado n’*A Esfinge do Grajaú* como sendo alguém ligado ao caudilho conservador e que ocupou o cargo de promotor de Grajaú algumas vezes.<sup>10</sup> Estolano Eustáquio Polary foi assassinado dez anos depois, em 16/8/1898, quando era promotor de Grajaú, e sua morte, atribuída ao capitão Leão Leda, deu início à chamada “Guerra do Leda” (PACHÊCO FILHO, 2014; VIEIRA, 2015, p. 54-81).<sup>11</sup>

A peça da denúncia se distribui, na recente publicação do Ministério Público, ao longo de oito páginas, nas quais há detalhes dos acontecimentos e da participação de cada um dos acusados, entre ações e omissões (MARANHÃO, 2019, doc. 1141, anexo, p. 3009-3016). Consta da bibliografia do autor a obra *Os crimes do Grajaú* (1888), à qual não tivemos acesso, possivelmente artigos publicados na imprensa.

Apesar de todo o esforço e muita coragem, pois tal atuação oferecia risco de vida às autoridades envolvidas, Dunshee mostrava-se bas-

<sup>10</sup> “[...] mas um mestiço bem trajado que mais tarde soube ser Estolano Polari, Promotor diversas vezes na comarca, veio ao meu encontro. Disse-lhe que me indicasse a residência do Coronel Araújo Costa, chefe do Partido Conservador” (ABRANCHES, 1993, p. 116)

<sup>11</sup> A “Guerra do Leda”, termo criado por João Parsondas de Carvalho, marcou uma nova fase nas disputas entre os caudilhos da região, após a morte do coronel Araújo Costa e a ascensão, em seu lugar, do tenente Jéferson da Costa Nunes, cujo apelido, segundo Abranches (1993, p. 109), era Zefeição (encontramos menção ao apelido “Zefeição” no jornal *O Norte*, de Barra do Corda, n. 17, 25 maio 1889, p. 3). Jéferson foi deputado estadual e tinha o apoio de Benedito Leite, líder político maranhense. A “Guerra do Leda” durou até 1909, ano do assassinato de Leão Leda.

tante pessimista, mesmo diante da firme condução do juiz Isaac Martins: “Este chegou mesmo a perder um dia a paciência diante do que chamou ‘o pessimismo precoce de um calouro em matéria jurídica’” (ABRANCHES, 1993, p. 146). Mas seu pessimismo era razoável. Espalhará-se o boato de que Araújo Costa teria a seu favor o apoio político de Gomes de Castro,<sup>12</sup> com a anulação das sentenças e anistia aos réus. Isaac achava aquilo tudo uma grande bobagem e que Dunshee não deveria se impressionar com tais boatos. Este, porém, replicava:

- Não é tanto assim, ilustre Mestre, ponderei: há anistias e... anistias. E essa, a que o *Cristo* aludiu, não precisará vir da Corte; a Relação de São Luís, na sua maioria composta de conservadores exaltados decerto o decretará... E como ele me encarasse com um olhar carregado, misto de surpresa e de recriminação, concluí:
- Não se aborreça; mas veja bem o que um calouro em Direito lhe diz: Vamos ter uma anistia por... Habeas-Corpus (ABRANCHES, 1993, p. 151).

Pouco tempo depois, foi-lhe dada razão:

- Uma tarde, porém, o nosso querido chefe apareceu-nos espumando de raiva. E, brandindo uma carta que trazia amarrotada entre os dedos, gritou-me de longe:
- Você, meu colega, tem uma boca terrível. Saiba que a *besteira*, que me anunciou no Grajaú, infamemente se realizou: o Araújo Costa e seus asseclas acabaram de obter mesmo anistia por habeas-corpus. E formulou a ameaça que costumava fazer quando se exasperava:
- Não há dúvida, meus amigos, só tenho uma solução na vida: é voltar a ser vaqueiro em Loreto (ABRANCHES, 1993, p. 160).

---

<sup>12</sup> Augusto Olímpio Gomes de Castro (1836-1909), promotor, jornalista, escritor e político maranhense. Ligado ao Partido Conservador, foi várias vezes deputado provincial e deputado geral (presidiu a Câmara dos Deputados entre 1887-1888), além de ministro da Marinha e senador; governou o Piauí e o Maranhão em várias ocasiões. Era um dos principais caciques políticos do Maranhão à época dos fatos narrados.



Milson Coutinho (1999, p. 261), em sua *História do Tribunal de Justiça do Maranhão*, comenta a decisão:

Os fatos se passaram na Relação, deste modo: o Conselheiro Joaquim da Costa Barradas, presidente do Tribunal, em extensa portaria fazia saber ao Juiz Isaac que o Colendo Tribunal havia concedido **habeas-corpus** ao caudilho da Chapada, mandando parar todo e qualquer processo contra sua pessoa [...] (grifo original).

Moreira Alves deixou o governo da província em junho de 1889, sucedido por quatro presidentes interinos<sup>13</sup> até a formação de uma Junta Governativa, por ocasião da Proclamação da República, em novembro daquele ano, o golpe militar que pôs fim à monarquia brasileira e instaurou o regime republicano. A notícia chega a Barra do Corda dias depois. O promotor Dunshee escreve aos membros do governo provisório do Maranhão, saudando o novo regime, em documento datado de 6/12/1889:

A alta investidura que vos acaba de conferir o povo maranhense e o glorioso movimento que a confraternização dos sentimentos nacionais transformou em uma phase mais brilhante para a nossa Patria, só foram conhecidos nesta comarca por um telegrama que recebi em 1º do corrente dessa capital.<sup>14</sup> Immediatamente convoquei por meio de boletins o povo para um grande comício; e reunido do melhor modo, anunciei-lhe a grandiosa nova da transformação que acabava de se operar no paiz, trazendo a civilização e a paz; li a patriótica mensagem do bravo General Deodoro ao ex-imperador e a resposta deste; procurei mostrar que a Republica, em vêz de ser uma anarchia como muitos menos esclarecidos supõem, é o verdadeiro systema que a sciencia e a evolução impõem as liberdades humanas; pedi que

---

<sup>13</sup> Carlos Fernandes Ribeiro (Barão de Grajaú), Pedro da Cunha Beltrão, José Jansen Ferreira Júnior e Tito Augusto Pereira de Matos.

<sup>14</sup> No seu livro de memórias, diferentemente do que afirma no officio à Junta Governativa, Dunshee diz ter tomado conhecimento da Proclamação da República no dia 20/11/1889 (ABRANCHES, 1993, p. 1994).

todos na melhor paz acompanhassem a grande causa, pois o Governo da Republica era a maior garantia á segurança individual; propus que o povo no estado de incerteza em que naturalmente se achava sem saber as attitudes das autoridades locais, delegasse os seus poderes em uma Junta, que, composta de cidadãos ilustrados, havia de garantir a ordem publica e segurança de cada um, procurando adhesões geraes e providenciando como o exigissem as condições anormais da nação; e conclui erguendo saudações a Republica, nos governos d'este Estado e do paiz, sendo correspondido unanimemente pelo povo. Posso afirmar a V. V. Exc.<sup>as</sup> que esta comarca está na mais completa paz, correndo todas as festas com toda a ordem, não se dando sequer um distúrbio, natural das grandes aglomerações (MARANHÃO, 2019, doc. 1241, p. 3198).

A euforia, contudo, cedo daria lugar ao desânimo, especialmente devido aos tristes acontecimentos em São Luís e às notícias do Rio de Janeiro trazidas por Isaac Martins. Os dois últimos capítulos d'*A Esfinge do Grajaú*, intitulados “República de mentira” e “O segredo da esfinge” (ABRANCHES, 1993, p. 198-214) são melancólicos. Todo aquele ardor com que os republicanos, como Dunshee, Isaac e tantos outros, lutaram apaixonadamente em prol do novo regime, horizonte de tantas esperanças para um novo Brasil e um novo Maranhão, mudou rapidamente em desilusão e frustração. Trocou-se um regime por outro, mas os atores continuaram os mesmos, com suas velhas práticas políticas.

Dunshee de Abranches deixou o cargo em meados de 1890, indo fixar-se no Rio de Janeiro. Anos depois, já deputado federal, Dunshee reencontrou-se com Moreira Alves (ABRANCHES, 1993, p. 212); este queria saber o que aquele descobrira:

– Em todo o caso, illustre Édipo, até hoje está em falta comigo, pois não se desempenhou do compromisso solene, assumido no meu gabinete do Palácio de São Luís, de decifrar o pavoroso enigma da Esfinge do Grajaú, com o seu *Cristo* de bacamarte à cinta e o seu Leão de juba de cascavéis!

Repliquei-lhe no mesmo tom que, da célebre cida-  
dela do sertão maranhense, só restava naquela hora  
a fama. [...]

Os rearranjos entre as lideranças regionais, com a emigração de alguns líderes para outros estados, como Goiás e Pará, e para São Luís, e a morte de alguns deles, esfriando por um tempo o clima de beligerância na região, reativado depois na chamada “Guerra do Leda” (1898-1909), demonstrando novamente a complexidade da questão, e os constantes interesses das elites políticas do Maranhão pela região, tudo isso são indícios de que a esfinge não foi (de todo) decifrada e seguiu devorando, como no antigo mito, século XX adentro.

## ALGUMAS PONDERAÇÕES

Seguindo por um terreno tão tortuoso, a oferecer dificuldades de leitura para os próprios coetâneos envolvidos – e os anseios do presidente Moreira Alves de decifrar o “enigma” indicam isso –, e para nós, longínquos observadores do século XXI, mesmo com a vantagem das várias fontes de pesquisa à disposição, é de se esperar que ninguém deva escapar incólume do crivo da crítica, seja ela justa, seja exagerada, e Dunshee de Abranches, como promotor público diretamente atuante no caso, obviamente, não está isento disso.

Algumas críticas à sua atuação podem ser vistas na tese do historiador Alan Kardec Gomes Pachêco Filho (2011, p. 74-81), professor da Universidade Estadual do Maranhão. Segundo ele, Dunshee não teria percebido a grande complexidade da matéria, que, mais do que meras disputas políticas, se tratava de questão de mandonismo regional. Teria Dunshee se deixado levar pela conveniente versão da história contada pelo professor Luís Leda,<sup>15</sup> relativizando os crimes e transgressões dos caudilhos liberais, abraçando-lhes a causa.

Há pontos relevantes na crítica, que fornecem subsídios para reflexões e abastecem nossa cada vez mais rica historiografia maranhense. Contudo, tais pontos podem ser contrabalançados com a ideia de que Dunshee de Abranches, ao investigar o caso específico do atentado e da

<sup>15</sup> Passagem narrada no capítulo IX d’*A Esfinge do Grajaú* (ABRANCHES, 1993, p. 97-104).

sedição na cidade de Grajaú, concluiu pela nítida culpa dos acusados, além de entender ter havido certo desequilíbrio nas disputas, pelo fato de os caudilhos liberais, diferentemente de seu opositor conservador, não terem o apoio de caciques políticos proeminentes da província, apesar de também praticarem atos repreensíveis, e que a luta de tais caudilhos liberais, demonizados na imprensa, traduzia anseios históricos de uma população esquecida e explorada, como ele o diz no já citado capítulo XVI d’A *Esfinge do Grajaú*.

Sendo de tendência liberal, vendo pontos positivos nessa causa – e vamos lembrar que Dunshee passou toda a sua adolescência e início da vida adulta como abolicionista e defensor do regime republicano, nos estertores da monarquia brasileira – é possível vê-lo assumindo claramente, em suas memórias, essa posição e até simpatia e amizade pelos irmãos Leda, como neste trecho:

A nossa conversa passara então para o terreno da confiança e das confidências recíprocas. *Afirmei a Luís e Leão Leda que, no íntimo, estava e procuraria estar sempre ao seu lado porque representavam a parte sã da sociedade sertaneja.* O que não podia nem deveria fazer era tomar a descoberto o seu partido, pois seria prejudicar-me e prejudicá-los. Jamais representaria o papel de Sousa Brito e de outros juizes, promotores e delegados policiais que, em chegando ali, se tornavam verdadeiros energúmenos a serviço dos ódios facciosos em jogo ou se deixavam dominar por paixões crapulosas (ABRANCHES, 1993, p. 141, grifos nossos).

E nesta passagem:

O entendimento que, naquela tarde, realizara com os *irmãos Leda*, chefes do Partido Liberal, sendo *o primeiro passo de vida e morte entre nós, pacto que durou longos anos*, fora, horas depois seguido de um acontecimento auspicioso: as minhas pazes com Sousa Brito (ABRANCHES, 1993, p. 144, grifos nossos).

E nesta outra:

Senti uma revolta íntima. Passaram-me vertiginosamente pela memória as *figuras abnegadas e bravas* de Isaac Martins, Melo e Albuquerque, *Luís Leda*, Alípio de Carvalho, Carlos Leitão e *outros desditosos idealistas* das regiões longínquas de minha terra natal (ABRANCHES, 1993, p. 213, grifos nossos).

São estas algumas observações sobre sua atuação, potencializadas por um senso de justiça próprio do nosso tempo, sobretudo por causa de sua participação política bastante ativa, como liberal e republicano, em clubes, em periódicos liberais, atos públicos, comícios, discursos e textos inflamados na imprensa, tanto em Barra do Corda quanto na capital, propagandas políticas abertas, paralelamente ao exercício do cargo. Ele chega a dizer, por exemplo, em alusão ao seu republicanismo latente: “[...] Não seria mesmo para admirar se, de um momento para outro, eu atirasse a Promotoria às urtigas e fosse pelos sertões afora pregar a queda do Trono e a implantação da República” (ABRANCHES, 1993, p. 145).

Apesar disso, ainda que reconhecendo haver possíveis juízos antecipados no processo judicial, Dunshee afirma sentir-se completamente isento para atuar no caso:

[...] Por sua vez, Isaac Martins, alma nobre e elevada, mas ligado às famílias Leda e Moreira por amizade antiga e inquebrantável solidariedade partidária, não só não podia ter a isenção bastante de ânimo de um julgador, como ainda tinha contra si a suspeita de estar antecipadamente convencido de que o Coronel Araújo Costa era com efeito um tarado e, como tal, o autor principal de todos os crimes abomináveis que vinham ensanguentado o Grajaú. Só eu, estreante, embora, no Ministério Público e sem o menor tirocínio do Foro, mais apto me sentia de fato para agir com perfeita isenção de ânimo, estranho como era aos enredos e ciladas da terra (ABRANCHES, 1993, p. 145).

Defende-se também da eventual acusação de parcialidade contra sua pessoa, afirmando ter processado “gregos” e “troianos”:

Nas minhas denúncias, entretanto, sobre os sucessivos atentados que caracterizam o estado de anarquia da Comarca, eu não me baseara apenas sobre as conclusões do relatório do Chefe de Polícia. [...] Procedendo como procedi e denunciando em alguns processos gregos e troianos, imaginara cumprir o meu dever de Promotor. Ao Juiz, competiria pronunciar uns e eximir outros de culpa como, aliás, nas minhas promoções, eu próprio opinara em favor de certos acusados. E, assim agindo, procurava a todo o transe não desmerecer da confiança irrestrita que em mim depositava o Presidente da Província (ABRANCHES, 1993, p. 147).

Não temos condições, nesta pequena pesquisa, de avaliar com mais rigor tais declarações e de mensurar a amplitude de todo esse processo e de outros, como ele o sugere, tendo em vista nosso acesso restrito a apenas parte da investigação e da específica denúncia contra os acusados da sedição em Grajaú, além das memórias do autor sobre os eventos. Nesse particular, Dunshee parece ter cumprido seu papel de promotor, processando conforme as leis em vigor, seguindo a linha da investigação da polícia e apresentando a denúncia ao juiz municipal da comarca vizinha, tudo isso sem deixar de harmonizar-se com seu chefe administrativo, o presidente da província que o comissionara, em que pese a crítica relativa aos seus ideais políticos terem eventualmente se imiscuído em suas convicções sobre o caso.

Contudo, para que o leitor desavisado não caia no terreno sempre escorregadio do anacronismo, o grande pecado em História, temos de considerar o seguinte:

1) O Ministério Público<sup>16</sup> daquela época não tinha a autonomia que só ganharia cem anos depois, com a Constituição de 1988. Vivia oscilando entre a justiça e a política, pois o cargo de promotor público era eminentemente político, de livre escolha de presidentes de província e governadores, pertencendo, portanto, à estrutura do Executivo. Com o advento da República, as mudanças foram ocorrendo paulatinamente, ao

---

<sup>16</sup> A denominação “Ministério Público” apareceu pela primeira vez, no Brasil, no Decreto nº 5.618, de 2 de maio de 1874. O cargo de “Promotor de Justiça” já aparece nas *Ordenações Manuêlinas* de 1521 e nas *Ordenações Filipinas* de 1603, legislações com efeitos diretos no Brasil da época colonial.

longo de décadas. É óbvio, por isso, que, no geral, os promotores públicos do século XIX deviam estar alinhados politicamente aos governantes que os nomeavam, atendendo, em muitos casos, aos seus interesses ou do seu grupo político. Segundo Milson Coutinho, que foi desembargador do Tribunal de Justiça do Maranhão, intromissões da política no sistema de justiça, como aconteceu no caso de Araújo Costa, não constituía exceção, pois se sabia que “na política e para a política viviam Desembargadores, Juizes, Promotores, todos, enfim, os que compunham o aparelho humano da Justiça nacional” (COUTINHO, 1999, p. 261);

2) No século XIX, ainda não se fazia carreira na instituição, nem se ingressava por meio de concurso público, mudanças ocorridas a partir da década de 1930 (com a Constituição de 1934 e legislações estaduais), e é justamente por causa dessa sua grande instabilidade – pois com a mesma facilidade com que um promotor era nomeado, podia ser também exonerado –, que o cargo servia, em muitas ocasiões, como moeda de troca entre grupos políticos e famílias da elite ou como trampolim para outros saltos, tanto no sistema de justiça quanto na vida política. Basta ver que vários políticos famosos e magistrados, no Maranhão e no Brasil, tiveram passagem pela instituição, na maioria dos casos, por breve tempo, como foi o de Dunshee, por dois anos apenas;

3) Não podemos nos esquecer também que Dunshee de Abranches, quando foi investido do cargo de promotor, em agosto de 1888, era apenas um jovem de 20 anos, com pouca experiência de vida e nenhuma na lide jurídica. Com histórico de participação em lutas políticas liberais e exposições de seus pensamentos quanto às causas abolicionista e republicana, o que não constitui nenhum demérito, pelo contrário, tinha predisposição a pender para um lado, quando assumiu o cargo, como tantos outros ocupantes de cargos públicos de semelhante natureza. No caso, ele seguiu seus ideais e fez o que achou de seu dever, coisas que ele confessa, sem constranger-se, em seu livro *A Esfinge do Grajaú*. E mesmo com pouca experiência, é de se destacar sua coragem em aceitar um tão árduo desafio, o de enfrentar, na linha de frente, um caso tão complexo, num terreno tão perigoso (onde caudilhos se matam, juiz sofre atentado, promotor é assassinado e as leis são transgredidas), acionando gente poderosa, amparada por grandes políticos, processando até mesmo juiz e promotor, o que por si só já denuncia o terreno desconfortável onde pisava;

4) Some-se a isso o fato de não ter formação jurídica àquela época. Dunshee, então aluno de medicina, nem ao menos havia iniciado sua

faculdade de direito. Embora diga, nas páginas de *A Esfinge do Grajaú*, tratar-se, à época dos fatos ali narrados, de um “jovem bacharelado” e “calouro em Direito” (ABRANCHES, 1993, p. 120, 151), Joaquim Vieira da Luz (1954, p. 51) afirma que ele só iniciou seus estudos jurídicos superiores a partir de 1891, quando já não era mais promotor, pois deixou o cargo em 1890. Outro fato interessante é que a exigência do diploma de bacharel em direito só passou a ser requisito para o cargo nesse mesmo ano de 1891, com as primeiras legislações republicanas.<sup>17</sup> Os altos níveis de exigência para se concorrer ao cargo de promotor de justiça, na atualidade, e a vedação legal ao exercício da atividade político-partidária, dentre outras coisas, tornam os dias do promotor público Dunshee de Abranches cada vez mais distantes, puro objeto de reflexão histórica.

## O JORNALISTA

Ardoroso defensor da liberdade de pensamento, atuou em diversos órgãos da imprensa brasileira por muitos anos, destacando-se, no início da carreira, no Maranhão da década de 1880, como propagandista das causas abolicionista e republicana, assim como muitos outros jovens promissores do seu tempo. No Maranhão, colaborou com os seguintes jornais: *Aurora Boreal*, *Gazeta do Povo*, *Século*, *Pacotilha*, *País*, *Diário do Maranhão* e *Federalista*, além de ter fundado, na cidade de Barra do Corda (1888), o periódico *O Norte*, juntamente com Isaac Martins e Antônio Rocha Lima. E em outros jornais pelo país: *Federação* (Amazonas); *Gazeta da Tarde* (Pernambuco); *Federação* (Rio Grande do Sul); *República* (Pará); *Comércio de S. Paulo* (São Paulo); *Diário do Norte* (Bahia); *Jornal do Commercio*, *Gazeta de Notícias*, *Tribuna* e *Correio da Manhã*, *O Dia* (diretor), *O País* (redator) e *Jornal do Brasil* (redator) (Rio de Janeiro). Usou em alguns de seus textos os pseudônimos: Rabagas, Ferreira de Andrade, Franklin Brasil, Cosme Peixoto, Cosme Moraes, Lúcio Pestana, Lobo Cordeiro, Barão de S. Bibiano e Eurico, o Cirineu.

Chegou a ser presidente da Associação Brasileira de Imprensa em dois mandatos consecutivos (1910-1913), responsável pela implantação

<sup>17</sup> Mesmo depois dessa época, e com exemplo ocorrido na mais alta corte do país, temos o singular caso do Ministro Barata Ribeiro, nomeado para o Supremo Tribunal Federal em 23/10/1893, cargo no qual permaneceu até o dia 24/9/1894, quando foi obrigado a deixá-lo, por negativa do Senado, pelo fato de só possuir o diploma de medicina.



de várias mudanças, incluindo a reforma estatutária, a transferência da sede, a criação da carteira de jornalista, do distintivo para sócios, do auxílio funeral, a criação da biblioteca e do cargo de bibliotecário, a realização de um congresso de jornalistas, a aprovação de um projeto seu na Câmara dos Deputados de auxílio anual à ABI no valor de 20 contos de réis, dentre outras. Muitos dos trabalhos que publicou foram concebidos primeiramente como artigos de jornal, sobretudo na área da análise política; era um publicista, como se costumava chamar. Ele próprio fazia questão de lembrar, mesmo da tribuna da Câmara: “[...] E, fallando mais como publicista, que sempre fui, do que como politico [...]” (ABRANCHES, 1914, p. 3).

Segundo Joaquim Vieira da Luz, Dunshee de Abranches “Foi um jornalista de alta linhagem, jornalista completo, não tendo portanto especialidade”, com um detalhe interessante: “Os jornais onde trabalhou nunca deixaram de publicar tal ou qual artigo por não ter chegado a tempo quem os devia escrever: Dunshee prontamente supria as faltas” (LUZ, 1954, p. 92). Foi nos jornais que ele produziu boa parte do material que veio a compor a sua obra escrita, desde os tempos em que pugnava pela abolição da escravatura e pela instauração da república, passando depois pela crítica voraz às velhas práticas políticas do novo regime, como a “política dos governadores”, fomentando grandes polêmicas, até a assuntos mais tranquilos da vida nacional, como arte e cultura.

## O PROFESSOR

Desiludido com os rumos que a incipiente República havia tomado no Brasil e no Maranhão, Dunshee de Abranches (1993, p. 207-208) rumou para o Rio de Janeiro, continuaria sua faculdade de medicina, mas estava decidido a ficar no anonimato por um tempo. Escondeu-se atrás do nome de professor Moura e foi dar aula em duas escolas particulares: o Colégio Brasileiro-Alemão, sob a direção de Hans Heiborn, e o Instituto H. Kopke, dirigido por Henrique Kopke. Podemos vê-lo citado em anúncios de jornal, nos anos de 1891 e 1896, como professor de história natural, química e física no Collegio Brasileiro-Allemão (JORNAL DO COMMERCIO, 5 jul. 1891, p. 4; 2 fev. 1896, p. 8). Foi mais tarde professor de direito na Faculdade Nacional de Direito, no Rio, e professor honorário da Universidade de Heidelberg, na Alemanha. Nos tempos de estudante

de medicina, chegou a lecionar, para as turmas de calouros, disciplinas como anatomia e fisiologia.

## O POLÍTICO

O professor Moura voltou a ser Dunshee de Abranches. Ele retornou para a vida política. Tentou eleger-se deputado estadual no Maranhão a primeira vez, nas eleições de 1897, pelo Partido Republicano, apesar de já residir no Rio de Janeiro, mas não obteve êxito. Só conseguiu se eleger em 1903. Ocupou ainda um cargo de comissário na área da Educação no Governo de Rodrigues Alves, exonerando-se em 1905, ano em que se elegeu deputado federal pelo seu estado, permanecendo na Câmara até 1917.

Lopes (2015) resume suas atividades nessa Casa Legislativa:

[Dunshee] presidiu a Comissão de Diplomacia e Tratados, a Comissão Especial de Justiça Militar e a Comissão Organizadora do Código Penal Militar. Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), posicionou-se contra a entrada do Brasil no conflito e contra o rompimento de relações com a Alemanha, tendo por isso renunciado à presidência da Comissão de Diplomacia. Fez parte ainda das comissões especiais de reforma da Contabilidade Pública, da Marinha Mercante e do Estatuto dos Funcionários Públicos. Também foi eleito para a Comissão de Instrução Pública, mas não aceitou o posto. Após deixar a Câmara, dedicou-se à advocacia em um escritório estabelecido na cidade do Rio de Janeiro.

Sobre o fato de Dunshee posicionar-se a favor da Alemanha na Primeira Guerra e da neutralidade do Brasil, diz-nos a historiadora Livia Claro Pires (2019, p. 95):

A profunda admiração pelo desenvolvimento germânico inspirou o maranhense Dunshee de Abranches a empreender tenaz defesa deste país no Brasil durante os anos da guerra. O político maranhense e eminente figura da imprensa nacional foi uma das

principais vozes que, na capital federal, se opuseram aos Aliados e secundaram as ações do Império Alemão nas zonas de conflito. Na tribuna do Congresso Nacional ou nos livretos distribuídos em várias partes do território, Dunshee criou uma narrativa específica do conflito e uma análise particular dos seus desdobramentos para o Brasil.

Além disso, houve o trabalho incansável de diplomatas alemães que lutaram para que o Brasil mantivesse a neutralidade na Guerra, tentando influenciar os jornais, que, em sua maioria, defendiam a causa dos aliados ocidentais, e obter apoio de políticos. Segundo o alemão Stefan Rinke, professor da Universidade de Berlim, eles conseguiram o apoio de figuras como Dunshee de Abranches e Lauro Müller, este último de ascendência alemã, que se tornou Ministro de Relações Exteriores e apoiou clandestinamente os alemães (RINKE, 2013, p. 6).

Depois que deixou a Câmara dos Deputados, Dunshee afastou-se da política, dedicando-se à advocacia, aos estudos e publicações, a viagens pelo mundo e à religião católica, conhecendo lugares e escrevendo alguns livros com essa temática.

## FALECIMENTO

Dunshee de Abranches faleceu em Petrópolis (RJ), no dia 11/3/1941, aos 73 anos. Deixou um grande legado de escritor, jornalista, político e pesquisador. Patrono das cadeiras de número 40, tanto da AML, quanto do IHGM, o escritor teve seu busto em bronze, esculpido por Correia Lima, inaugurado na Praça do Pantheon, em São Luís, em maio de 1958, na mesma semana em que Odylo Costa, filho, tomou posse na AML (ILUSTRE CARAVANA..., 2021, p. 101). Sua filha Maurina foi casada com Ernesto Pereira Carneiro,<sup>18</sup> rico empresário, dono do *Jornal do Brasil*, tornando-se, com a morte do marido, em 1954, a proprietária do então maior jornal do país, e nessa condição patrocinou a publicação das obras do pai em vários volumes.

<sup>18</sup> Ernesto Pereira Carneiro (1877-1954) obteve do Papa o título de conde, razão pela qual Maurina passou também a ser conhecida como Condessa Pereira Carneiro.

## O ESCRITOR E SUA OBRA

Dunhsee de Abranches, no final do século XIX, já radicado no Rio de Janeiro, gozava de certo prestígio no meio intelectual. Prova disso é o honroso convite recebido para integrar a recém-fundada ABL: “Em junho de 1898 Dunshee foi convidado por Machado de Assis para fazer parte da *Academia Brasileira de Letras*, oferta generosa que foi declinada por meio de uma carta aberta intitulada *Na República das Letras*” (LUZ, 1954, p. 52). Na ocasião, pela cronologia da Casa, a vaga estava aberta na cadeira 34, por morte do fundador Pereira da Silva, em 16/6/1898, vaga que acabou sendo ocupada pelo Barão do Rio Branco, o qual, por sua vez, era amigo de Dunshee. Este costumava dizer-se aluno do famoso diplomata, por quem nutria grande admiração e sobre o qual dissertou em alguns trabalhos.<sup>19</sup> Difícil dizer o que isso poderia ter a ver com a recusa do convite, mas o fato se repetiu logo após a morte do maranhense Coelho Netto (1864-1934), fundador da cadeira 2 da ABL. A candidatura de Dunshee chegou a ser defendida pela jovem intelectualidade de São Luís, representada no discurso de Franklin de Oliveira na Sociedade Acadêmica Maranhense, em 1935.<sup>20</sup> Assim, Dunshee “conservou-se desinteressado de tomar assento entre os imortais” (LUZ, 1954, p. 102).

A obra de Dunshee de Abranches é vasta, compreendendo poesia, ficção, sátiras, crônicas políticas, história, análise literária, memórias, ensaios biográficos, discursos parlamentares, conferências, análise geopolítica, etc. Publicou dezenas de títulos, indo de livretos a grossos volumes, e não à toa é considerado um dos autores mais prolíficos do Brasil. Arguto observador, anotava tudo, de tudo falava, de política, economia, guerra, cultura, saúde pública, literatura, música, etc., por vezes com língua afiada, através de sátiras e polêmicas, espalhava informações e emitia opiniões. Muito do que ele escreveu como artigos ou crônicas de jornal nunca foi publicado no formato de livro e seria necessária uma pesquisa acurada

<sup>19</sup> *A Lagoa Mirim e o Barão do Rio Branco* (1910), *Rio Branco: defesa de seus atos* (1911), *O maior dos brasileiros* (1912) e *Rio Branco e a política exterior do Brasil*, em dois volumes (1945, publicação póstuma).

<sup>20</sup> Assinando ainda Oliveira e Franklin (seu nome era José Ribamar de Oliveira e Franklin), Franklin de Oliveira publicou seu discurso sob o título *Ad Immutabilitatem*. A candidatura de Dunshee de Abranches à sucessão de Coelho Netto na Academia Brasileira de Letras. Discurso na Sociedade Acadêmica Maranhense. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1935. 28 p.

para fazer um levantamento satisfatório, algo que Joaquim Vieira da Luz já dizia em seu livro.

A quantidade de obras, porém, pode variar de um observador a outro. Por exemplo, Luz (1954, p. 157-165) relaciona 165 títulos<sup>21</sup> (publicados até 1954). Ele chega, todavia, a esse número incluindo artigos de jornal e até poematos, o que acaba naturalmente inflando a lista, dando a impressão de serem todos livros. Lopes (2015), por sua vez, lista não mais que 120 títulos, mesmo incluindo muito material original de jornal. Já o professor Leopoldo Vaz, em seu discurso de posse no IHGM, em 2008, elenca apenas 51 títulos (VAZ, 2018, p. 92-93).

A inclusão de artigos de jornal, ou mesmo de séries de artigos como títulos independentes, pode ser questionável, porque, por exemplo, Dunshee publicou, no jornal *O País* (RJ), em 1903, três séries de artigos sobre a política nacional: “O Livro Negro”, “O Livro Verde” e “O Livro Branco”, que aparecem nas listas de Luz e de Lopes como três obras distintas, induzindo-nos, também por causa dos títulos, a pensarmos que foram publicados como livros (e, a julgar pelo tamanho, bem o poderiam). Ocorre que essas três séries de artigos, nunca antes editadas em livro, foram reunidas num único volume, publicado em 1973, sob o título *Como se faziam presidentes: homens e fatos do início da República* (Livreria José Olympio, 375 p.), passando a ser contada, desde então, como uma obra apenas.

Apesar de algumas obras arroladas serem apenas livretos bem finos, caso do folheto *A Lagoa Mirim e o Barão do Rio Branco* (1910), com apenas 16 páginas, e do discurso *A Alemanha e a Paz* (1917), com 14 páginas, originalmente proferido na Câmara dos Deputados em 28/12/1916, em contrapartida, há títulos volumosos, como *Governos e Congressos*, publicado em 1918, em dois volumes, obra com cerca de 1.330 páginas. Importa que sua vasta obra, sujeita naturalmente a críticas, tem sido considerada, há várias décadas, como importante fonte de pesquisa histórica sobre o Maranhão, o Brasil e o mundo, pois o autor também abordou temas internacionais. Dentre as dezenas de títulos, citamos alguns, que supomos mais importantes, livros de história, memórias, análises políticas e documentações:

*Atas e atos do Governo Provisório* (1907), 402 p. Cópias autênticas dos protocolos das sessões secretas do Conselho de Ministros desde a

<sup>21</sup> Jomar Moraes, em sua Introdução ao livro *O cativo*, reproduz essa informação: “Autor de 165 obras, diversas das quais continuam inéditas, Dunshee de Abranches está a merecer a retomada do programa que nos devolva o essencial do que ele escreveu” (MORAES, 1992, p. XV).

proclamação da República até a organização do Gabinete Lucena, acompanhadas de importantes revelações e documentos. Dunshee não revela como obteve tão importantes documentos sobre os primeiros anos de governo republicano, mas conta sobre a polêmica e as ameaças que recebeu logo que os primeiros documentos foram divulgados.<sup>22</sup>

*A Revolta da Armada e a Revolução Riograndense: Correspondência entre Saldanha da Gama e Silveira Martins* (1914, 2 vols.), cerca de 460 p. A relação existente entre os movimentos ocorridos durante o Governo Floriano Peixoto, a Revolta da Armada (1893-1894), iniciada no Rio de Janeiro, e a Revolução Federalista (1893-1895), iniciada no Rio Grande do Sul.

*Expansão econômica e comércio exterior do Brasil* (1915), 175 p. O livro expõe uma série de análises críticas do autor sobre a organização interna e a política comercial. Fazendo um apanhado histórico, comenta sobre os efeitos negativos de um “neocolonialismo” sobre o desenvolvimento econômico do país, além de diversos outros assuntos, como herança colonial, direito financeiro, política econômica, burocracia, impostos sobre exportação, tratados, convenções, etc.

*Governos e Congressos* (1918, 2 vols.), cerca de 1.330 p. Nele, o autor colige dados biográficos dos políticos que ocuparam, nos primeiros 28 anos da República (1889-1917), os cargos de presidente, vice-presidente, ministros de Estado, deputados federais e senadores, constituindo-se como importante acervo documental das primeiras décadas de nossa história republicana.

*Garcia de Abranches, o Censor* (1922), 159 p. Memória histórica dos fatos ocorridos na Província do Maranhão no contexto da Independência (1822-1823), com destaque precípuo à figura de seu avô materno João Antônio Garcia de Abranches, publicista português, redator do jornal *O Censor*, nome que depois virou seu apelido. Essa publicação foi comemorativa ao primeiro centenário da Independência no Brasil.

<sup>22</sup> “É certo que, quando no jornal *O Dia*, que se editou nesta capital e de que fomos o redactor-chefe, se divulgaram, na integra ou em parte alguns desses importantes documentos, uma grita insupportavel e injusta se levantou na grande maioria da imprensa. Uns nos accusaram acremente de desvendarmos os segredos do Estado; outros, interessados de perto em occultar para sempre a conducta privada da primeira dictadura republicana, nos ameaçaram com os tribunaes, receiosos talvez de que se fizesse o inventario publico de suas culpas e de seus erros; alguns, finalmente, menos hypocritas ou mais ardegos, não poderam occultar o seu despeito por ter cahido em nossas mãos e não nas suas tão precioso manancial historico” (ABRANCHES, 1907, p. X).

*A Setembrada ou A Revolução Liberal de 1831 em Maranhão* (1933), 469 p. Romance histórico que narra os eventos desde a Independência até a chamada “Setembrada”, ou “Revolução Liberal de 1831”, no Maranhão, no qual Dunshee destaca a participação dos jovens José Cândido de Moraes e Silva e Frederico Magno de Abranches, seu tio, além da figura de seu avô Garcia de Abranches.<sup>23</sup>

*O cativo* (1938), 198 p. Compõe, juntamente com *A Setembrada* e *A Esfinge do Grajaú*, a trilogia memorialística de Dunshee de Abranches sobre a vida maranhense no século XIX, narrando diversas cenas, lutas e movimentos, sobretudo no contexto do regime da escravidão vigente à época.

*A Esfinge do Grajaú* (1940), 214 p. Livro de memórias bastante citado neste trabalho, espécie de miniautobiografia, na qual o autor “pratica um ‘resíduo de ação’, ou seja, está em permanente interatividade com seus personagens, alterando e influenciando na construção do passado, ‘de uma forma e não de outra’” (PACHÊCO FILHO, 2011, p. 74).

*Como se faziam presidentes* (1973), cerca de 375 p. O livro reúne num mesmo volume três séries de artigos sobre a política nacional denominadas “O Livro Negro”, “O Livro Verde” e “O Livro Branco”, textos publicados originalmente no jornal *O País* (RJ), em 1903, sob o pseudônimo de Eurico, o Cirineu. A feliz reunião das três séries tem muito a ver com o ideal do autor, que as considerava partes de uma mesma obra.

Há também os livros alusivos à Primeira Guerra Mundial e à participação do Brasil no conflito, quando ele, Dunshee de Abranches, germanófilo<sup>24</sup> (PIRES, 2017, 2019, 2020), isto é, simpatizante e defensor da Alemanha, país diretamente envolvido, fez análises que buscava entender as causas e os desdobramentos da Guerra. Segundo Pires (2019, p. 95-96), Dunshee publicou 14 livros sobre o tema, entre os anos 1914 e 1929, dentre os quais:

*A conflagração europeia e suas causas* (1914), 77 p. Discurso proferido originalmente na Câmara Federal em 26/9/1914, no qual se põe claramente a favor da Alemanha na Guerra, vítima, a seu ver, de escu-

<sup>23</sup> Reeditamos o livro *A Setembrada*, em São Luís (Café & Lápis, 2019), escrevendo-lhe um prefácio (CARVALHO, 2019, p. 11-16).

<sup>24</sup> Apesar de rejeitar o termo “germanófilo”, conforme Pires (2020, p. 8), Dunshee de Abranches, no livro *A Esfinge do Grajaú*, declara o seguinte: “Fervido em meu amor-próprio e com a cabeça fervendo das ideias germanistas pregadas por Tobias Barreto, tido então como o *primus inter pares* da nossa cultura jurídica [...]” (ABRANCHES, 1993, p. 146).

sos interesses econômicos de outras potências europeias, reais causas dos conflitos (ABRANCHES, 1914);

*A Black List e o projeto Dunshee (em defesa da soberania nacional e da neutralidade do Brasil)* (1916), 54 p. Em resumo: “o ‘projeto Dunshee’, apresentado em agosto de 1916 à Câmara dos Deputados, foi uma iniciativa voltada para combater os efeitos da Black List britânica sobre a economia brasileira, sob a alegação de interferência na soberania e na neutralidade do país” (PIRES, 2020, p. 8);

*A ilusão brasileira* (1917), 382 p. Texto no qual Dunshee defendia a manutenção do estado de neutralidade do Brasil assumido em 1914, bem como “denunciara que a declaração de guerra submarina total, efetivada pelos alemães no início de 1917, foi uma retaliação ao uso de bandeiras de países neutros pelos navios britânicos em águas internacionais”, além da “colocação de armas em navios mercantes”, pontuando que “Esses artifícios também eram considerados proibidos pelos acordos internacionais” (BONOW, 2010, p. 284);

*A Alemanha e paz* (1917), 14 p. Discurso proferido na Câmara dos Deputados no dia 28/12/1916. Ali, Dunshee enxerga a “guerra puramente commercial e economica, travada entre as duas grandes potencias rivaes da Europa, arrastando cada qual o seu cortejo de satélites” e evoca “a convicção de todos que sabem vêr e vêem sem paixão, é que o golpe planejado pela politica ingleza contra a grandeza crescente e a incomparavel prosperidade da Confederação Germanica falhou inteiramente aos seus fins” (ABRANCHES, 1917, p. 5-6).

*O Tratado de Versalhes e os Alemães no Brasil* (1924), 57 p. Pareceres e memoriais sobre as consequências da Guerra, ao seu final, com a assinatura do Tratado de Versalhes (1919), amplamente desfavorável aos alemães, e os seus reflexos à população alemã no Brasil.

A obra de Dunshee de Abranches é mesmo rica e variável, mas o espaço aqui não comporta mais citações nem breves comentários. Para uma melhor visualização da produção do autor, segue anexa a bibliografia apresentada por Raimundo Hélio Lopes (2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos aqui a grata tarefa de escrever este pequeno ensaio sobre o importante intelectual brasileiro que foi João Dunshee de Abran-



ches Moura (1867-1941), nosso conterrâneo, infatigável jornalista, pesquisador e humanista, de legado inestimável. Produtor de milhares de páginas que não nos deixam esquecer tempos passados, levando-nos ao saudável exercício da reflexão histórica, sobre nosso país e sobre nosso estado, nossa república e nossa democracia, neste ano em que sua morte completa 80 anos, o qual, embora por breve tempo, ainda bastante moço, ocupou também assento no Ministério Público do Maranhão, exercendo o seu ofício como homem do seu tempo, com todas as limitações e dificuldades próprias daquele contexto.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Dunshee de. *Actas e actos do Governo Provisorio*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

ABRANCHES, Dunshee de. *A Allemanha e a Paz*. Apello ao Presidente da Câmara dos Deputados ao Congresso Nacional do Brazil. São Paulo: Typ. Brazil de Rothschild & Cia., 1917.

ABRANCHES, Dunshee de. *A Conflagração Européa e suas causas*: discurso proferido na Câmara dos Deputados ao Congresso Nacional em 26 de setembro. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1914.

ABRANCHES, Dunshee de. *A Esfinge do Grajaú*. 2. ed. São Luís: Alumar, 1993. (Coleção Documentos Maranhenses)

BONOW, Stefan Chamorro. As Listas Negras e a Grande Guerra: Repercussões sobre Capital e Trabalho Germânicos em Porto Alegre. *Revista Mundos do Trabalho*, v. 2, n. 4, p. 280-304, ago./dez. 2010.

CARVALHO, Claunísio Amorim. Prefácio. In: ABRANCHES, Dunshee de. *A Setembrada: a Revolução Liberal de 1831 em Maranhão*. São Luís: Café & Lápis, 2019, p. 11-16.

COUTINHO, Milson. *História do Tribunal de Justiça do Maranhão (Colônia-Império-República) 1619/1999*. 2. ed. atual. São Luís: Lithograf, 1999.

GASPAR, Carlos. *Dunshee de Abranches*. Discurso de posse no Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão a 28 de julho de 1992. São Luís: Lithograf, 1993.

ILUSTRE CARAVANA à posse de Odylo. *Jornal do Povo*, São Luís, ano IX, n. 2.581, p. 1, 25 maio 1958. In: CARVALHO, Claunísio Amorim (org.). *Para falar de Odylo...* São Luís: Edições AML; Café & Lápis, 2021, p. 101.

JORNAL DO COMMERCIO. Rio de Janeiro, anno 69, n. 188, 5 jul. 1891.

JORNAL DO COMMERCIO. Rio de Janeiro, anno 75, n. 33, 2 fev. 1896.

LOPES, Raimundo Hélio. *Dunshee de Abranches* [verbete]. In: ABREU, Alzira Alves de (coord.). *Dicionário histórico-biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Editora CPDOC, 2015. E-book.

LUZ, Joaquim Vieira da. *Dunshee de Abranches e outras figuras*. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil, 1954.

MARANHÃO. *Ministério Público do Estado do Maranhão: fontes para sua história*, v. 2, t. 22; Correspondência ativa dos Promotores Públicos do Império: Ofícios de 1888 a 1890. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2019.

MARANHÃO. *Ministério Público do Estado do Maranhão: fontes para sua história*, v. 1: Marcos legais. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2003.

MORAES, Jomar. Introdução. In: ABRANCHES, Dunshee de. *O cativoiro*. São Luís: Alumar, 1992, p. XI-XV. (Coleção Documentos Maranhenses)

O NORTE, de Barra do Corda, n. 17, 25 maio 1889, p. 3.

PACHÊCO FILHO, Alan Kardec Gomes. “Os abandonados da lei”: política e rebelião no sertão do Maranhão. In: PACHÊCO FILHO, Alan Kardec Gomes; CORRÊA, Helidacy Maria Muniz; PEREIRA, Josenildo de Jesus (orgs.). *São Luís 400 anos: (con)tradições de uma cidade histórica*. São Luís: Café & Lápis; Ed. UEMA, 2014, p. 15-23.

PACHÊCO FILHO, Alan Kardec Gomes. *Varando mundos: navegação no Vale do rio Grajaú*. 2011. 264 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

PACOTILHA. Maranhão, anno IV, n. 46, 18 fev. 1888.

PIRES, Livia Claro. Do outro lado do front: Dunshee de Abranches e os germanófilos no debate brasileiro sobre a Primeira Guerra Mundial. *XXIX Simpósio Nacional de História: Contra o Preconceito: História e Democracia*. ANPUH, 2017.

PIRES, Livia Claro. O “Projeto Dunshee”: germanofilia e nacionalismo durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1917). *XIX Encontro de História da ANPUH-Rio: História do Futuro: Ensino, Pesquisa e Divulgação Científica*. Rio de Janeiro, 21 a 25 de setembro de 2020.

PIRES, Livia Claro. Sob as asas da águia: os escritos de Dunshee de Abranches e o discurso germanófilo no Brasil durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1917). *Cuadernos de Marte*, Año 10, nro. 16, p. 85-115, enero-junio, 2019.

RELATÓRIO em que o Exmo. Sr. Dr. José Thomaz da Porciuncula passou a Administração do Estado, em 7 de julho de 1890, ao 1º Vice-Governador, Exmo. Sr. Conselheiro Augusto Olympio Gomes de Castro. Maranhão: Typ. Farias & Filho, 1890.

RINKE, Stefan. Alemanha e Brasil, 1870-1945: uma relação entre espaços. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, p. 1-17, 2013.

VAZ, Leopoldo Gil Dúlcio. Dunshee de Abranches. Discurso de posse no Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão (3 de setembro de 2008). *Revista do Leo* [revista eletrônica editada por Leopoldo Gil Dúlcio Vaz], n. 14, p. 87-94, nov. 2018.

VIEIRA, Layla Adriana Teixeira. “Uma comarca fora da lei”: a Guerra do Léda no sertão do Maranhão. 2015. 90 f. Monografia (Graduação em História) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2015.

## ANEXO - Bibliografia de Dunshee de Abranches (cf. LOPES, 2015):

*Selva* – poesias (1884-1886), *Micróbio do cancro*, em defesa do dr. Domingos Freire (1887), *Propaganda abolicionista e republicana* (1888), *Transformação do trabalho*, memória da Associação Comercial de S. Luís do Maranhão (1888), *A República em Maranhão* (1888-1889), *A reprodução na escala animal, lição mandada imprimir por meus alunos* (1890), *O mundo biológico, lições finais do curso de fisiologia* (1891), *Contos e fantasias* (1892-1894), *Pela paz* – poemeto ao dr. Prudente de Moraes (1895), *Cartas de um sebastianista* – sátiras em verso (1895), *Memórias de um histórico* – 2 volumes (1895-1896), *Manifesto político ao eleitorado do Maranhão* (1896), *Como se faz o Jornal do Brasil* (1896), *Papá Basílio* – romance naturalista (1897), *A crise social* – retrospecto político do século XIX (1898), *A crise da República* – estudo da política brasileira em face do problema mundial (1898), *Crônicas políticas* (1899-1904), *O ano negro da República* – retrospecto político financeiro de 1897 a 1898 (1899), *Política e finanças* – estudo crítico sobre a presidência Campos Sales (1898-1902), *Cartas políticas* (1898-1899), *Silvio Romero* – perfil biográfico (1899), *Crepúsculo do século*, a política mundial em 1899 (1899), *Cartas a Rabagas* (1900), *Crítica de arte* (1896-1900), *Em prosa e verso* – sátiras e folhetins (1896-1901), *Juiz de Fora* – impressões de um visitante (1899), *Sertanejas* – crítica artística (1900), *Críticas literárias* (1898-1901), *Críticas musicais* (1898-1900), *Áspides* – sátiras em versos (1901), *Diálogos dos mortos* – imitação de Luciano (1901), *O 10 de Abril* (1901), *O livro negro* – a cisão do partido republicano federal (1902), *O livro verde*, história do partido do dr. Prudente de Moraes (1902), *O livro branco*, da confederação republicana à eleição do dr. Rodrigues Alves (1902), *O evangelho da República e seus apóstolos* (1903), *Do Rio...* altas reportagens (1903-1905), *Noites de calvário, sátiras em verso* (1903), *Nos bastidores* – diálogos políticos (1904), *Cartas da City* (1903), *Institutos equiparados* (1904), *Exames gerais de preparatórios* (1905), *Ensino superior e faculdades* (1905), *Da Europa* – cartas abertas (1906), *Pela Itália* – impressões de viagem (1906), *Atas e atos do Governo Provisório* (1907), *As cabeceiras do rio Verde* – parecer da Comissão de Diplomacia da Câmara dos Deputados (1908), *A soberania em ação* – perfis políticos (1908), *O Tratado de Bogotá* (1908), *Necrológio político do dr. Benedito Leite* (1909), *Tratados de comércio e navegação do Brasil* (1909), *A lagoa Mirim* (1909), *Limites do Peru* (1910), *O guarda da alfândega na legislação aduaneira* (1910), *Reforma da Justiça Militar* (1910), *Rio Branco* – defesa dos seus atos (1911), *O Brasil e o arbitramento* (1911), *Associação de Imprensa* – relatório (1911), *O maior dos brasileiros* (1912), *Associação de Imprensa* – relatório (1911), *A liberdade de imprensa em 1825* (1913), *Espanha e Cotê D'Azur* (1913), *Lourdes e Cotê D'Argent* (1913), *A Revolta da Armada e a Revolução Rio Grandense* – 2 volumes (1914), *Lourdes*, conferência feita em Santos (1914), *A conflagração europeia e suas causas* – dez edições (1914), *Em torno de um dis-*

curso (1914), *A Inglaterra e a soberania do Brasil* (1915), *O crime do Congo* – tradução brasileira (1915), *A administração da República e a obra financeira do dr. Rodrigues Alves* (1915), *Brazil and the Monroe doctrine* (1915), *O ABC e a política americana* (1914), *A expansão econômica e o comércio exterior do Brasil* (1915), *A cultura do arroz e o protecionismo agrícola* (1916), *A Black List e o projeto Dunshiee* (1916), *Código Penal Militar* (1916), *Ainda a Black List* (1916), *A Alemanha e a paz* – apelo ao presidente da Câmara dos Deputados (1917), *Contra a guerra* – declaração de voto sobre a quebra da neutralidade brasileira (1917), *Candidaturas presidenciais* (1917), *A ilusão brasileira* (1917), *Governos e congressos da República* – 2 volumes (1918), *Cartas americanas* – políticas e finanças do Brasil (1918), *As estradas de rodagem e o futuro econômico do Brasil* – representação ao governo federal em nome da Companhia Mineira de autoviação intermunicipal (1919), *A paz europeia e as restrições constitucionais do Brasil* – memorial ao presidente da República (1919), *A Grande Guerra e os novos imigrantes* – perigos de sua localização nas fronteiras do Brasil (1919), *A boa imprensa* (1919), *A guerra da paz* (1920-1921), *Garcia de Abranches, o Censor* – o Maranhão em 1822: memória comemorativa do primeiro centenário da Independência do Brasil (1922), *Karl Hoepcke* (Santa Catarina e os alemães) – concessão à empresa de navegação Hoepcke (1923), *A senhora política* – crônicas parlamentares para o Diário de Notícias da Bahia (1923), *Companhia Brasileira Comercial e Industrial* – três relatórios do liquidante (1923-1927), *O Tratado de Versalhes e os alemães do Brasil* (1924), *A nova Europa* – estudo político e econômico das nações do Velho Mundo depois da Grande Guerra (1924), *As indústrias de tecido e as tarifas aduaneiras* (1925), *A questão do papel* (1925), *Interesses holandeses* – memorial ao ministro das Relações Exteriores (1927), *Reclamação suíça* – o direito dos neutros e a tradição diplomática do Brasil (1928), *Cargas dinamarquesas* – histórico da questão e parecer (1928), *Os atos de guerra e o direito de propriedade dos particulares* (1924), *O instituto de prescrição e a Grande Guerra de 1914* (1929), *La sainte des brésiliens* – discurso proferido na cerimônia internacional do lançamento da pedra fundamental da Basílica de Santa Teresinha em Lisieux (1929), *Pensées* (1930), *Ação Católica* (1931), *Minha Santa Teresinha* (1932), *Dois sorrisos de Maria* – conferência (1933), *A Setembro* (1933), *Efemérides de família* (1934), *Cartas* (1934), *Um jubileu carmelitano* (1935), *Uma vida* (1936), *Caminho do céu* (1936), *Fundação Gustavo de Lacerda* (reminiscências dos primeiros dias da Associação Brasileira de Imprensa) (1938), *O cativo* – memórias (1938), *O ilhéu de Vila Franca* – uma página da vida dos Açores (1939), *Um manuscrito precioso* – memórias sobre o livro “São Pedro Grande de Portugal”, de Garcia de Abranches, o Censor (1939), *A Ordem Terceira de Nossa Senhora do Carmo* – relatório do prior (1940), *A Esfinge do Grajaú* (1940).



---

# ARTIGOS

---



# FREUD, ADLER E SUTHERLAND: O CRIME DE COLARINHO BRANCO SOB O PRISMA CRIMINOLÓGICO

## FREUD, ADLER AND SUTHERLAND: A CRIMINOLOGICAL APPROACH OF WHITE COLLAR CRIME

*Ana Luiza Almeida Ferro*<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo procura oferecer uma visão geral e sistemática sobre o pensamento de Edwin Sutherland, particularmente no tocante à teoria da associação diferencial e às características do crime de colarinho branco como fenômeno criminológico, bem como sobre o pensamento de Freud e Adler, em busca de uma maior compreensão das semelhanças e diferenças entre a criminalidade dos indivíduos das classes sociais mais baixas e a criminalidade dos indivíduos das classes mais altas.

**Abstract:** This article intends to present a general and systematic view on Edwin Sutherland's ideas, emphasizing his theory of differential association and the characteristics of white collar crime as a criminological phenomenon, as well as on the thought of Freud and Adler, in search of a deeper understanding of the similarities and differences between the criminality of lower social class individuals and the criminality of upper-class individuals.

**Palavras-Chave:** criminologia; Sutherland; Freud; Adler; associação diferencial; crime de colarinho branco.

**Keywords:** criminology; Sutherland; Freud; Adler; differential association; white collar crime.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça, escritora, poeta, conferencista internacional, professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP-MA), Doutora e Mestra em Ciências Penais (UFMG), Pós-Doutora em *Derechos Humanos* (Universidad de Salamanca, Espanha), membro da European Society of International Law (ESIL), da Academia Brasileira de Direito, da Academia Maranhense de Letras e de diversas outras instituições culturais, Membro de Honra da Sociedade Brasileira de Psicologia Jurídica e portadora do *Diplôme supérieur d'études françaises* (Université de Nancy II). Autora de vários livros, sobretudo de Direito Penal, História e poesias. Recebeu a Menção Honrosa do Prêmio Pedro Calmon 2014 (IHGB) e o Prêmio Literário Nacional PEN Clube do Brasil 2015 (Ensaio). E-mail: alaferro@uol.com.br.



## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O crime de colarinho branco tem como perpetrador mais emblemático o indivíduo de elevado *status* social e como circunstância mais evidente o fato de ocorrer no desempenho de uma ocupação.<sup>2</sup> Pela qualidade do(s) sujeito(s) ativo(s) e por seu enorme potencial lesivo, mormente quando inserido no contexto da criminalidade organizada e perpetrado em prejuízo ao erário, o delito de colarinho branco pode vulnerar diversas espécies de direitos humanos. Caso típico ocorre quando são desviadas, por ou com a colaboração de funcionários públicos integrantes de organizações criminosas, verbas destinadas à prestação de serviços públicos e à implementação e funcionamento de programas de governo. Outra situação representativa se refere ao uso da burocracia estatal para a obtenção de vantagens ilícitas, como o esquema, recentemente revelado pela imprensa brasileira, de venda de registros sindicais no âmbito do Ministério do Trabalho, supostamente envolvendo servidores da pasta e parlamentares.<sup>3</sup>

Este artigo pretende oferecer uma breve visão sobre o crime de colarinho branco do ponto de vista criminológico, especificamente pelo prisma das concepções de Freud e Alfred Adler e da teoria da associação diferencial, de Edwin Sutherland, em busca de uma maior compreensão das semelhanças e diferenças entre a criminalidade dos indivíduos das classes sociais mais baixas e a criminalidade dos indivíduos das classes mais altas, que pode vulnerar diversas espécies de direitos humanos, com suas implicações no sistema de Justiça.

## 2 AS CONCEPÇÕES FREUDIANA E ADLERIANA

Freud, célebre neurologista e psiquiatra vienense, é o maior representante do pensamento psicanalítico tradicional, desenvolvendo a sua teoria a partir da ideia de que os fenômenos da vida podem ser explicados pela atuação concorrente, ou mutuamente contrária, de dois instintos humanos fundamentais, ou seja, de um lado, “Eros”, o da vida, referente à libido e à procriação, com papel determinante, em princípio, e um forte

---

<sup>2</sup> Ver Sutherland (1983, p. 7).

<sup>3</sup> Ver Bronzatto (2018a, b).

enfoque na sua significação sexual, e, do outro, “Thanatos”, o da morte ou destruição (FREUD, 1997, p. 81-82).

Em “Thanatos”, força destruidora de caráter inato, podem ser procuradas as origens mais profundas da conduta criminoso. Segundo Freud, onde há uma proibição, por exemplo de ordem legal, há necessariamente um desejo que lhe subjaz, de forma que o impulso de matar está presente no inconsciente (FREUD, 1999, p. 78). Ele argumenta que não existiria necessidade de proibição de alguma coisa que a ninguém apetece fazer e que, se algo é vedado com a maior ênfase, há a pressuposição de que se trata de alguma coisa desejada (FREUD, 1999, p. 77), o que significa que as condutas delituosas descritas na lei – caso do crime de colarinho branco – são condutas ditadas pelos instintos do homem, condutas para as quais estes revelam inclinação natural (FREUD, 1999, p. 128).<sup>4</sup>

Cabe ainda citarmos Alfred Adler, médico também de origem vienense, colaborador por dez anos de Freud, considerado um psicanalista pós-freudiano heterodoxo, para quem são três os princípios determinantes do comportamento humano, isto é, o sentimento de inferioridade, tendo base orgânica ou apenas situacional; a ambição do poder, com o papel de compensação do complexo de inferioridade; e o sentimento de comunidade, substituto do superego freudiano, atuando na moderação de ambos. O complexo em questão é nuclear na teoria adleriana, de maneira que o criminoso é visto como um complexado, constituindo a inferioridade causa de reações neuróticas geradoras de delitos, mediante mecanismos compensatórios, em uma fórmula cujos componentes obedecem à sequência: inferioridade-complexo-tendência ao poder-supracompensação-crime. O doutrinador reenuncia as construções freudianas mais importantes, como o complexo de Édipo e as etapas de desenvolvimento da personalidade, desembaraçando-as de suas conotações sexuais, assim relativizando o pansexualismo peculiar à doutrina psicanalítica tradicional e evitando o determinismo freudiano, ao optar por um método finalista e conferir grande significação ao ambiente social no desenvolvimento do psiquismo da pessoa. No seu entendimento, não é o sexo, mas a ambição de poder, que impulsiona o comportamento humano.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Sobre a concepção freudiana, ver também Ferro (2009, p. 219-222).

<sup>5</sup> Ver García-Pablos de Molina (1997, p. 220); e Ferro (2009, p. 223).

### 3 A TEORIA DA ASSOCIAÇÃO DIFERENCIAL E O CRIME DE COLARINHO BRANCO SOB A PERSPECTIVA DE SUTHERLAND

Da lavra de Edwin Sutherland, a teoria da associação diferencial, conquanto não seja definitiva ou esteja acima de qualquer crítica ou questionamento – como nenhuma teoria o é ou está, a propósito –, é essencial para uma compreensão mais abrangente e específica dos crimes associativos e valiosa para a análise de muitos ilícitos. Foi introduzida pelo autor na edição de 1939 de seu livro *Principles of criminology*, sofrendo alteração na edição de 1947.

Sutherland constrói sua teoria<sup>6</sup> com alicerce em alguns pilares, princípios respeitantes ao processo pelo qual uma determinada pessoa mergulha no comportamento criminoso:

a) o comportamento criminoso é aprendido, o que implica a dedução de que este não é herdado e de que a pessoa não treinada no crime não inventa tal comportamento, da mesma maneira que o indivíduo sem treinamento em Mecânica não cria invenções mecânicas;

b) o comportamento em questão é aprendido em interação com outras pessoas, em um processo de comunicação, que é, em muitos aspectos, verbal, o que não exclui a gestual;

c) a principal parte da aprendizagem do comportamento criminoso se verifica no interior de grupos pessoais privados, significando, em termos negativos, o papel relativamente desimportante desempenhado pelas agências impessoais de comunicação, do tipo dos filmes e jornais, na gênese do comportamento criminoso;

d) a aprendizagem de um comportamento criminoso compreende as técnicas de cometimento do crime, que são ora muito complexas, ora muito simples, bem como a orientação específica de motivos, impulsos, racionalizações<sup>7</sup> e atitudes;

<sup>6</sup> Ver, a respeito do assunto, *ibidem*, p. 149-168.

<sup>7</sup> Consigna Howard Becker que a maioria dos grupos desviantes possui uma razão fundamental autojustificante (*a self-justifying rationale*) ou uma “ideologia”, sendo uma de suas funções fornecer ao indivíduo razões que pareçam ser justas e justifiquem a continuidade da linha de atividade por ele iniciada. E completa: *A person who quiets his own doubts by adopting the rationale moves into a more principled and consistent kind of deviance than was possible for him before adopting it* (BECKER 1997, p. 38-39). “Uma pessoa que acalma suas próprias dúvidas ao adotar a razão fundamental se move para um tipo de comportamento desviante mais marcado por princípios e consistente do que lhe era possível antes de adotá-

e) a orientação específica de motivos e impulsos é aprendida a partir de definições favoráveis ou desfavoráveis aos códigos legais, de feição que, em algumas sociedades, o indivíduo está cercado por pessoas que invariavelmente concebem os códigos legais como normas de observância necessária, ao passo que, em outras, acontece o inverso, aquele se encontra cercado por pessoas cujas definições apoiam a violação dos códigos legais, sendo que, na sociedade americana, quase sempre, tais definições se apresentam mescladas, resultando na ocorrência de conflito normativo no respeitante aos códigos legais;

f) o fato de a pessoa se tornar delinquente se deve ao excesso de definições em favor da violação da lei sobre aquelas em oposição à infração desta, constituindo este o princípio definidor da associação diferencial e referindo-se tanto a associações criminosas quanto a anticriminosas, sem deixar de incluir forças contrárias;<sup>8</sup>

g) as associações diferenciais podem variar em frequência, duração, prioridade e intensidade, o que quer dizer que as associações com o comportamento criminoso e igualmente aquelas com o comportamento anticriminoso sofrem variações nesses aspectos;

h) o processo de aprendizagem do comportamento criminoso por associação com padrões criminosos e anticriminosos envolve todos os mecanismos peculiares a qualquer outro processo de aprendizagem, o que implica, no plano negativo, a constatação de que a aprendizagem do comportamento criminoso não está limitada ao processo de imitação, de sorte que a pessoa seduzida, a título de exemplificação, aprende o comportamento criminoso mediante associação, não sendo tal processo ordinariamente caracterizado como imitação;

---

-la” (Tradução nossa).

<sup>8</sup> Sobre esse princípio, esclarece Edwin Sutherland: *The hypothesis of differential association is that criminal behavior is learned in association with those who define such criminal behavior favorably and in isolation from those who define it unfavorably, and that a person in an appropriate situation engages in such criminal behavior if, and only if, the weight of the favorable definitions exceeds the weight of the unfavorable definitions* (SUTHERLAND, 1983, p. 240). “A hipótese da associação diferencial é que o comportamento criminoso é aprendido em associação com aqueles que definem tal comportamento criminoso favoravelmente e em isolamento daqueles que o definem desfavoravelmente, e que uma pessoa em uma situação apropriada se envolve em tal comportamento criminoso se, e unicamente se, o peso das definições favoráveis excede o peso das definições desfavoráveis” (Tradução nossa).

i) o comportamento criminoso, embora constitua uma expressão de necessidades e valores gerais, não é *explained by those general needs and values, since noncriminal behavior is an expression of the same needs and values.*<sup>9</sup>

Em síntese, todo comportamento, para o criminólogo, seja legal, seja criminoso, é aprendido em decorrência de associações com outros, dando-se a parte mais importante da aprendizagem no seio de grupos pessoais íntimos. O comportamento criminoso, conquanto exprima necessidades e valores gerais, não é explicado por tais referenciais, posto que o comportamento conformista, não criminoso, reflete iguais necessidades e valores. As fontes motivacionais do comportamento são, portanto, as mesmas tanto para o criminoso como para o conformista, respeitador da lei, morando a distinção no fato de que a perseguição dos objetivos, pelo

---

<sup>9</sup> “[...] explicado por aquelas necessidades e valores gerais, uma vez que o comportamento não criminoso é uma expressão das mesmas necessidades e valores” (SUTHERLAND; CRESSEY; LUCKENBILL, 1992, p. 90, tradução nossa). Os nove princípios da teoria da associação diferencial apresentados foram extraídos da indigitada obra *Principles of criminology*. *Ibidem*, p. 88-90. A associação diferencial é uma das construções teóricas enquadradas entre as teorias da aprendizagem social ou *social learning*, para as quais “o comportamento delituoso se aprende do mesmo modo que o indivíduo aprende também outras condutas e atividades lícitas, em sua interação com pessoas e grupos e mediante um complexo processo de comunicação. O indivíduo aprende assim não só a conduta delitiva, senão também os próprios valores criminais, as técnicas comissivas e os mecanismos subjetivos de racionalização (justificação ou autojustificação) do comportamento desviado” (GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, 1997, p. 278). O delito, em tal formulação teórica, “não é algo anormal nem sinal de uma personalidade imatura, senão um comportamento ou hábito adquirido, isto é, uma resposta a situações reais que o sujeito aprende” *Ibidem*, p. 279. A pobreza e a classe social não são fatores suficientes para a explicação da tendência de alguém para o crime, no contexto das teorias da aprendizagem: *Experts who study learning theory suggest that poverty and social class are not enough to explain one’s propensity for criminal activity. Persons learn how to become criminals and how to deal emotionally with the consequences of their acts* (LYMAN; POTTER, 1999, p. 74). “Expertos que estudam a teoria da aprendizagem sugerem que a pobreza e a classe social não são suficientes para explicar a propensão de alguém para a atividade criminoso. As pessoas aprendem como se tornar criminosas e como lidar emocionalmente com as consequências dos seus atos” (Tradução nossa).

primeiro, se faz com a utilização de meios ilícitos. A associação diferencial emerge, então, como produto de socialização no qual o criminoso e o conformista são orientados por muitos princípios idênticos. As variáveis da frequência, duração, prioridade e intensidade da associação determinam o que é aprendido, sendo que, se são suficientes e as associações, criminosas, a pessoa aprende as técnicas de cometimento de delitos, além dos impulsos, atitudes, justificativas e racionalizações que integram o conjunto de pré-condições para o comportamento criminoso, significando que o desenvolvimento de uma predisposição favorável aos estilos de vida delinquentes é desencadeado pela aprendizagem dessa congêrie de instrumentais.<sup>10</sup>

Pontificam Lyman e Potter (1999, p. 75) que a propensão para o comportamento inovador (criminoso) depende da força das associações com outras pessoas:

*Sutherland argues that criminal behavior occurs when definitions favorable to violation of the law exceed definitions unfavorable to violation of the law. Sutherland (1973) suggests that factors such as deprivation, limited access to legitimate alternatives, and exposure to innovative success models (i.e., pimps, gamblers, or drug dealers) create a susceptibility to criminal behavior.*<sup>11</sup>

Entretanto, a teoria da associação diferencial de Edwin Sutherland não se concentra unicamente nas associações que determinam a criminalidade das classes baixas. Foi o autor quem introduziu o termo *white-collar crime* (crime de colarinho branco) no mundo acadêmico – em discurso intitulado *The white collar criminal*, proferido à *American Sociological Society* (Sociedade Americana de Sociologia), como seu presidente, em 1939 –, que seria pouco a pouco incorporado à linguagem científica nos Estados Unidos e em vários outros países, a exemplo da França (*crime en col blanc*), da Itália (*criminalità in coletti bianchi*) e da Alemanha

<sup>10</sup> Ver Abadinsky (2003, p. 34-35); e Lyman e Potter (1999, p. 75-76).

<sup>11</sup> “Sutherland argumenta que o comportamento criminoso ocorre quando definições favoráveis à violação da lei excedem definições desfavoráveis à violação da lei. Sutherland (1973) sugere que fatores tais como privação, acesso limitado a alternativas legítimas e exposição a modelos de sucesso inovadores (isto é, proxenetes, jogadores ou traficantes de drogas) criam uma suscetibilidade ao comportamento criminoso” (Tradução nossa).

(*Weisse-Kragen-Kriminalität*). O seu ensaio sobre o crime de colarinho branco, no universo da Criminologia, originalmente publicado em 1949, foi a sensação editorial daquela década.

O argumento de sua obra *White collar crime*, aliás, é de que o comportamento criminoso não encontra uma explicação apropriada em patologias sociais – caso da pobreza, no sentido de necessidade econômica, e de outras causas a ela associadas, como habitação pobre, falta de educação e de recreações organizadas e disrupção na vida familiar – ou pessoais – primeiro, pela sequência evolutiva dos estudos, anormalidades biológicas, depois inferioridade intelectual e, mais recentemente, instabilidade emocional. O vetor causal habita nas relações sociais e interpessoais, ora associadas com a pobreza, ora com a riqueza, ora com ambas. O crime de colarinho branco, a título exemplificativo, não pode ser justificado pelo fator pobreza, nem tampouco por qualquer das patologias sociais ou pessoais que a acompanham. Mais ainda, o argumento é de que as pessoas situadas nos estratos socioeconômicos superiores se envolvem em muito comportamento criminoso, não sendo este, por conseguinte, um fenômeno determinado pelo fator classe, nem mais nem menos associado às classes inferiores; e de que a diferença entre o comportamento criminoso nos primeiros e aquele peculiar às últimas está sobretudo nos procedimentos administrativos empregados no tratamento dos transgressores.<sup>12</sup>

Com o intento de oferecer maior apoio factual à sua tese relativa aos crimes praticados por pessoas do *upperworld*, toma como objeto de sua análise as setenta maiores empresas americanas, nos ramos da manufatura, mineração e comércio, com base nas listas das duzentas maiores corporações não financeiras nos EUA, elaboradas por Berle e Means em 1929 e pela *Temporary National Economic Committee* (Comissão Econômica Nacional Temporária) em 1938, especialmente no tocante às decisões dos tribunais e comissões administrativas contra aquelas, levando em conta formas de violações da lei como a concorrência desleal, a propaganda enganosa, as infrações contra o privilégio de invenção, as marcas de indústria e comércio e os direitos autorais, as práticas desleais no campo das normas trabalhistas, a fraude financeira, as infrações às regulamentações de guerra, entre outras, algumas propriamente consideradas como crimes e outras estreitamente aparentadas com o comportamento criminoso, contra uma ou mais classes de vítimas, tais como os consumidores,

---

<sup>12</sup> Ver Sutherland (1983, p. 5-7).

os concorrentes, os acionistas e outros investidores, os inventores, os empregados e o próprio Estado, na feição de fraudes na seara tributária e de suborno de servidores públicos.

Como resultado de seu estudo, constata que 779 das 980 decisões contrárias às setenta corporações selecionadas atestavam a prática de crimes e que a criminalidade em questão não era evidenciada pelos procedimentos convencionais inerentes ao Direito penal, porém, ao contrário, encoberta por procedimentos especiais, de maneira a propiciar a supressão ou, pelo menos, a minimização do estigma do crime.<sup>13</sup> Nesse sentido, aponta semelhança entre o crime de colarinho branco e a delinquência juvenil, pois, em ambos os casos, identifica a ocorrência de alteração dos procedimentos próprios do Direito penal visando a evitar que o estigma do delito seja atribuído aos ofensores. Em seguida, todavia, reconhece que a redução ou eliminação do estigma tem sido menos eficaz no caso da delinquência juvenil do que no da criminalidade do “colarinho branco”, em face do fato de os procedimentos para a primeira configurarem um desvio menos completo em relação aos procedimentos penais convencionais, de a maior parte dos delinquentes juvenis pertencer à classe social inferior e de os jovens não serem organizados para a salvaguarda de suas reputações, razão pela qual lhes permanece o estigma do crime, bem como a inclusão no âmbito de abordagem das teorias sobre a conduta criminosas e, mesmo, a expressiva participação em termos de dados para análise criminológica. Já na criminalidade do “colarinho branco”, os símbolos externos se encontram mais eficazmente apagados, motivo pelo qual tais delitos têm sido excluídos como objeto de estudo da Criminologia, conquanto esses símbolos não tenham o poder de lhes retirar a natureza de delitos (SUTHERLAND, 1983, p. 55).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 52-53. É mister lembrarmos aqui a asserção de Foucault (1987, p. 239): “*Ora, essa delinquência própria à riqueza é tolerada pelas leis, e, quando lhe acontece cair em seus domínios, ela está segura da indulgência dos tribunais e da discrição da imprensa*”. Igualmente merece evocação a perspectiva de Schilling (2001, p. 402) sobre o mecanismo das “ilegalidades toleradas”, em comentário ao pensamento do célebre filósofo francês: “*As ilegalidades toleradas funcionariam nos interstícios das leis, apresentando uma heterogeneidade de modalidades, encaixando-se no jogo das tensões entre os ordenamentos legais, as práticas e técnicas administrativas e o que cada sociedade vai reconhecendo como normal e anormal, lícito ou ilícito, legítimo ou ilegítimo*”.

<sup>14</sup> O sociólogo resume suas anotações *in uerbis*: *First, the white collar crimes [...] have the general criteria of criminal behavior, namely, legal definition of social injuries and penal sanctions, and are therefore cognate with other crimes. Second, these white collar crimes have generally not been regarded by criminologists as cognate with other crimes and as within the scope of theories*



Consoante Edwin Sutherland, o crime de colarinho branco (*white collar crime*) “*may be defined approximately as a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation.*”<sup>15</sup>

Decompõe Mannheim ([1984-85], v. 2, p. 724) o conceito do doutrinador em cinco elementos:

Embora SUTHERLAND acentuasse que a sua definição de crime de colarinhos brancos era apenas “aproximada”, a verdade é que ela tem sido, em geral, pacificamente aceite. Consta de cinco elementos: *a*) é um crime; *b*) cometido por pessoas respeitáveis e *c*) com elevado *status* social; *d*) no exercício da sua profissão. Para além disso, constitui, normalmente, uma *violação da confiança*.<sup>16</sup>

---

*of criminal behavior because the administrative and judicial procedures have been different for these violations of criminal law than for other violations of criminal law* (SUTHERLAND, 1983, p. 60). “Primeiro, os crimes de colarinho branco [...] possuem os critérios gerais do comportamento criminoso, a saber, definição legal de danos sociais e sanções penais, e são portanto cognados de outros crimes. Segundo, estes crimes de colarinho branco não têm geralmente sido considerados por criminólogos como cognados de outros crimes e como estando incluídos no campo de observação das teorias sobre a conduta criminosa, porque os procedimentos administrativos e judiciais têm sido diferentes para estas violações do Direito penal em comparação com outras violações do Direito penal” (Tradução nossa).

<sup>15</sup> “[...] pode ser definido aproximadamente como um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e elevado *status* social no desempenho de sua ocupação.” *Ibidem*, p. 7 (Tradução nossa). Em virtude desses termos, o autor exclui do alcance do seu conceito muitos crimes da classe superior, tais como a maioria dos casos de homicídio, intoxicação ou adultério, posto que não integram a rotina profissional, o mesmo se verificando em relação às fraudes, do tipo conto-do-vigário, levadas a cabo por opulentos membros do submundo, por não serem consideradas pessoas dotadas de respeitabilidade ou alto *status* social. *Ibidem*, p. 7.

<sup>16</sup> Ele também chama a atenção para o sentido extensivo que a expressão “crime de colarinho branco” angaria no universo anglo-saxão: “Por outro lado, nas suas referências a casos paradigmáticos, o próprio SUTHERLAND foi, de forma muito consciente, além do campo das grandes sociedades e dos delinquentes de elevado estatuto social, incluindo fraudes ou furtos praticados por pessoas da classe média como empregados bancários de baixos salários, proprietários de pequenas oficinas de reparação de automóveis, relógios, rádios, máquinas de escrever ou vendedores destes produtos. A utilização da expressão “colarinhos brancos” com este alcance está perfeitamente sintonizada com o significado que genericamente lhe é atribuído nos Estados Unidos e na Inglaterra” (MANNHEIM, [1984-85], v. 2, p. 727). Porém, examinando o conceito do crime do colarinho branco em Edwin Sutherland, Gilbert Geis aduz que, na sua opinião, o que sobressai é uma impressão de que o autor *was most concerned with the illegal abuse of power by upper-echelon businessmen in the service of their corporations*,

Pelo prisma de Sutherland, três fatores podem explicar a implementação diferencial da lei penal no atinente às grandes corporações. São eles o *status* do homem de negócios, a tendência à não utilização de métodos penais e o ressentimento relativamente inorganizado do público contra crimes de colarinho branco.

Quanto ao primeiro fator, sustenta ele que, representando os métodos empregados no cumprimento de qualquer lei uma adaptação das características dos prováveis infringentes da lei segundo as apreciações dos legisladores e das pessoas ligadas à engrenagem da Justiça, as apreciações referentes aos homens de negócios, visivelmente os prováveis infringentes das leis que combatem o crime de colarinho branco, revelam uma mistura de medo e admiração. O medo dos responsáveis pelo sistema da Justiça penal é de hostilizar os homens de negócios, em virtude do seu poder econômico e da sua capacidade de represália. A admiração possui suas raízes na homogeneidade cultural que os legisladores e magistrados compartilham com os homens de negócios, porquanto os legisladores, *exempli gratia*, admiram e respeitam estes últimos, não podendo enxergá-los como criminosos, já que não combinam com o estereótipo popular do “criminoso”, e acreditando que estes homens de “respeitabilidade” se conformarão à lei como decorrência de pressões muito brandas.

No concernente ao segundo fator, o criminólogo especifica que a tendência ao não uso ou à redução do espaço de métodos penais, cujo avanço mais rápido ocorreu precisamente no campo dos crimes de colarinho branco em contraste com outros delitos, é geralmente visualizada nas seguintes medidas: o abandono de penalidades extremas como morte e tortura; a substituição de métodos penais convencionais por métodos não penais do tipo da suspensão condicional da pena; e a suplementação de métodos penais por métodos não penais, a exemplo das políticas educacionais no interior das prisões. Esta tendência se deve, continua o autor, a um conjunto de mudanças sociais, representadas no ampliado poder da camada socioeconômica mais baixa, alvo tradicional das penalidades; na

---

*by high-ranking politicians against their codes of conduct and their constituencies, and by professional persons against the government and against their clients and patients* (GEIS 2002, p. 10-11). Isto é, “estava mais preocupado com o abuso ilegal de poder por homens de negócios dos escalões mais altos, a serviço de suas empresas, por políticos de alta posição contra seus códigos de conduta e seu eleitorado, e por profissionais contra o governo e contra seus clientes e pacientes” (Tradução nossa).

inclusão no âmbito da legislação penal de uma parte expressiva do estrato socioeconômico mais alto; na maior interação social entre as classes, gerando um clima de maior compreensão e solidariedade; no insucesso dos métodos penais para operar reduções substanciais nas taxas de criminalidade; e no enfraquecimento da concepção psicológica que enfatizava a utilização da dor no controle do comportamento.

Finalmente, sobre o terceiro fator, o do ressentimento relativamente inorganizado do público contra crimes de colarinho branco, indica o sociólogo três motivos para a natureza diversa da relação entre a lei e os costumes nesse domínio:

a) as violações da lei por homens de negócios têm caráter complexo, não consistindo em ataque simples e direto de uma pessoa contra outra – como o são as lesões corporais –, com efeitos difusos, que podem se espalhar por um longo período de tempo e atingir um elevadíssimo número de pessoas, sem que alguém, em particular, sofra muito, em um dado tempo, e exigindo, em muitos casos de crimes de colarinho branco, a apreciação por parte de expertos nos ramos profissionais da verificação do fato sob investigação;

b) os meios de comunicação não exprimem os sentimentos morais organizados da comunidade quanto aos crimes de colarinho branco, parcialmente devido à complexidade destes e à dificuldade de apresentá-los como notícias, mas possivelmente muito mais em razão do fato de tais agências pertencerem a homens de negócios ou serem por eles controladas e de elas próprias se envolverem nas violações de muitas das leis em tela;

c) as normas regulando o mundo dos negócios e os crimes relacionados se encontram alocadas em uma parte relativamente nova e especializada das legislações, enquanto os delitos tradicionais permanecem inseridos no corpo dos códigos penais regulares, recebendo estes ilícitos a maior atenção dos professores de Direito penal, os quais têm negligenciado o conhecimento da maior parte do Direito penal do Estado moderno, sendo que, de modo semelhante, o público em geral comumente não possui consciência de muitas das disposições especializadas, daí resultando a falta de organização do ressentimento do público.<sup>17</sup>

Tomando a referência de Thorstein Veblen ao “homem pecuniário ideal” e ao “delinquente ideal”, Edwin Sutherland comenta que o pri-

---

<sup>17</sup> Acerca dos três fatores apresentados, determinantes da implementação diferencial da lei penal quanto aos crimes e criminosos de colarinho branco, ver Sutherland (1983, p. 56-60).

meiro representa a cultura especial do mundo dos negócios, enquanto o segundo é exemplo da cultura especial do submundo, tendo como melhor representante o ladrão profissional,<sup>18</sup> e passa a estabelecer semelhanças e diferenças entre esses dois tipos de criminalidade e os seus respectivos protagonistas.

Primeiramente, afirma ele, no tocante às similaridades, tanto a criminalidade das corporações quanto a dos ladrões profissionais é persistente, de forma que há grande incidência de reincidentes entre os transgressores. O doutrinador constata que nenhuma das medidas aplicadas aos homens de negócios por infringência à lei tem sido muito efetiva no escopo de reabilitá-los ou de desencorajar outras práticas assemelhadas.

O segundo ponto repousa no reconhecimento de que o comportamento ilícito é muito mais extensivo do que revelam as ações penais e as petições iniciais, significando, por exemplo, que muitas modalidades de violação da lei são perpetradas pela grande maioria das empresas e indústrias, não representando condutas isoladas de um ou alguns homens de negócios colhidos na malha da Justiça, mas práticas reiteradas de muitos, nem sempre processados.

A terceira semelhança consiste na realidade de que o homem de negócios violador das leis reguladoras do mundo dos “colarinhos bran-

---

<sup>18</sup> Mack (1977, p. 7) reporta-se a algumas características do criminoso profissional na concepção inspirada por Edwin Sutherland: *Cependant nous estimons que les définitions que l'on trouve dans la plupart des écrits théoriques, à la suite de Sutherland, sont encore pleinement valables; c'est-à-dire que les criminels professionnels constituent une élite, une toute petite fraction admirée et faisant partie d'un groupe plus large de malfaiteurs à plein temps; et que le statut de cette élite a été acquis à la suite d'une formation dispensée par leurs supérieurs, ce qui en a fait des spécialistes. Il y a également dans la signification du terme la notion d'intelligence supérieure, ou du moins celle d'un jugement pratique supérieure, qui permet à celui qui en jouit d'éviter les risques du métier, tel l'emprisonnement, plus fréquemment que les autres criminels moins doués.* “Contudo, estimamos que as definições que encontramos na maior parte dos escritos teóricos, seguindo Sutherland, são ainda plenamente valiosas; tal quer dizer que os criminosos profissionais constituem uma elite, uma pequenina fração admirada e fazendo parte de um grupo maior de malfeitores em tempo integral; e que o estatuto desta elite foi obtido como resultado de uma formação dispensada pelos seus superiores, o que fez deles especialistas. Há igualmente na significação do termo a noção de inteligência superior, ou pelo menos aquela de um julgamento prático superior, que permite àquele que dele desfruta evitar os riscos do ofício, tal como a prisão, mais frequentemente que os outros criminosos menos dotados” (Tradução nossa). Por outro lado, ele sustenta que o principal defeito do estereótipo ínsito na palavra “profissional” reside no fato de este centralizar a atenção na pessoa e na personalidade do criminoso, em detrimento da atenção que deve ser dispensada ao elemento organizacional nos delitos maiores. *Ibidem*, p. 7-8.

cos” habitualmente não perde *status* entre seus colegas, cujas reações são muitas vezes de admiração pelas práticas do *smart man*. O princípio geral costumeiramente invocado é o de que a violação do código legal não acarreta necessariamente a violação do código dos negócios, de sorte que a perda de prestígio está vinculada à infração do código de negócios e não à infração do código legal, salvo quando coincidentes.

Um quarto traço de aproximação entre os homens de negócios e os ladrões profissionais está na atitude de desrespeito dos dois grupos em relação à lei, ao governo e a membros da estrutura do Estado. Os primeiros usualmente sentem e exprimem menosprezo pela lei, pelo governo e seu pessoal, enquanto os últimos ostentam o mesmo desprezo pela lei, e ainda por policiais, promotores de justiça e magistrados. Esse desprezo pela lei, compartilhado por ambas as categorias, alimenta-se do fato de que esta lhes impede o comportamento reprovado. No caso dos homens de negócios, o pessoal do governo lhes parece uma equipe de políticos e burocratas e as pessoas com autorização para a investigação das práticas de negócios, bisbilhoteiros. Esses homens de “colarinho branco”, que, muitas vezes, veem a promulgação de uma lei e não a sua violação como o autêntico crime, pensam que quanto menos governo melhor, exceto quando pretendem obter favores especiais deste.

Ainda no campo das semelhanças, Edwin Sutherland elenca três aspectos da racionalidade da corporação relacionados com o comportamento ilícito. Em primeiro lugar, as empresas levam em consideração dois fatores principais para a escolha dos delitos: o menor perigo de estes serem detectados e identificados e a seleção de vítimas com menor probabilidade de reação. Tanto os crimes das corporações como os furtos profissionais são cuidadosamente selecionados, sendo praticados contra vítimas consideradas fracas como oponentes. Quanto aos delitos das empresas, suas vítimas raramente se encontram em situação de travar luta contra a direção daquelas. A título ilustrativo, os consumidores encontram-se espalhados e desorganizados, além de carecerem de informação objetiva, e os acionistas, de maneira semelhante, raramente conhecem os procedimentos complexos das corporações às quais estão ligados, além de receberem pouca informação relativa às políticas ou à condição financeira das ditas empresas.

O segundo aspecto diz respeito à escolha de delitos de difícil prova, seja no contexto dos criminosos de colarinho branco, seja no dos ladrões profissionais. O ramo da publicidade é um bom exemplo, pois, uma

vez que um pouco de propaganda exageradamente elogiosa é admitido como justificável, há dificuldade quanto à obtenção de prova atestando a utilização de propaganda exageradamente elogiosa desarrazoada.

Quanto ao terceiro aspecto, o autor evoca a política das corporações de “dar um jeito” nos casos e processos, à semelhança dos ladrões profissionais que confiam no dinheiro e na boa relação com um mediador eficiente perante os canais próprios, para explorar uma peça fraca no mecanismo das pessoas necessárias a uma condenação. Como exemplos concretos, o órgão federal da *Food and Drug Administration* (Administração de Alimentos e Drogas) já sofreu pressões de senadores e deputados, com ameaças de corte de verbas, para impedir a aplicação da lei no concernente a determinadas pessoas, e, após a Primeira Grande Guerra Mundial, em face da atuação dinâmica da *Federal Trade Commission* (Comissão Federal do Comércio), o Presidente dos Estados Unidos, procurado por representantes de grandes empresas, substituiu alguns membros da comissão sob comento por outros mais solidários com as práticas do universo dos negócios, ocasionando o indeferimento de pleitos formulados contra muitas corporações. Outra tática empregada é a do suborno. E a prática habitual das empresas de fazer um acordo com acionistas minoritários, quando estes propõem uma ação contra a administração daquelas, faz lembrar a indenização do ladrão profissional ao ofendido, pelo furto cometido, com o intuito de deter a persecução penal.<sup>19</sup>

Por derradeiro, Sutherland (1983, p. 230) não olvida as diferenças entre o crime de colarinho branco e o furto profissional, assegurando que as principais se referem às concepções dos transgressores sobre si próprios e às concepções do público sobre estes:

*The professional thief conceives of himself as a criminal and is so conceived by the general public. Since he has no desire for a favorable public reputation, he takes pride in his reputation as a criminal. The businessman, on the other hand, thinks of himself as a respectable citizen and, by and large, is so regarded by the general public.*<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Sobre as similaridades expostas, entre a criminalidade dos agentes do “colarinho branco” e a dos ladrões profissionais, ver Sutherland (1983, p. 227-229, 236-239).

<sup>20</sup> “O ladrão profissional concebe a si mesmo como um criminoso e é assim concebido pelo público geral. Uma vez que não tem qualquer desejo por uma reputação pública favorável, ele se orgulha de sua reputação como criminoso. O homem de negócios, por outro lado, pensa em

São deveras emblemáticas, no tocante às concepções dos criminosos de colarinho branco sobre si próprios, as declarações do empresário e colaborador Joesley Batista, da JBS, um dos envolvidos nos crimes investigados na Operação Lava-Jato:

Mas a lei 12.850 fala algo simples: ‘Quatro pessoas que se juntam e cometem crime de qualquer natureza formam uma organização criminosa’. Pode ser crime de caixa dois, de evasão de divisas – crimes empresariais, crimes que as empresas cometem, quer dizer, que eu cometia, pelo menos. Mas isso a gente não encarava como crime. Na nossa lógica, no máximo, a gente tinha sonogado um imposto. Mas lá dizia que eu tomava parte em uma organização criminosa. Uma coisa que eu achava que só fazia quem traficava armas, drogas – organização criminosa era o PCC (BATISTA, 2017, p. 42).

Os homens de negócios, na avaliação de Sutherland, não se veem como enquadrados no estereótipo do “criminoso” ainda quando violam a lei. Por outro lado, usualmente pensam em si mesmos como “violadores da lei” – um eufemismo, sem dúvida –, contudo o fazem com orgulho, jactando-se, em suas relações particulares, pela prática de tais violações, porque a lei e não a sua infringência é que lhes parece reprovável. São apoiados por seus colegas nas violações em causa, o que lhes assegura uma consciência que geralmente não os incomoda. O sentimento de vergonha pelas práticas de negócios desleais, quando existente, parece reservado, com maior frequência, aos homens de negócios mais jovens, por não haverem assimilado ainda, completamente, a mentalidade e as atitudes peculiares ao reino dos negócios.

Sustenta o sociólogo que a concepção de alguém sobre si próprio como criminoso se assenta sobre uma caracterização geral e um tipo ideal. Como, prossegue ele, dois dos fatores mais determinantes para a identificação do eu com o tipo ideal correspondem ao tratamento oficial como criminoso e à associação pessoal íntima com aqueles que enxergam a si mesmos como criminosos, a conclusão é de que o criminoso do “cola-

---

si próprio como um cidadão respeitável e, de modo geral, é assim considerado pelo público geral” (Tradução nossa).

rinho branco” não se julga um criminoso, porquanto ele não é submetido aos mesmos procedimentos oficiais reservados a outros violadores da lei e, mercê de seu *status* social, não se envolve e não é envolvido em associação pessoal íntima com aqueles que se autodenominam criminosos.

Não são apenas os homens de negócios que repudiam a identificação como criminosos; o público também, em geral, lhes recusa o enquadramento no estereótipo, sendo a sua concepção associada algumas vezes à ideia do *status*, e este aparentemente alicerçado na detenção de poder. O público, é claro, não atribui ao homem de negócios, em princípio, o cultivo de altos padrões de honestidade e de escrupulosidade na observância da lei, mas, devido ao seu *status* baseado no poder, não consegue visualizá-lo como criminoso, isto é, o típico, como o ladrão profissional.<sup>21</sup>

Objetivando a proteção de suas reputações, os homens de negócios promovem justificativas e racionalizações – como a de que todo mundo faz propaganda exageradamente elogiosa de suas mercadorias, para descaracterizar o caráter reprovável da fraude na publicidade –, cuja função é a ocultação do fato do crime, rechaçando, *exempli gratia*, o uso de palavras que denotem pejorativamente a natureza de suas práticas, como “desonesto” e “fraudulento”, e estimulando a sua substituição por palavras e expressões eufemísticas.<sup>22</sup> Nesse sentido, o homem de negócios e o ladrão profissional se distanciam:

*The policy of corporations is general public adherence to the law and secret defections from the law. In this respect the businessman is quite different from the professional thief. In professional theft the fact of crime is a matter of direct observation, and the important problem for the thief is to conceal his identity in order to avoid punishment but not in order to maintain his status in the general public. In white collar crime, on the other hand, the important problem for the criminal is to conceal the fact of crime, since the*

---

<sup>21</sup> A respeito das diferenças apontadas, entre a criminalidade dos agentes do “colarinho branco” e a dos ladrões profissionais, ver Sutherland (1983, p. 230-232).

<sup>22</sup> Louk Hulsman, todavia, no contexto de sua proposta abolicionista do sistema penal, é um dos autores que salientam o poder estigmatizante das palavras e a necessidade de mudança de linguagem, mas sem a conservação das velhas categorias nas novas palavras e expressões (HULSMAN; CELIS, 1997, p. 95-96).



*identity of the firm which violates the law is generally known* (SUTHERLAND, 1983, p. 232).<sup>23</sup>

Outra estratégia dos homens de negócios em prol da salvaguarda de suas reputações é o seu esforço no sentido de uma implementação diferente das leis a eles aplicáveis, mediante substituições dos procedimentos cabíveis por outros menos estigmatizantes, posto que não desejam ser presos por policiais, nem ser forçados ao comparecimento perante uma corte penal, ou tampouco ser condenados pelo cometimento de delitos.

Para preservar o *status* e a concepção de não enquadramento no mundo criminoso, as empresas também empregam expertos em Direito, bem como em relações públicas e propaganda. O porta-voz dos homens de negócios, o qual equivale ao advogado que defende o ladrão profissional contra acusações específicas, desempenha uma função de caráter bem mais inclusivo, que é a de influenciar a promulgação e a aplicação da lei no atinente a seus clientes, de antecipadamente recomendar a estes os métodos passíveis de utilização com relativa impunidade e de defendê-los duplamente, tanto perante os tribunais, quanto perante o público, diante de acusações específicas que lhes forem feitas.<sup>24</sup>

De suas observações, infere Edwin Sutherland que os crimes de colarinho branco não constituem, em princípio, infrações isoladas e involuntárias de regulamentos técnicos – ainda que possam sê-lo, como exceção à regra –, mas, ao contrário, são, em grande parcela, deliberados, com uma unidade relativamente consistente, e, mais que isso, são igualmente organizados. Na percepção do sociólogo, a organização para o crime pode ser de duas espécies: formal ou informal, encontrando-se a primeira, no caso dos crimes das empresas, por ilustração, na concorrência desleal e nos esforços para o controle da legislação, a seleção de administradores e a restrição de verbas para a execução de leis que possam atingi-las, e a segunda, na formação de consenso entre homens de negócios, direcionado,

<sup>23</sup> “A política das corporações é adesão pública geral à lei e defecções secretas da lei. Neste aspecto, o homem de negócios é inteiramente diferente do ladrão profissional. No furto profissional, o fato do crime é uma questão de observação direta e o problema importante para o ladrão é ocultar sua identidade a fim de evitar a punição, mas não para manter seu *status* perante o público geral. No crime de colarinho branco, por outro lado, o problema importante para o criminoso é ocultar o fato do crime, uma vez que a identidade da firma que viola a lei é geralmente conhecida” (Tradução nossa).

<sup>24</sup> Ver Sutherland (1983, p. 233-234).

por exemplo, para a prática da concorrência desleal. Daí a sua visão do crime de colarinho branco como “crime organizado”.<sup>25</sup>

Um comentário que bem resume as ideias do criminólogo sobre o crime de colarinho branco como “crime organizado” é o que ora reproduzimos:

*Evidence has been presented in previous chapters that crimes of business are organized crimes. This evidence includes references not only to gentlemen's agreements, pools, trade associations, patent agreements, cartels, conferences, and other informal understandings, but also to the tentacles which business throws out into the government and the public for the control of those portions of the society (SUTHERLAND, 1983, p. 256).*<sup>26</sup>

Em um dos capítulos finais de seu livro *White collar crime*, o autor assegura que os dados disponíveis, conquanto não possibilitem uma explicação completa do crime de colarinho branco, sugerem que a gênese deste se encontra no mesmo processo geral aplicável a outras modalidades de comportamento criminoso, ou seja, a associação diferencial,<sup>27</sup> que, na

<sup>25</sup> Ver *ibidem*, p. 227, 229, 239.

<sup>26</sup> “Evidência foi apresentada nos capítulos anteriores de que os crimes de negócios são crimes organizados. Esta evidência inclui referências não apenas a acordos de cavalheiros, trustes, associações comerciais, acordos de patentes, cartéis, reuniões e outros entendimentos informais, mas também aos tentáculos que a empresa lança sobre o governo e o público pelo controle daquelas porções da sociedade” (Tradução nossa). É claro que o sentido que Edwin Sutherland empresta à expressão “crime organizado” não coincide exatamente com a noção mais corrente na doutrina. Mas oferece relevantes subsídios para a compreensão do fenômeno do crime de colarinho branco dentro do contexto do crime organizado, particularmente quanto às alusões do sociólogo às estratégias do mundo dos negócios com o objetivo de controlar o governo e o público em benefício de seus interesses.

<sup>27</sup> Edwin Sutherland caracteriza a associação diferencial nestes termos: *When persons become criminal, they do so because of contacts with criminal behavior patterns and also because of isolation from anticriminal behavior patterns. Any person inevitably assimilates the surrounding culture unless other patterns are in conflict; thus a southerner does not pronounce r because other southerners do not pronounce r. Negatively, this proposition of differential association means that associations which are neutral as far as crime is concerned have little or no effect on the genesis of criminal behavior. Much of the experience of a person is neutral in this sense, such as learning to brush one's teeth. This behavior has no positive or negative effect on criminal behavior except as it may be related to associations which are concerned with the legal codes. Such neutral behavior is important especially in occupying the time of a child so that he or she is*

sua apreciação, a despeito de não fornecer, como hipótese, uma explicação total ou absoluta do fenômeno do crime de colarinho branco ou de qualquer outro delito, é talvez a que melhor se ajuste aos dados sobre tais crimes, em comparação com outras hipóteses gerais (SUTHERLAND, 1992, p. 240).

Estabelecido este ponto, ele passa a desenvolver uma teoria sobre o crime de colarinho branco, aproveitando para expor, em dado momento, a anatomia simplificada da associação diferencial no caso do criminoso em questão:

*White collar criminals, like professional thieves, are seldom recruited from juvenile delinquents. As a part of the process of learning practical business, a young man with idealism and thoughtfulness for others is inducted into white collar crime. In many cases he is ordered by managers to do things which he regards as unethical or illegal, while in other cases he learns from those who have the same rank as his own how they make a success. He learns specific techniques of violating the law, together with definitions of situations in which those techniques may be used. Also, he develops a general ideology. This ideology grows in part out of the specific practices and is in the nature of generalization from concrete experiences, but in part it is transmitted as a generalization by phrases such as "We are not in business for our health," "Business is business," and "No business was ever built on the beatitudes."*

---

*not in contact with criminal behavior while engaged in the neutral behavior* (SUTHERLAND; CRESSEY; LUCKENBILL, 1992, p. 89). "Quando as pessoas se tornam criminosas, elas o fazem devido a contatos com padrões de comportamento criminoso e também devido ao isolamento em relação a padrões de comportamento anticriminoso. Qualquer pessoa inevitavelmente assimila a cultura circundante a menos que outros padrões estejam em conflito; por conseguinte, um sulista não pronuncia *r* porque outros sulistas não pronunciam *r*. Negativamente, esta proposição da associação diferencial significa que as associações que são neutras no que diz respeito ao crime têm pouco ou nenhum efeito sobre a gênese da conduta criminoso. Muito da experiência de uma pessoa é neutro neste sentido, tal como aprender a escovar os dentes. Este comportamento não tem efeito positivo ou negativo sobre a conduta criminoso exceto quando possa estar relacionado a associações que tratam dos códigos legais. Tal comportamento neutro é importante especialmente em ocupar o tempo de uma criança, de modo que ele ou ela não esteja em contato com a conduta criminoso enquanto envolvido no comportamento neutro" (Tradução nossa).

*These generalizations, whether transmitted as such or constructed from concrete practices, assist the neophyte in business to accept the illegal practices and provide rationalizations for them (SUTHERLAND, 1992, p. 245).<sup>28</sup>*

Sendo um processo de associação diferencial, os homens de negócios, além de expostos a definições em favor da prática do crime de colarinho branco, encontram-se isolados de definições hostis a tal delito e protegidos contra estas. Mesmo crescendo em um lar onde a honestidade é estabelecida como virtude, tais ensinamentos domésticos exibem pouca relação explícita com as práticas dos negócios, até porque aqueles que as classificam como indesejáveis e ilícitas são usualmente tidos como “comunistas” ou “socialistas”, o que praticamente lhes retira qualquer poder de influência de suas definições.

Os meios de comunicação, embora prossigam frequentemente definindo as infrações comuns do Código Penal de uma forma assaz crítica, não dedicam o mesmo tratamento ao crime de colarinho branco e aos seus perpetradores, por vários motivos, entre os quais: a inegável homogeneidade existente nos padrões e princípios compartilhados pelos proprietários e dirigentes dos jornais mais destacados e das corporações de radiodifusão e cinema, *exempli gratia*, que constituem grandes empresas capitalistas, e pelos dirigentes de outras corporações; o fato de a receita mais significativa destas agências de comunicação provir dos anúncios e demais instrumentos publicitários de outras empresas, resultando uma eventual adoção de linha crítica das práticas dos negócios em geral ou de

---

<sup>28</sup> “Criminosos de colarinho branco, como ladrões profissionais, são raramente recrutados entre delinquentes juvenis. Como parte do processo de aprendizagem dos negócios práticos, um jovem com idealismo e consideração pelos outros é iniciado no crime de colarinho branco. Em muitos casos, ele recebe ordens de gerentes para fazer coisas que ele considera anti-éticas ou ilegais, enquanto em outros casos ele aprende daqueles que possuem a sua mesma graduação como fazer sucesso. Ele aprende técnicas específicas de violar a lei, juntamente com definições de situações em que aquelas técnicas podem ser usadas. Ademais, ele desenvolve uma ideologia geral. Esta ideologia cresce em parte pelas práticas específicas e está na natureza da generalização de experiências concretas, mas em parte é transmitida como uma generalização por expressões tais como ‘Não estamos no ramo de negócios pela nossa saúde’, ‘Negócios são negócios’ e ‘Jamais um negócio foi construído sobre as beatitudes’. Estas generalizações, quer transmitidas como tais ou construídas a partir de práticas concretas, ajudam o neófito nos negócios a aceitar as práticas ilegais e prover racionalizações para estas” (Tradução nossa).

corporações específicas em uma provável perda de expressiva parcela da receita aludida; e o envolvimento das próprias empresas de comunicação em violações da lei enquadráveis como crimes de colarinho branco, como concorrência desleal, propaganda enganosa e outras.

Não somente os meios de comunicação protegem os homens de negócios e suas empresas de severas críticas e da estigmatização do crime; também membros da estrutura do Estado o fazem, de que é exemplo a implementação diferencial das leis, como a opção, no contexto americano, por procedimentos perante o Juízo de Equidade para homens de negócios acusados de concorrência desleal e por procedimentos penais para sindicalistas enfrentando acusações semelhantes.

Esta posição menos crítica dos integrantes do Estado e do governo com referência aos homens de “colarinho branco”, em contraste com o tratamento dispensado às pessoas da camada socioeconômica mais baixa, é produto, consoante o doutrinador, de diversas relações:

a) a homogeneidade cultural existente, de modo geral, entre os membros do governo e os homens de negócios, ambos estando situados, no caso dos EUA, nas classes mais altas da sociedade;

b) a presença de homens de negócios, como membros, nas famílias de muitos integrantes do governo;

c) a frequente existência de amizade pessoal ligando muitos homens de negócios a componentes do governo;

d) a presença de muitas pessoas em posições no governo, como executivos, diretores, advogados e outros, com ligações, no passado, com firmas e empresas;

e) o desejo de muitas pessoas situadas no governo de assegurar emprego nas firmas ou empresas após o encerramento de sua participação naquele;

f) o grande poder das corporações na sociedade americana, objeto de seu estudo, com sua capacidade de promover ou prejudicar os programas de interesse do governo;

g) a íntima conexão entre o programa do governo e os partidos políticos, cujo sucesso nas campanhas eleitorais depende da contribuição de grandes somas provindas de importantes homens de negócios.<sup>29</sup>

Edwin Sutherland faz um paralelo entre a associação diferencial, vista como uma explicação hipotética do delito pelo ângulo do processo

---

<sup>29</sup> Ver Sutherland (1983, p. 250-252).

pelo qual se verifica a iniciação de uma pessoa no mundo do crime, e a desorganização social, entendida como uma explicação hipotética do fenômeno criminoso pela ótica da sociedade, sendo uma compatível com a outra, de forma a funcionarem como contraparte uma da outra, e aplicando-se ambas aos crimes em geral, inclusive o de “colarinho branco”.<sup>30</sup>

Concluindo, o sociólogo observa a pouca importância das leis no controle do comportamento no mundo dos negócios, salvo se apoiadas por uma administração com disposição política para combater o comportamento ilegal. E esta, por seu turno, ostenta pouca força para deter tal tipo de comportamento, salvo se apoiada por um público disposto ao cumprimento da lei. Sua sugestão repousa na formação de um claro antagonismo entre o público e o governo, de um lado, e os homens de “colarinho branco” infratores da lei, do outro:

*This calls for a clear-cut opposition between the public and the government, on the one side, and the businessmen who violate the law, on the other. This clear-cut opposition does not exist and the absence of this opposition is evidence of the lack of organization against white collar crime. What is, in theory, a war loses much of its conflict because of the fraternization between the two forces. White collar crimes continue because of this lack of organization on the part of the public (SUTHERLAND, 1983, p. 257).<sup>31</sup>*

O quadro do criminoso de colarinho branco é completado pelas pinceladas de Mannheim ([1984-85], v. 2, p. 722):

<sup>30</sup> Para o autor, a desorganização social pode se manifestar como ausência de padrões (anomia) ou conflito de padrões. Esta última situação, por sua vez, assemelha-se à associação diferencial, por envolver uma *ratio* entre a organização em favor de infrações à lei e a organização em vez da desorganização social. Assim, a empresa possui uma organização rígida voltada para a violação das regulamentações do universo dos negócios, ao passo que a sociedade política não está similarmente organizada contra tais violações. *Ibidem*, p. 255-256.

<sup>31</sup> “Isto pede uma oposição bem delineada entre o público e o governo, de um lado, e os homens de negócios que violam a lei, do outro. Esta oposição bem delineada não existe e a ausência desta oposição é evidência da falta de organização contra o crime de colarinho branco. O que é, na teoria, uma guerra perde muito do seu conflito por causa da confraternização entre as duas forças. Os crimes de colarinho branco continuam por causa desta falta de organização por parte do público” (Tradução nossa).

O delinquente de colarinhos brancos não é um criminoso político nem um revoltado. Mais do que revoltar-se contra as iniquidades da sociedade, ele explora as suas fraquezas. Por outro lado, o seu interesse pela reforma do sistema legal, político e social não vai, normalmente, além das alterações que lhe permitissem ganhar cada vez mais a realização dos seus objectivos egoístas.

A teoria da associação diferencial é fundamental para um maior entendimento do fenómeno do crime organizado, ao possibilitar uma ponte entre o *underworld*, com seus delitos peculiares, como os patrimoniais, e o *upperworld*, com seus crimes de colarinho branco; e entre a criminalidade dos indivíduos das classes sociais mais baixas, recrutados em favelas, bairros propícios ao seu desencadeamento, e em prisões divididas em fações, e a criminalidade dos indivíduos das classes mais altas, recrutados, por exemplo, no próprio ambiente de trabalho, em contato com homens de negócios, executivos, autoridades e membros do governo; ao expor as relações nem sempre éticas ou lícitas entre os homens de negócios e as autoridades e os esforços no sentido de uma implementação especial da lei em relação aos primeiros e de lhes apagar as marcas estigmatizantes do crime; e, mormente, por evidenciar algumas dessas conexões promíscuas com o Poder Público ou com alguns de seus agentes e chamar a atenção para uma criminalidade quase “invisível”, mas não por isso menos socialmente danosa, a dos que trajam ternos e mantêm seus colarinhos não tão imaculadamente brancos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções de Freud e Alfred Adler sobre a natureza e a motivação do delito e a teoria da associação diferencial, de Edwin Sutherland, que se mantêm atuais, oferecem explicações que se completam na apresentação de um retrato criminológico bastante acurado das principais características do crime de colarinho branco, com suas implicações no sistema de Justiça, em busca de uma maior compreensão das semelhanças e diferenças entre a criminalidade dos indivíduos das classes sociais mais baixas e a criminalidade dos indivíduos das classes mais altas, vulneradora de diversas espécies de direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

ABADINSKY, Howard. *Organized crime*. 7th ed. Belmont, California: Wadsworth, 2003.

BATISTA, Joesley. Descobri que eu era um criminoso. [Entrevista concedida a] Thaís Oyama. *Veja*, São Paulo, ano 50, n. 36, edição 2546, p. 40-47, 6 set. 2017.

BECKER, Howard S. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. New York: The Free Press, 1997.

BRONZATTO, Thiago. A farra terminou. *Veja*, São Paulo, ano 51, n. 23, edição 2585, p. 68-69, 6 jun. 2018a.

BRONZATTO, Thiago. Petequeiros do trabalho. *Veja*, São Paulo, ano 51, n. 24, edição 2586, p. 42-43, 13 jun. 2018b.

FERRO, Ana Luiza Almeida. *Crime organizado e organizações criminosas mundiais*. Curitiba: Juruá, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Trad. de Raquel Ramallete. 20. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. Título do original francês: *Surveiller et punir*.

FREUD, Sigmund. *O mal-estar na civilização*. Trad. de José Octávio de Aguiar Abreu. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

FREUD, Sigmund. *Totem e tabu*. Trad. de Órizon Carneiro Muniz. Rio de Janeiro: Imago, 1999.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. A moderna Criminologia “científica” e os diversos modelos teóricos. *Biologia Criminal, Psicologia Criminal e Sociologia Criminal*. In: GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 171-299.



GEIS, Gilbert. White-collar crime: what is it? In: SHICHOR, David; GAINES, Larry; BALL, Richard (org.). *Readings in white-collar crime*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, 2002, p. 7-25.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Trad. de Maria Lúcia Karam. 2. ed. Niterói: Luam, 1997. Título do original francês: *Peines perdues: le système pénal en question*.

LYMAN, Michael D.; POTTER, Gary W. *Organized crime*. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

MACK, J. A. Le crime professionnel et l'organisation du crime. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Paris, n. 1, p. 5-18, jan./mar. 1977.

MANNHEIM, Hermann. *Criminologia comparada*. Trad. de J. F. Faria Costa e M. Costa Andrade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, [1984-85]. v. 2.

SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 9, n. 36, p. 401-409, out./dez. 2001.

SUTHERLAND, Edwin H. *White collar crime: the uncut version*. New Haven/London: Yale University Press, 1983.

SUTHERLAND, Edwin H.; CRESSEY, Donald R.; LUCKENBILL, David F. *Principles of criminology*. 11th ed. New York: General Hall, 1992. (The Reynolds Series in Sociology).

# NÚCLEO DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS

## VICTIM ASSISTANCE CENTER

*Sandra Fagundes Garcia<sup>1</sup>*

*Sandro Carvalho Lobato de Carvalho<sup>2</sup>*

**Resumo:** O artigo procura mostrar que o Ministério Público, como defensor da sociedade, da vida, da vítima e do ordenamento jurídico, deve criar dentro de sua estrutura organizacional um Núcleo de Atendimento às Vítimas, para garantir a ela e a seus familiares uma integral proteção, que vai muito além de uma atuação no processo penal.

**Palavras-chave:** atendimento; vítimas; Ministério Público; direitos humanos.

**Abstract:** The article seeks to show that the Public Ministry, as a defender of society, life, the victim and the legal system, must create within its organizational structure a Victim Assistance Center, to guarantee them and their families full protection, that goes far beyond acting in the criminal process.

**Keywords:** servisse; victims; Public Ministry; human rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Não é novidade que no processo penal, em regra, a vítima é esquecida, abandonada, relegada a segundo plano, tratada e vista apenas como um objeto de investigação para obtenção de prova para a condenação do autor do crime.

Sobre a vítima no processo penal, vale transcrever a lição de Garcia-Pablos e Gomes (2008, p. 103):

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Processo Civil na PUC São Paulo. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero do Ministério Público do Maranhão. E-mail: sandra.garcia@mpma.mp.br.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça no Estado Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP). Especialista em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Especialista em Psicologia Jurídica pela Universidade Cândido Mendes. Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Tribunal do Júri do Ministério Público do Maranhão. E-mail: sclobato@mpma.mp.br.

A vítima sofre, com frequência, um severo impacto ‘psicológico’ que se acrescenta ao dano material ou físico provocado pelo delito. A vivência criminal se atualiza, revive e perpetua. A impotência frente ao mal e ao temor de que se repita produz ansiedade, angústia, depressões, processos neuróticos etc. A tudo isso se acrescentam, não poucas vezes, outras reações psicológicas, produto da necessidade de explicar o fato traumático: a própria atribuição da responsabilidade ou autocolpabilização, os complexos etc. A sociedade mesma, por outro lado, ‘estigmatiza’ a vítima.

A situação da vítima relatada pelos autores acima citados é agravada quando se trata de mulher em situação de violência doméstica e familiar.

As mulheres em situação de violência doméstica estão em condição de fragilidade emocional, psicológica, física e financeira, em regra. Estão em uma condição de especial vulnerabilidade.

Justamente devido a esta condição de vulnerabilidade, a mulher em situação de violência doméstica deve ter um tratamento diferenciado, tanto durante a fase policial quanto durante a fase do processo e, também, no pós-processo.

Ademais, é preciso lembrar que a violência doméstica e familiar não atinge apenas a vítima direta, mas também seus filhos e familiares.

No caso de feminicídio consumado – ponto máximo da violência contra a mulher –, não é a apenas a vida da mulher vítima que é atingida, mas de todos os seus familiares mais próximos, especialmente os filhos, com danos perpétuos devido à falta de seu familiar. Como Lyra (2010, p. 121) lembrava, “gritam as saudades irreparáveis, as dores irremediáveis, as desgraças eternas, as indignações infinitas”.

E citando Humberto de Campos, complementa Lyra (2010, p. 91):

Os homens que matam imaginam que a morte atinge apenas o condenado. Ignoram a dor que fica na terra, perene, surda, imortal. Não sabem que o morto continua vivo no coração dos que o amaram. Não sabem que, matando, deixam em derredor, chorando e sangrando, aqueles de quem o morto foi arrimo e consolo.

Por isso, os familiares das vítimas também precisam de atenção, precisam de amparo e apoio.

Nessa perspectiva, é que o objetivo do presente trabalho é mostrar a necessidade do Ministério Público do Estado do Maranhão ter, em sua estrutura administrativa, um Núcleo de Atendimento às Vítimas, como forma de proteção integral à vítima e seus familiares e de cumprir seu papel de instituição de garantias de direitos humanos de todos.

## 2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público tem a missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo uma das suas funções institucionais a promoção, de forma privativa, a ação penal pública (art. 127, *caput*, e art. 129, I, da CF), além de ser o fiscal da execução da lei (art. 257, II, do CPP) e da ordem jurídica (art. 178 do CPC).

É o Ministério Público uma instituição de garantia de direitos fundamentais e de proteção dos direitos humanos.

Na lição de Mazzuoli (2021, p. 408):

O Ministério Público (dos Estados e da União) é, como se nota, protetor dos direitos individuais e da coletividade, à luz das garantias estabelecidas pela Constituição Federal e pelos tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Estado, cabendo-lhe assegurar que a ordem jurídica e o regime democrático sejam efetivamente respeitados. Nesse sentido, o Ministério Público passa a ser defensor também direto dos direitos fundamentais e humanos em vigor na ordem interna, contando, para tanto, com instrumentos de tutela específicos ao cumprimento desses misteres.

Atento à realidade das vítimas no processo penal nacional, o Ministério Público brasileiro tem dedicado, nos últimos anos, uma maior atenção às vítimas de crimes e tem realizado encontros para debater os direitos das vítimas e a melhor forma de acolher e amparar essas pessoas, trabalhado para uma proteção integral às vítimas.

Isto pelo fato de ser papel do Ministério Público a proteção, o amparo e o atendimento às vítimas, papel este decorrente de sua própria titularidade para a ação penal pública e de seu dever de manutenção e proteção aos direitos humanos (art. 129, IX, e art. 4º, II, da CF).

Vários Ministérios Públicos criaram centros ou núcleos de atendimento às vítimas, a exemplo do Ministério Público do Ceará, o Ministério Público do Acre, o Ministério Público do Mato Grosso, o Ministério Público do Piauí e o Ministério Público do Paraná, dentre outros.

O Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive, lançou, em 2019, o “Guia Prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade”, indicando algumas diretrizes a serem seguidas pelo Ministério Público brasileiro e sugerindo a instalação de núcleos/centros de apoio/atendimento às vítimas.

Já neste ano de 2021, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às vítimas, e já no seu artigo 2º, determinou a implementação gradativa, e de acordo com a autonomia administrativa, de núcleos ou centros de apoio às vítimas.

Sempre instituição de vanguarda, não poderia o Ministério Público do Maranhão ficar para trás na história, tendo promovido o Webinar Direitos das Vítimas, evento de repercussão nacional entre os dias 13 e 15 de abril de 2021, e no dia 5 de maio de 2021, aprovando a criação e instalação dos Centros de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero e do Júri.

A criação dos novos Centros de Apoio é justificada justamente pelo fato das mulheres em situação de violência doméstica e daqueles que são vítimas de crimes dolosos contra a vida, dentre eles o feminicídio, sem sombra de dúvidas, serem parte de um grupo de pessoas – incluindo seus familiares – ainda mais vulneráveis, que precisam de redobrada atenção da Instituição Ministerial, promotora dos direitos humanos de todos.

### 3 VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

A Organização Mundial de Saúde já declarou que a violência contra mulheres é epidemia de saúde global.<sup>3</sup>

Infelizmente, a violência contra a mulher, pelo simples fato de ser mulher, é uma triste realidade global. É um problema grave que aflige milhares de mulheres, crianças, adolescentes e idosas em todo o mundo. Decorre da desigualdade nas relações de poder entre homens e mulheres, bem como da discriminação de gênero ainda presente, tanto na sociedade como na família.

Definitivamente, o lar não é o local mais seguro para boa parte das mulheres no Mundo.

Sobre o assunto, Garcia-Pablos e Gomes (2008, p. 118) informam:

A violência no seio da família – ou do casal – da que costuma ser vítima, fundamentalmente a mulher tem-se transformado em um grave problema social. O lar pode ser um espaço de risco para a vida e a integridade dos que habitam nele, em boa parte porque instituições fechadas e piramidais (e a família tradicional tem sido uma estrutura primária, hermética e hierárquica) constituem a justificação adequada para agressões repetidas e prolongadas, fruto de relações de desequilíbrio de poder e de abuso constantes.

No Brasil, com o objetivo de coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher baseada no gênero no âmbito doméstico, familiar ou de uma relação íntima de afeto, foi promulgada a Lei nº 11.340/2006, conhecida por Lei Maria da Penha.

A Lei nº 11.340/2006 é uma norma de natureza protetiva, sua finalidade é proteger integralmente a mulher e oferecer outros serviços universais para a efetividade dos direitos fundamentais (CANUTO, 2021).

A necessidade de proteção integral à vítima vai muito além do processo penal, sobretudo nas questões relacionadas à violência doméstica e familiar.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/oms-violencia-contra-mulheres-e-epidemia-de-saude-global/>. Acesso em: 7 set. 2020.

A vivência dos maus-tratos pela vítima de violência doméstica e familiar é particularmente traumática, já que o agente violador dos direitos da vítima é uma pessoa de sua casa, dentro de seu ciclo de intimidade e afeto.

Devido a estas peculiaridades, Garcia-Pablos e Gomes (2008, p. 119) consignam:

O problema social da violência intradoméstica não se resolve com estratégias exclusivamente jurídicas, senão com vastos planos integrais de intervenção que melhorem a resposta do sistema (poderes públicos, instituições, comunidade etc.) a referido problema em suas muito diferentes vertentes (sanitária, psicoterapêutica, sócio-assistencial, policial, judicial, preventiva etc.), mais e melhor informação à vítima para que saiba a tempo o que deve fazer e para onde tem de se dirigir quando é objeto de maus tratos; melhora dos serviços e assistência dispensada à vítima destes delitos e coordenação das instâncias que os prestem [...].

Em face desta percepção, na esteira do disposto pelo Conselho Nacional do Ministério Público e atendendo à quadra histórica e aos objetivos da atual Administração Superior do Ministério Público do Maranhão, que é justamente uma maior proteção aos grupos mais vulneráveis da sociedade – e a mulher em situação de violência doméstica é sem dúvida uma vítima especialmente vulnerável –, é que se apresenta a proposta de criação de um Núcleo de Atendimento às Vítimas no âmbito o Ministério Público do Maranhão.

#### **4 NÚCLEO DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS**

A ideia do núcleo é o atendimento integral às vítimas e seus familiares, acolhendo e prestando atendimento psicossocial e jurídico inicial a essas pessoas especialmente vulneráveis, inclusive dando-lhes as informações necessárias sobre seus direitos e as investigações e processos que lhe digam respeito, encaminhando-as aos serviços de saúde, segurança, assistência social, psicológica e jurídica quando necessitem.

Para o início das atividades do núcleo, é interessante que, em um primeiro momento, seja delimitado o público-alvo por causa das condições necessárias para a instalação e até mesmo para se observar a atuação do núcleo em seu início, sendo, na verdade, um projeto-piloto.

Nesse aspecto, a indicação do público-alvo como sendo as vítimas de crimes relacionados à violência doméstica e familiar e feminicídio, bem como seus familiares, atende não apenas a um recorte específico do público-alvo neste momento, mas também aos objetivos da Administração Superior do Ministério Público do Maranhão em dar maior atenção e proteção aos grupos mais vulneráveis e de valorizar, no âmbito do Ministério Público do Maranhão, o enfrentamento à violência contra a mulher (e a criação do CAOp-Mulher é exemplo disso).

Justamente devido à escolha inicial do público-alvo, o núcleo deve ser vinculado ao Centro de Apoio de Enfrentamento à Violência de Gênero, assumindo sua coordenadora a coordenação também do núcleo. No entanto, não há dúvidas que o núcleo fará com que exista uma integração entre os Centros de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero, o do Júri, o Criminal e o de Direitos Humanos, o que tornará a atividade ministerial mais uniforme e profissional.

Como indica o “Guia Prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade”, do Conselho Nacional do Ministério Público:

A importância da criação de Núcleos ou Centros de Atendimento às vítimas no âmbito dos Ministérios Públicos é assaz significativa na medida em que tais unidades poderão abrigar equipe técnica multidisciplinar de atendimento às vítimas e seus familiares. A equipe poderá ser composta de servidores qualificados com diferentes formações, apta a promover atendimento humanizado e específico às vítimas e familiares, bem como os núcleos ou centros poderão atuar de forma difusa e coletiva em prol das vítimas de criminalidade, assim como poderão servir de unidade de interlocução com outros órgãos e entidades públicas e privadas parceiras no atendimento às vítimas (BRASIL, 2019, p. 14).



Nesse desiderato, o núcleo deve ter uma estrutura mínima de funcionamento para bem atender às vítimas e seus familiares.

Dessa forma, entende-se por adequada a seguinte estrutura: 1 assistente social; 1 psicólogo; 1 servidor administrativo; 1 assessor jurídico; 2 estagiários de serviço social; 2 estagiários de psicologia e 1 estagiário de direito.

Já o local de funcionamento do núcleo deve ser em local próximo ao Centro de Apoio Operacional de Enfrentamento à Violência de Gênero, com abrangência em todo o Estado do Maranhão, sendo certo que, à medida que o núcleo for crescendo, o futuro será a abertura de outros núcleos em outras regiões do Estado para um melhor e mais amplo atendimento às vítimas, inclusive, ampliando o público-alvo.

O núcleo deve ser instituído por ato do Procurador-Geral de Justiça e, após sua instalação, o núcleo deve elaborar um regimento interno disciplinando a forma de atendimento às vítimas.

Justamente quanto à forma de atuação, sugere-se que o núcleo de atendimento às vítimas do Ministério Público do Maranhão tenha, ao menos, as seguintes atribuições: I – acolher, triar e atender a vítima de crimes relacionados à violência doméstica e familiar contra a mulher e feminicídio, prestando a orientação jurídica e apoio psicossocial inicial, mediante atendimento personalizado, que tenham sido encaminhadas por outras instituições ou que compareçam diretamente ao Núcleo de Atendimento, podendo agir de ofício, com o objetivo de identificar suas reais necessidades e quais os atendimentos mais adequados ao caso; II – intervir, quando necessário, para o cumprimento e aprimoramento das disposições contidas na Lei Federal nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), Lei 13.104/2015 (Lei do Feminicídio); e demais legislações afetas à proteção das vítimas dos delitos; III – auxiliar o Procurador-Geral de Justiça a celebrar convênios ou cooperação com instituições, públicas ou privadas, que atuem em etapas de atendimento às vítimas de criminalidade; IV – prestar informações jurídicas sobre o caso criminal que levou a vítima a procurar o Ministério Público; V – promover a realização de programas, projetos e iniciativas que informem e sensibilizem a população sobre a importância do tema de proteção integral à vítima; VI – propor processos de capacitação, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público, para membros e servidores do Ministério Público do Maranhão na área de vitimologia; VII – estabelecer contatos com organismos locais, nacionais e internacionais, objetivando, quando necessário, o encaminhamento de alguma medida ou providência no sentido de resguardar o direito integral da vítima

e/ou de seus familiares; VIII – estabelecer contatos com os Promotores de Justiça responsáveis pela investigação e processo para, caso a vítima ou familiar desejem, encontro com o membro para esclarecimento sobre o caso e do processo; XIX – identificar as vulnerabilidades e promover os encaminhamentos aos devidos órgãos de proteção, elaborando relatórios nos casos de maior vulnerabilidade; X – promover a busca ativa de vítimas de violência doméstica e familiar; XI – realizar encontros regulares para conversas com as vítimas e criação de grupos reflexivos para as vítimas e seus familiares; XII – instituir um protocolo de atendimento às vítimas para o Ministério Público; XIII – manter vínculo regular com as vítimas de crimes e seus familiares, a fim de avaliar a qualidade do atendimento prestado pelo Ministério Público e demais instituições e identificar novas necessidades; XIV – realizar parceria com a Escola Superior do Ministério Público para oferecimento de cursos voltados à capacitação das vítimas de crimes, bem como convênios com outras instituições com o mesmo objetivo; XV – articular parcerias, visando à atuação conjunta e multidisciplinar de atendimento às vítimas; XVI – atuar no sentido de reduzir as possibilidades de novas vitimizações, mediante a disseminação de dados e informações que possam prevenir a prática de novas violências; XVII – excepcionalmente, receber das vítimas de crimes violentos e familiares informações e indícios que possam ser relevantes para o caso criminal ou de algum modo a ele relacionados, devendo encaminhá-los à unidade policial ou ministerial com atribuição para o caso.

Não se perde de vista que esta atividade do Ministério Público – instalar um Núcleo de Atendimento às Vítimas – não desobriga em absolutamente nada a União, os Estados e Municípios a criarem os centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e seus dependentes em situação de violência doméstica e familiar (art. 35, I, da Lei nº 11.340/2006). Ao contrário. O Ministério Público inclusive deve atuar fortemente para que as obrigações instituídas no art. 35 da Lei nº 11.340/2006 sejam devidamente cumpridas e, para isso, deve o Ministério Público usar todos os instrumentos extraprocessuais e judiciais a seu dispor (art. 129, II, da CF, e art. 37 da Lei nº 11.340/2006).

A instalação de um núcleo de atendimento à vítima pelo Ministério Público demonstra a preocupação com a vítima e seus familiares, mostra respeito a essas pessoas em especial condição de vulnerabilidade devido ao fato criminoso, reafirmando o Ministério Público o seu dever de proteção aos direitos humanos de todos, bem como deixando evidente

que o Ministério Público procura uma proteção integral destinada às vítimas de crimes.

Moran (2020, p. 227), ao lecionar sobre a doutrina da proteção integral à vítima, conclui:

Cabe ao Ministério Público funcionar como agente catalisador e estruturador dessa doutrina, por força de sua vocação constitucional de defensor da sociedade. Para tanto, deve repensar a sua forma de atuação e implementar as seguintes medidas: a) adoção de uma postura resolutiva, com implemento de práticas reparadoras voltadas à pronta reparação dos danos sofridos pelas vítimas; b) criação de núcleos ou centrais de atendimento às vítimas de criminalidade e seus familiares, orientadas pelos princípios da igualdade, respeito, autonomia de vontade, informação e confidencialidade; c) adoção de posturas preventivas pautadas em dados empíricos obtidos pela implementação de estudos jurimétricos, as quais devem ser destinadas ao impedimento da vitimização difusa e individual, bem como o rompimento do ciclo da vitimização repetitiva; d) zelo pela segurança, intimidade e privacidade das vítimas; e) promoção de ampla informação a respeito de todos os assuntos de interesse da vítima, nas fases processual e extraprocessual, observando-se o seu prévio consentimento; f) elaboração de planejamentos estratégicos que tomem a vítima por principal objeto de defesa institucional; e g) capacitação continuada de membros e servidores para o adequado desempenho do dever de atendimento à vítima.

Ademais, como bem colocado no “Guia Prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade”, do Conselho Nacional do Ministério Público:

O Ministério Público necessita atuar, no âmbito criminal e no âmbito dos atos infracionais, não apenas com o objetivo de responsabilizar o autor do fato, mas sobretudo necessita atuar visando a minimizar os danos sofridos pela vítima.

Para tanto, sugere-se que, para materializar ações efetivas de amparo e proteção às vítimas da criminalidade, os Ministérios Públicos estruturem núcleos ou centros de atendimento e apoio às vítimas dentro de suas unidades, atrelados à sua estrutura organizacional, por meio de atos ou resoluções (BRASIL, 2019, p. 14).

Por fim, a instalação de um núcleo de atendimento à vítima pelo Ministério Público do Maranhão atende por completo a nova Resolução nº 243, do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo válido citar alguns de seus artigos para demonstrar a ligação com o acima exposto:

Art. 1º Esta Resolução estabelece a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas, com o objetivo de assegurar direitos fundamentais às vítimas de infrações penais, atos infracionais, desastres naturais, calamidades públicas e graves violações de direitos humanos, garantindo-lhes acesso à informação, comunicação, participação, verdade, justiça, diligência devida, segurança, apoio, tratamento profissional individualizado e não discriminatório, proteção física, patrimonial, psicológica e de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, morais e simbólica, suportados em decorrência do fato vitimizante.

Art. 2º As unidades do Ministério Público deverão implementar, gradualmente e de acordo com sua autonomia administrativa, Núcleos ou Centros de Apoio às Vítimas, levando em consideração a gravidade, a magnitude e as características do fato vitimizante, e a consequente violação de direitos, sendo orientados pelos princípios da dignidade, da igualdade, do respeito, da autonomia da vontade, da confidencialidade, do consentimento e da informação, sem prejuízo do atendimento rotineiro das vítimas pelo órgão ministerial.

[...]

Art. 4º Incumbe ao Ministério Público zelar para que sejam assegurados os direitos à informação, segurança, apoio, proteção física, patrimonial, psi-

cológica, documental, inclusive de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, psicológicos e morais suportados pelas vítimas em decorrência de delitos penais e atos infracionais.

Parágrafo único. A vítima tem o direito de ser protegida contra a repetição de delitos da mesma natureza e contra a vitimização secundária e terciária.

[...]

Art. 6º O Ministério Público diligenciará a fim de que seja assegurada às vítimas a prestação de apoio e atendimento especializado, por meio de equipe multidisciplinar da própria instituição ou pelo devido encaminhamento às redes de apoio externas.

Parágrafo único. O Ministério Público fomentará a construção e a consistência das políticas de atuação em rede, mediante termos de cooperação e parcerias destinadas à implementação de atendimento das vítimas por equipes multidisciplinares, compostas por profissionais devidamente habilitados para a proteção integral, de modo a diminuir os efeitos e danos suportados em decorrência do fato.

[...]

Art. 11. Incumbe ao Ministério Público estimular políticas públicas e criar, em sua estrutura interna, meios de atendimento às vítimas que busquem evitar a revitimização, bem como núcleos próprios de jurimetria para diagnosticar e produzir uma política de atuação mais eficaz, resolutiva e preventiva.

[...]

Art. 13. Cada unidade do Ministério Público poderá regulamentar, por ato próprio, as diretrizes fixadas nesta Resolução, acrescentando outras que se conciliem com suas especificidades regionais e com a política de proteção integral aqui planejada.

## 5 CONCLUSÃO

Os direitos humanos das vítimas de criminalidade devem primordialmente ser respeitados e tutelados pelo Ministério Público.

Um adequado, humanizado, respeitoso e digno atendimento para as vítimas de crimes é extremamente necessário no procedimento processual penal brasileiro e, em relação ao tratamento das pessoas vulneráveis, incluída a mulher em situação de violência doméstica, a urgência é mais que evidente.

Cabe ao Ministério Público, como órgão de garantia e defesa dos direitos humanos, atuar fortemente na defesa da vítima, minorando os danos causados pelo crime, amparando-a e prestando um atendimento digno para que a vítima e seus familiares possam superar o trauma da prática criminosa e saber que a Instituição Ministerial com elas se preocupa, não as vendo apenas como objeto de prova, mas sim como sujeitos de direitos humanos que precisam ser respeitados.

A instalação de um Núcleo de Atendimento às Vítimas na estrutura organizacional do Ministério Público do Maranhão demonstrará essa preocupação ministerial e cumprirá com sua missão constitucional de defensor da sociedade e garantidor dos direitos humanos de todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade*. Brasília: CNMP, 2019.

CANUTO, Érica. *Princípios especiais da Lei Maria da Penha e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GARCIA-PABLOS, Antônio de Molina; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 6. ed. Trad. Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LYRA, Roberto. *Como julgar, como defender, como acusar*. Belo Horizonte: Lider, 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direitos Humanos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense/Método, 2021.

MORAN, Fabiola. *Ingerência penal & proteção integral à vítima*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.



# ÁGORA: A SOCIEDADE COMO PROTAGONISTA DO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA RELAÇÃO COM O ESTADO

AGORA: SOCIETY AS A PROTAGONIST OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES IN RELATION TO THE STATE

*Afonso Clenício da Costa Silva<sup>1</sup>*

**Resumo:** O protagonismo social no desenvolvimento de políticas públicas frente ao Estado se mostra como a renovação do paradigma grego da Ágora. Adota-se o método dialético de abordagem, utilizando-se, para tanto, as regras estatuídas pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP-MA), respeitados os rigores e normas produzidas pela ABNT/NBR para a pesquisa científica e, ainda, a técnica de pesquisa indireta, com vistas a subsidiar as discussões acerca do exercício do poder-cidadão como fórmula democrática, constitucionalmente amparada, capaz de motivar o desenvolvimento de políticas públicas por parte do Estado, de acordo com as reais necessidades e vontades do cidadão. Identifica-se o papel do Ministério Público como mediador-indutor de políticas públicas e defensor da democracia e dos interesses sociais, tratando-se, em seguida, do protagonismo social, baseado na Ágora grega, servindo de fio condutor o I Fórum de Discussão de Políticas Públicas da área Itaqui-Bacanga, notadamente por meio das conquistas sociais dele advindas, bem como do novo formato virtual que assume via “Projeto Ágora: o Ministério Público como guardião da democracia e da cidadania” e da sua proposta de realização na cidade de Vargem Grande (MA), denominada “I Fórum de Discussão de Políticas Públicas – Ágora”.

**Palavras-chave:** democracia direta; sociedade; Ministério Público; política pública; Projeto Ágora.

**Abstract:** Social protagonism in the development of public policies vis-à-vis the State is shown as the renewal of the Greek paradigm of the Agora. The dialectic method of approach is adopted, using, for this purpose, the rules established by the Superior School of the Public Prosecutor’s Office of Maranhão State (ESMP-

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Maranhão. Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Terezinha (CEST). E-mail: clenicio@mpma.mp.br e/ou aldebaranslma@gmail.com.



MA), obeying the rigors and rules produced by ABNT / NBR for scientific research and, still, the indirect research technique, with the purpose to support the discussions about the exercise of citizen power as a democratic formula, constitutionally supported, capable of motivating the development of public policies by the State, according to the real needs and wants of the citizen. The role of the Public Prosecutor's Office as a mediator-inducer of public policies and defender of democracy and social interests is identified, followed by social protagonism, based on the Greek Agora, serving as the guiding thread for the I Forum for the Discussion of Public Policies in the Itaqui-Bacanga area, notably through its social achievements derived, as well as the new virtual format taken through the "Agora Project: the Public Prosecutor's Office as a guardian of democracy and citizenship" and its proposal for realization in the city of Vargem Grande (MA), called "I Public Policy Discussion Forum – Agora".

**Keywords:** Direct democracy. Society. Public Prosecutor's Office. Public policy. Agora Project.

## 1 INTRODUÇÃO

A participação direta da população nas decisões político-administrativas das cidades gregas de tempos idos, por volta do século VIII a.C., tornou-se algo impraticável em larga escala, seja pela má vontade política dos governantes, seja pelo contínuo aprofundamento dos níveis de complexidades das sociedades humanas no decorrer do processo civilizatório e em tempos de megacidades.

Em sua versão mais nostálgica e nascente de democracia, a política grega permitia que seus cidadãos, em sentido estrito, pudessem livremente se reunir no espaço público da *Ágora* para discutir e buscar soluções para os problemas das cidades (*pólis*).

Em dias atuais, os espaços de discussão migraram da praça pública para os ambientes virtuais de rede (Apps, WhatsApp, Twitter, dentre outras), permitindo que grupos massivos de pessoas passassem a formar comunidades e interagir umas com as outras nesses ambientes, sem a necessidade sequer de sair de casa, utilizando-se exclusivamente das tecnologias da informação (TIs) através de equipamentos eletrônicos (celular, smartphome, PC, terminais eletrônicos).

Nesse viés, a linha de pesquisa adotada por este estudo coloca em perspectiva o entendimento de que o cidadão é o principal financiador di-

reto e indireto dos recursos públicos, devendo gozar de papel de destaque na condução das ações governamentais, as quais precisam ser colocadas em prática com a transparência necessária para o julgamento da sociedade.

Mostra-se forçosa a discussão acerca do exercício direto do poder-cidadão, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Cidadã de 1988, com a utilização de ferramentas de TI's, através da reflexão sobre o protagonismo da sociedade no desenvolvimento de Políticas Públicas na relação com o Estado. Suscitando, dessa forma, o envolvimento de estudiosos e autores do calibre de Daniela Arguilar Camargo, Sérgio Reis Coelho, Katya Kozicki, Mônica Silva Cruz, José Márcio Maia Alves, Rubens Pinto Lyra, dentre outros, para aprofundar os estudos, que, sem maiores pretensões, não visam esgotar seu conteúdo, mas tão somente estimular a reflexão sobre a matéria e, quiçá, ante um grupo tão seletivo, ocupar espaço em alguma estante de consulta.

Para elaboração deste artigo, optou-se pela adoção do método dialético de abordagem, vislumbrando a extração das principais vertentes de pensamentos sobre o exercício direto da democracia, bem como seus pontos de divergência e de congruência sobre a temática ora apresentada, observando-se, neste contexto, por questões regulamentares, as regras emanadas da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP-MA), obedecidos os rigores e normas produzidas pela ABNT/NBR para a pesquisa científica.

A técnica de pesquisa adotada foi a indireta, através de levantamento bibliográfico e documental do referencial teórico, com a utilização de materiais, nos formatos gráfico e eletrônico, como livros científicos, artigos científicos, revistas, dentre outros, necessários para a construção desta pesquisa.

## 2 DIREITO E PODER-CIDADÃO

A relação axiológica entre Estado e cidadania guarda estreita relação com o direito de votar e de ser votado, pois os valores entre essas grandezas se confundem, na medida em que, para que exista um cidadão, de fato e de direito, não basta possuir apenas a nacionalidade, mas, no caso brasileiro, se faz necessário que o indivíduo participe também da vida pública, isto é, possua direitos políticos mediante um título de eleitor válido. Ou seja, é em razão do direito de votar e de ser votado que se

sustenta a normatividade e a regulação das condutas e da participação da vida política, qual seja, a cidadania.

Santana Júnior *et al.* (2009) destacam que:

[...] o estado deve se estruturar para poder fornecer ao cidadão os melhores meios para facilitar e otimizar a sua participação nas decisões governamentais. Nesse sentido, Kondo (2001) afirma que o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) está transformando as relações entre governos e cidadãos em muitas áreas. As TICs facilitam a publicidade das regras e os critérios que governam as decisões. Os responsáveis por determinadas decisões ou atividades podem ser prontamente identificados.

Em certa medida, embora o Direito tenha como retórica a busca incessante pela verdade real e pela promoção da justiça social, seu emprego, salvo melhor percepção, colide com os anseios sociais, da igualdade formal e do justo juízo, sopesando a espada com maior rigor sobre aqueles menos afortunados e menos instruídos, favorecendo, *a contrario sensu*, os mais abastados e cultos, que, fazendo uso da sua influência e das instituições de controle social, se utilizam dos aparelhos ideológicos e do poder diretivo para auferir vantagens para si, para seus pares ou para outrem, em detrimento de uma sociedade igualitária, cuja maior parte dos seus cidadãos se vê apática e submissa ao feitor. O cidadão com direito a voto, mas sem voz nem vez.

Na mesma linha, a relação simbólica entre Direito e cidadania ganha contornos do fisiologismo do poder institucionalizado que desarmoniza a sociedade civil, encurtando o arreo sobre aqueles que promovem levantes, e, adestrando nos moldes do “pão e circo” uma sociedade que, no seu parco direito ao voto, transfere “todo o poder dela emanado” aos governantes, pois incapaz de decidir sozinha sobre o rumo de sua vida, tendo em vista que o que se pretende, ao garantir o poder concentrado nas mãos de poucos, de fato, é a manutenção do *status quo* do senhoreado, com a subversão do pacto social próprio do seu tempo e a manutenção de uma sociedade de desiguais, forjada simbolicamente no modelo do capital e indústria, no qual uns poucos detêm o capital e os meios de produção, e a grande massa participa apenas com o seu trabalho, resultando na exploração dos segundos pelos primeiros.

De outro modo, Direito e cidadania afastam a possibilidade da construção de uma cidadania de Direito, proativa, emanadora do poder, forjada no bem comum, pois distancia o primeiro do segundo, no qual o direito disponibilizado ao grosso da sociedade está limitado aos ditames e interesses de uma minoria detentora, de fato, do poder e fomentadora da ideologia dominante, restando ao cidadão eleger o seu algoz, legitimado pelo sufrágio do voto.

Certo que:

[...] ‘o Estado e suas entidades sob o prisma dos contratos que ambos representam, considerando-se, ainda, que cada uma das partes envolvidas nesses contratos, age de acordo com seus próprios interesses.’ [...] dentre esses diversos contratos existentes, o mais significativo é o que representa a relação entre Gestor Público (agente) e Cidadão (principal) (SLOMSKI *apud* SANTANA JÚNIOR *et al.*, 2009).

Neste contexto, a ágora, a despertar o pensamento coletivo, se faz ouvir pelas redes sociais, que, embora esvaziem as ruas em grande medida, possibilitam um novo foco de tensão, seja pela fluidez das *fakes*, tão criticadas pelas mídias corporativas, as quais não admitem perder o controle ideológico das massas, seja pela capacidade de aglutinar um contingente de cidadãos maior que os eleitores de um mandatário, suficientes para sedimentar projetos de lei contrários aos interesses dos diplomados relatores, que se obrigam a reformar e deformar, para então votar seu Frankenstein, forjado nos porões palacianos. Resta agora ao cidadão entusiasta e resiliente ao comportamento de manada alimentar as praças de discussão sociais, *rinha* de muro baixo, que expõe o malfeitor e o malfeito, com denúncia às claras. Um candeeiro fora da caverna, capaz de mostrar a sombra e a luz, facultando ao eleitor atento esperar a Ágora grega em dias atuais.

### **3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Formalmente, o Estado brasileiro é laico. No entanto, guardadas as devidas dimensões etéreas e dogmáticas, a promulgação da sua Consti-

tuição Social se deu sob a proteção de Deus, que, embora não guarde valor normativo, isto é, cogente e vinculante como qualquer ditame constitucional, integra o corpo da Carta Magna, corroborando o valor interpretativo do aparato jurídico-constitucional, atuando alternativamente como régua de aferição de constitucionalidade de uma norma infraconstitucional, servindo, *in casu*, como pano de fundo para discurso ora travado sobre “O papel do Ministério Público como agente de defesa dos interesses sociais”. E é nesse viés que devemos nos indagar sobre a vocação institucional do Ministério Público.

Pois bem, para melhor responder a esse questionamento, primeiramente se faz necessário entender a missão do Ministério Público, que é, *grosso modo*, exatamente a *de lutar pela manutenção e efetivação do Estado de Direito e da Democracia*, incumbência constitucional essa estatuída a partir do “Art. 127. 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” (BRASIL, 2016).

Trazida a lume a dupla vocação constitucional atribuída ao Ministério Público, quais sejam, a de concomitantemente ser agente transformador e fiscal da ordem jurídica, se impõe como resposta à indagação mais condizente ao seu mister institucional a função de processar problemas, notadamente como um poder-dever que lhe permite o atendimento do fim público, ou seja, o dever de agir.

Noutras palavras,

[...] a sociedade brasileira atribui ao Ministério Público uma identidade institucional que, pelo menos no âmbito da provocação jurisdicional e administrativa para a garantia de direitos transindividuais, aproxima-o de uma espécie de garantidor-mor da efetividade das promessas da Constituição Federal de 1988, sobretudo quanto aos direitos sociais e individuais indisponíveis [...] (CRUZ; ALVES, 2015).

Alinhavando, mais uma vez, o poder-dever derivado da vocação ministerial, remete à estreita ligação da atuação do Ministério Público com o Princípio da Legalidade, tendo em vista que, ao contrário da Administração Pública, que é um dever de agir, o particular pode fazer tudo

aquilo que a lei não proíbe, transformando o seu poder de agir numa mera faculdade. Ou seja, os poderes administrativos são irrenunciáveis, caracterizando a omissão do agente em abuso de poder, podendo incorrer em responsabilização civil e administrativa.

Uma vez identificado o sentido da existência do Ministério Público, qual seja, o processamento de problemas, e, ainda, a sua legitimidade constitucional, embutida no art. 127, da CF/88, cumpre desvelar, em tempo, a sua incumbência de defesa reativa e proativa dos interesses sociais, considerando a necessidade de estar preparado para todos os cenários e contingências próprias das complexidades da sociedade.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 2016, p. 80).

No que tange ao planejamento reativo, assim entendido como aquele que visa agir contra coisas pontualmente danosas, a atuação do Ministério Público pressupõe uma provocação direta ou indireta, com vistas à manutenção da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Noutro viés, a incumbência proativa do Ministério Público vislumbra uma atuação preventiva e não repressiva, na qual a participação popular torna-se uma ação *sine qua non* para a efetivação das políticas públicas correlatas aos interesses sociais, tomando a sociedade como parceira na efetividade dos direitos e garantias fundamentais, e, ainda, no combate aos fatores de risco, como a ausência de transparência dos gastos públicos, a escassa participação da sociedade no planejamento e na execução de políticas e de orçamentos públicos, dentre outros, buscando sempre minimizar os problemas decorrentes da democracia delegativa e da hipotrofia da participação popular em espaços de poder político pela efetivação de direitos e fortalecimento dos espaços democráticos.

Para Coelho e Kozicki (2013):

O Ministério Público assume a sua vocação democrática, passando a enfrentar problemas das mais diversas origens, dialogando com os mais diferentes

grupos sociais, intermediando disputas e conflitos, ou seja, aprofundando o exercício de suas atribuições no intuito de resguardar o interesse público e de transformar a realidade em que atua.

A legitimidade do Ministério Público frente à sociedade não se trata de mero ato administrativo, mas está para além do limite do texto frio da lei, incumbindo-lhe o papel de guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis e alargando seu espectro de atuação, tornando-o apto ao exercício do poder de *accountability*.

Asseveram Santana Júnior *et al.* (2009):

Accountability, [...] é a responsabilidade de todo gestor público na prestação de contas à sociedade. Não se trata apenas de um mecanismo formal, alicerçado em demonstrativos puramente técnicos, longe da realidade da grande população. Deve ser encarado como o mecanismo que permita ao cidadão visualizar em todos os graus as responsabilidades individuais dos gestores públicos, eleitos pela maioria da sociedade, e poder, assim, julgar e cobrar pelos atos praticados por esses administradores governamentais.

Cabe observar a *accountability* não só como um poder capaz de impactar os representantes políticos, mas antes como uma virtude moral, que move o cidadão a querer participar efetivamente das decisões político-administrativas, por entender que a condução da coisa pública é, antes de tudo, direito de todos e um dever de cada indivíduo, em fina contrariedade ao modelo representativo, à prática da corrupção, à resolução de problemas por meio de “jeitinhos”.

Sob a ótica da *accountability* social, a participação nas decisões político-administrativas torna-se uma prática rotineira e integrada à sociedade, em contraposição à eleitoral, na qual a poliarquia não gera respostas imediatas à deslealdade, dando vazão aos elementos democráticos em face das democracias delegativa e dos seus vícios de formação.

Quanto à atuação do Ministério Público, os representantes do sistema político tendem a abrirem-se ao novo modelo de ação relacionada à *accountability* quando efetivamente comprometidos com o interesse públi-

co e as demandas sociais, ou, ainda, como forma de minimizar o dispêndio de recursos políticos, econômicos, cognitivos e organizacionais, quando se comportam meramente como cobradores de impostos, avessos às demandas sociais.

[...] É exemplo disso uma perspectiva de atuação pedagógico-propositiva do Ministério Público para a formação de políticas públicas, quando fomenta a participação da comunidade pela via de processos de racionalização comunicativa, cujas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação pelos envolvidos (HABERMAS *apud* CRUZ; ALVES, 2015).

Por derradeiro, a *accountability* horizontal tem como pano de fundo o enfrentamento da subversão da “Autorização Eleitoral” formatada a partir do voto do eleitorado, bem como pela participação das “Agências estatais” de controle em ações extra demandistas, com vistas a garantir uma maior eficiência, eficácia e efetividade na atuação do ente público. Incumbe ao Ministério Público, como Agência estatal, um papel reativo, tendo em vista que o seu poder-dever de agir deverá ser realizado em favor do bem público e, por conseguinte, representar um dever de agir.

Nesse cenário, Coelho e Kozicki (2013) asseveram que:

O Ministério Público demandista é o mais conhecido, o tradicional, aquele que atua perante o Poder Judiciário, transferindo a este a resolução dos problemas sociais que chegam ao seu conhecimento. O resolutivo, ao contrário, atua fora da jurisdição, no plano extrajudicial, tentando resolver as contendas sociais com instrumentos próprios, previstos legalmente, tais como o termo de ajuste de conduta, as recomendações, os acordos extrajudiciais, etc., trabalhando de modo paralelo ao poder jurisdicional do Estado.

O papel resolutivo exercido pelo Ministério Público é da maior relevância, principalmente nas questões que envolvem direitos coletivos, pois o Poder Judiciário brasileiro tem demonstrado certa aversão a esse



tipo de ações, mesmo um despreparo para lidar com conflitos coletivos, o que se reflete no pequeno número de ações coletivas que são julgadas em comparação com as ações individuais, tornando imprescindível a atuação do Ministério Público.

Nesse viés, mais uma vez a legitimidade do Ministério Público frente à sociedade é posta à prova, vez que, colocado em prática o procedimento no qual os atores sociais entram na arena com vistas a definir a sua agenda, formulam políticas e definir prioridades, por vezes se faz necessária a utilização de meios estratégicos que permitam a consecução das suas demandas, seja pela imposição, utilizando-se da autoridade e hierarquia, seja pela persuasão, no tocante à “sedução” do líder, seja pela negociação, notadamente pelo intercâmbio de interesses, seja, ainda, pela mediação, equacionando interesses.

Inadmissíveis os meios negociais, resta ao representante ministerial, valendo-se dos recursos necessários, utilizar-se da coação, com vistas a fazer o gestor público entender que haverá um preço a ser pago, se não assumir uma postura adequada na administração dos interesses públicos, partindo-se, em seguida, caso não seja o suficiente para compeli-lo a ajustar-se, aos meios de dissuasão, o que implica a ameaça de utilizar-se de uma força ainda maior, como forma de angariar sua adesão e, em não sendo possível dissuadi-lo, se necessário, partir para o confronto, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial, sem, no entanto, perder o equilíbrio, pois o que se visa, antes de mais nada, é atender às demandas sociais latentes.

A contrario sensu, a incumbência de defesa alcança uma extensa plêiade acerca do ‘como-fazer’, que é tocada pela teoria dos poderes implícitos do Ministério Público, segundo a qual a instituição poderá lançar mão dos instrumentos jurídicos que estiverem à sua disposição, inclusive no âmbito extrajudicial, para atingir [...] a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis tanto sob o viés demandista, quanto pelo resolutivo-intermediador de políticas públicas (ALMEIDA *apud* CRUZ; ALVES, 2015).

Tomam-se, assim, os tipos ideais propostos por Ros (*apud* COELHO; KOZICKI, 2013), caracterizados pela atuação do Ministério Públi-

co nas diversas regiões do país, cada uma com suas próprias peculiaridades, enquanto:

- (a) Órgão tutelar, aparecendo como único titular verdadeiramente apto a defender os interesses sociais, agindo em prol da coletividade no intuito de superar as meras motivações particulares. A sociedade é vista como incapaz de defender os seus direitos, necessitando de uma instituição que a auxilie.
- (b) Protetor de minorias e de diversos grupos formadores da sociedade civil, em que a atuação ministerial surge com um perfil transformador, de mudança social, figurando como uma instância que possibilita o diálogo entre os movimentos sociais e o Estado, e com isso empreende câmbios significativos na realidade social. A sociedade [...] mostra-se bastante atuante, engajada, pressionando o Ministério Público para que viabilize a implementação de mudanças, ressaltando-se que esse 'potencial transformador atribuído ao Ministério Público, nessa visão, deve-se mais aos canais que este abre à sociedade civil do que à sua própria atuação inercial'.
- (c) Órgão de mediação, atuando entre os vários setores da sociedade civil e do Estado, não sendo possível situar o Ministério como substituto da sociedade civil, tampouco como o responsável por transformações sociais significativas, mas sim como um coordenador, um articulador entre os vários grupos existentes na sociedade e os diversos segmentos sociais.

Necessário admitir que o processo *accountability* implementado na construção social passa primeiramente pela capacidade de amálgama de indignação de cada indivíduo e, ainda, pelo alinhamento dessa mesma sociedade com os interesses públicos, mostrando-se primeiramente como uma construção pessoal, para que se reflita mais intensamente na esfera institucional, verdadeiro espelho da sociedade a quem serve.

Necessário, ainda, se faz o entendimento de *accountability* assentado no sentimento de pertença, em que tanto o cidadão como o Poder Público agem como donos e guardiães da coisa pública, buscando oferecer o melhor resultado possível para toda a sociedade.

Na mesma linha, cabe ao Ministério Público, no uso das suas atribuições e no dever de agir, demover dos gestores as pretensões individualistas e pouco republicanas, que se oponham ao interesse público.

Importante destacar que, em tempos atuais, a sociedade conta com uma nova forma de *accountability*, manifesta nas redes sociais, mídias, apps, dentre outras, permitindo uma fiscalização mais direta e seletiva das ações públicas, vez que, qualquer pessoa com acesso a essas tecnologias, pode apresentar suas críticas e questionamentos relativos aos agentes públicos, e, inclusive, acompanhar através dos portais de transparência, todos os atos administrativos, aplicação de recursos, cargos, vencimentos e demais atividades desses agentes, facilitando o controle social sobre as instituições e seu pessoal.

Em linhas gerais,

A forma de governar democraticamente está ligada ao modo de governo relacional ou também chamado de governo em rede, pois a sua finalidade é a construção do desenvolvimento humano junto com os cidadãos. Assim, a cooperação entre os atores, agentes e participação cidadã é considerada como uma função estrutural de governo na chamada sociedade-rede (CAMARGO, 2016).

A atuação do Ministério Público, no exercício do seu mister, não se furta ao compromisso de agir sempre em prol da sociedade e da democracia, oferecendo sua túnica a todo cidadão, e principalmente ao mais desvalido, fomentando políticas públicas e granjeando a sociedade em torno da virtude moral construída como o poder da *accountability*, gerando, por via de consequência, uma maior integração social, com efetiva participação popular nas proposições e no aperfeiçoamento de políticas públicas, tomando como agentes de fomento os órgãos ministeriais.

Ante o cenário ora apresentado, vislumbra-se o poder da *accountability* intrínseco à visão ministerial de *consolidar-se na sociedade como instituição de credibilidade, independente, inovadora e transformadora da realidade social*, múnus constitucional latente a toda atividade ministerial, conduzindo essa mesma sociedade, nos moldes da ágora ateniense, ao protagonismo na indução das políticas públicas.

#### 4 **ÁGORA:** A SOCIEDADE COMO PROTAGONISTA E INDUTORA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na Ágora ateniense, berço da democracia, os próprios cidadãos tomavam as decisões referentes à cidadania, não havendo a transferência da sua titularidade e/ou do seu exercício para outrem. Com a modernidade, porém, essa semente de democracia foi se ampliando, se universalizando, e permitiu que grupos que antes se encontravam excluídos desse processo político público pudessem tomar parte nas decisões políticas através dos Mecanismos de Democracia Direta (MDDs), a exemplo da Consulta Popular, Iniciativa Popular, Referendo, dando maior legitimidade ao sistema político, pois os cidadãos decidem por si mesmos e não através dos políticos profissionais.

O emprego crescente das tecnologias da informação (TI's) e a massificação de equipamentos eletrônicos (celular / smartphone / PC / terminais eletrônicos / totem), hoje disponíveis, permitem a superação das grandes distâncias e viabilizam a interatividade de grande contingente de pessoas em uma grande comunidade digital, tanto em âmbito local quanto em âmbito regional ou, até mesmo, mundial, possibilitando o rompimento das limitações para o exercício direto da democracia, decorrentes das grandes concentrações urbanas, através da apresentação de propostas por qualquer pessoa do povo ligada à rede da internet, *in casu*, via aplicativo Ágora, e da quantificação de listas de apoiantes.

Na visão de Santana Júnior *et al.* (2009):

[...] a principal contribuição que o uso da internet pode trazer para a divulgação das ações governamentais é a redução de custo do exercício da cidadania, uma vez que o cidadão terá a oportunidade de despender uma quantidade menor de tempo e dinheiro para obtenção das informações do seu interesse, consolidando os fundamentos de uma sociedade democrática e plural.

Ademais, a criação de uma cultura de participação direta da população nas tomadas de decisão referente à cidadania para fazer frente ao sentimento da falta de representatividade na classe política é latente no seio da sociedade, tornando o aprimoramento da democracia direta não

só um imperativo legal, mas também uma necessidade de sintonia com as melhores práticas de administração pública, que carecem de crescentes níveis de eficiência e de *accountability*.

Desse modo, a iniciativa da criação e popularização de um aplicativo no modelo proposto (Aplicativo Ágora) permitirá ao Ministério Público do Maranhão, renovando sua legitimidade através da defesa do poder-cidadão, exercendo com maior efetividade o seu mister constitucional de guardião da democracia e de defesa da sociedade, interagir com os demais agentes políticos e gestores públicos em consonância com as demandas apresentadas pelos cidadãos.

O lastro instrumental utilizado para subsidiar a estruturação do aplicativo Ágora tem como pano de fundo a possibilidade de replicar, sob o formato eletrônico, com a utilização do aplicativo Ágora, a experiência piloto realizada na Área Itaqui-Bacanga e seu entorno, em São Luís (MA), cujos resultados práticos passamos a relatar:

#### **4.1 I Fórum de Discussão de Políticas Públicas da Área Itaqui-Bacanga**

O I Fórum de Discussão de Políticas Públicas da Área Itaqui-Bacanga, com o tema “Plano local de desenvolvimento sustentável”, foi promovido pelo Instituto de Cultura e Preservação da Ilha de São Luís (ICPISL) e teve seu ponto de culminância no dia 17 de junho de 2006, contando com a presença de diversos representantes comunitários da Área Itaqui-Bacanga, dentre os quais: Centro Comunitário Cultural e Social do Sá Viana, Associação Beneficente do Vila Embratel, Conselho de Saúde do Distrito Itaqui-Bacanga, União de Moradores do Residencial Paraíso, MACAIB, CONDESVEA, Conselho Tutelar, Conselho Político da Área Itaqui-Bacanga, líderes religiosos, contando ainda com a presença de mais de 150 (cento e cinquenta) populares das diversas comunidades da Área Itaqui-Bacanga, cuja população residente ultrapassa os 250.000 habitantes.

Destaca Camargo (2016):

A participação da sociedade nos processos decisórios, ou a colaboração dos cidadãos na gestão dos municípios, é realizada por meio de votações com cunho não obrigatório, e elas acontecem com pouca frequência em determinados municípios do Brasil,

e é dessa forma de governança em que os enfrentamentos sociais são debatidos pela sociedade, elencando dentre muitos, o mais urgente ou necessário de acordo com ela.

Cumprе realçar que a idealização do I Fórum Itaqui-Bacanga, realizado no CEMA da Vila Embratel, fugiu, essencialmente, aos protocolos político-partidários, pois não sustentou a bandeira ou ideologia de qualquer partido político, tendo em vista tratar-se de uma assembleia de populares para

[...] sensibilizar as comunidades participantes, da necessidade de adotarem uma postura mais participativa, que implique na melhoria da qualidade de vida para toda população, deixando de ser algo ‘desejado’, ao longo dos anos, para se tornar algo concreto, hoje, [...] (ICPISL, 2006).

A programação do Fórum Itaqui-Bacanga obedeceu à seguinte ordem:

- a) Acolhimento, um primeiro contato com os participantes do Fórum, realizado pela equipe de Infraestrutura, para a ambientação;
- b) Abertura, como ato formal, destinado à composição da mesa diretora, composta exclusivamente pela equipe de Coordenação;
- c) Palestra de Abertura, com o tema “Políticas Pública: a sociedade como protagonista na relação com o Estado”, ministrada pelo Coordenador Afonso Silva, morador da Vila Embratel, para introduzir a população na temática do Fórum;
- d) Mesa-Redonda, com o tema “Área Itaqui-Bacanga: plano local de desenvolvimento sustentável”, composta por lideranças locais, traçando um panorama das principais demandas vivenciadas pela população local, para em seguida suscitar a formação dos grupos de discussão, compostos por pelo menos 35 (trinta e cinco) pessoas, cada, escolhidos aleatoriamente dentre os presentes e divididos nas seguintes abordagens: Grupo 1 – Infraestrutura, Grupo 2 – Meio-ambiente,

Grupo 3 – Saúde, e, Grupo 4 – Educação, suspendendo-se os trabalhos ao meio-dia, para o almoço, com previsão de retorno às 14h.

- e) Socialização das ideias dos grupos, uma vez identificados os diversos problemas locais dentro das abordagens propostas; um representante de cada grupo passou a apresentar suas demandas, apontando também as propostas de solução para os problemas identificados na discussão;
- f) Plenária final e votação das propostas; nesse momento, os problemas e as propostas dos grupos foram submetidos ao escrutínio da Assembleia para, por maioria de votos, serem escolhidas as 3 (três) temáticas prioritárias de cada grupo a serem pleiteadas ao Poder Público, em suas diversas esferas.

Na visão de Lyra (1998),

[...] só há participação política efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode ‘apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso da ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos (Filla e Battini, 1993).

Ou seja, mais precisamente, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escolas, etc.) ou na esfera pública (orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias, etc.).

Em justa medida e, a título ilustrativo, podemos apontar como resultados práticos diretos e indiretos do Fórum Itaqui-Bacanga, por temática:

- a) Infraestrutura: aumento do efetivo policial e instalação, pela Política Militar (PMMA), do 1º BPM Brigadeiro Falcão, localizado na Avenida dos Portugueses; aumento do número de linhas e quantidade de ônibus em circulação nas comunidades locais; entrega, ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (ALEMA), do “PROJETO CASA

- LEGAL”, com vistas à regularização fundiária das áreas de ocupação;
- b) Meio-ambiente: interdição do matadouro industrial para sanar problemas relacionados a despejo irregular de restos de animais abatidos em rios e córregos situados na Área;
  - c) Saúde: ativação do Hospital da Mulher, no Anjo da Guarda;
  - d) Educação: instalação de mais escolas públicas e creches, ronda policial nas escolas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder-cidadão, em essência, exige da sociedade uma postura ativa e proativa frente à solução dos problemas que afetam seus cidadãos e dificultam o pleno desenvolvimento da condição de bem-estar social, devendo-se levar em conta, *a contrario sensu*, que se o cidadão não participa das discussões das políticas públicas de seu interesse, alguém, agindo em seu nome, pode fazer aquilo que ele não deseja.

Incumbe ao Ministério Público, enquanto fomentador da Democracia e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dialogar com os mais diversos grupos sociais e poderes constituídos, a fim de dar maior resolutividade das demandas para que não haja a necessidade do seu ajuizamento e, por via de consequência, um maior desgaste e demora na solução dos litígios.

Cumpre realçar que o exercício da democracia direta, com o avanço das tecnologias de informação, que permitem a formação de grupos sociais em ambiente virtual, como uma *Ágora* moderna, mostra-se plenamente viável, uma vez superadas as grandes aglomerações de pessoas e verificada a viabilidade técnica, as discussões e decisões acerca dos problemas das cidades podem ser realizadas em tempo real e com o emprego mínimo de recursos financeiros e de pessoal.

Guardando similitude com a experiência do I Fórum de Discussão de Políticas Públicas da Área Itaqui-Bacanga, o “Projeto *Ágora*: democracia e cidadania” encontra-se atualmente em fase de estudo de viabilidade técnica, para o formato eletrônico, na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, e, ainda, avançando na proposta de “protagonizar a sociedade no desenvolvimento de Políticas Públicas na relação com o Estado”, encontra-se em



fase de preparação o “I Fórum de Discussão de Políticas Públicas – Agora”, para a cidade de Vargem Grande (MA), com apoio da Promotoria de Justiça daquela cidade, previsto para ser realizado no primeiro semestre de 2020.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

CAMARGO, Daniela Arguilar. Reflexões sobre governança democrática no poder local: a arte de governar compartilhada entre estado e sociedade. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 12, 2016, Santa Cruz do Sul. *Anais[...]*. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14611>. Acesso em: 16 set. 2019.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: <https://bdjur.tjdf.tjus.br/xmlui/handle/123456789/16492>. Acesso em: 16 set. 2019.

CRUZ, Mônica Silva; ALVES, José Márcio Maia. O Ministério Público e a “incumbência de defesa” dos direitos sociais e individuais indisponíveis: uma análise discursiva. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 47, p. 193-222, set./dez. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/clenicio/Desktop/ESMP%20Prof.%20Marcio%20-%206494-28904-1-PB.pdf>. Acesso em: 8 set. 2019.

INSTITUTO DE CULTURA E PRESERVAÇÃO DA ILHA DE SÃO LUÍS – ICPISL. Fórum de discussão de Políticas Públicas da área Itaqui-Bacanga, 1, 2006, São Luís. São Luís, 2006.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, n. 140. out./dez. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/413/r140-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 set. 2019.

SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros de *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC*, Brasília, DF, v. 3, n. 3, art. 4, p. 62-84, set./dez. 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/284092801\\_Transparencia\\_fiscal\\_eletronica\\_uma\\_analise\\_dos\\_niveis\\_de\\_transparencia\\_apresentados\\_nos\\_sites\\_dos\\_poderes\\_e\\_orgaos\\_dos\\_Estados\\_e\\_do\\_Distrito\\_Federal\\_do\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/284092801_Transparencia_fiscal_eletronica_uma_analise_dos_niveis_de_transparencia_apresentados_nos_sites_dos_poderes_e_orgaos_dos_Estados_e_do_Distrito_Federal_do_Brasil). Acesso em: 14 nov. 2019.



# TRIBUTOS MUNICIPAIS NO ESTADO DO MARANHÃO: A EFETIVA ARRECADAÇÃO À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL

## MUNICIPAL TAXES IN THE STATE OF MARANHÃO: THE EFFECTIVE COLLECTION IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL TEXT

*Antonia Lima dos Reis<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo, desenvolvido dentro do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* Gestão e Governança em Ministério Público, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, tem como escopo promover uma discussão acerca da autonomia e autoadministração do ente federativo municipal, notadamente no aspecto da efetividade na instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente municipal. A abordagem se fará pelo método indutivo, visto que dados estatísticos serão apresentados neste trabalho, de modo a demonstrar a insustentabilidade da maioria dos municípios brasileiros, em especial os municípios do Estado do Maranhão, no tocante às suas incapacidades de financiar suas próprias estruturas administrativas, ficando na dependência quase que exclusiva do Estado e da União para a sobrevivência organizacional municipal. Ao revés, os dados estatísticos apresentam o Estado de Santa Catarina em 1º lugar em sustentabilidade, com uma gestão fiscal eficiente das prefeituras, em relação às demais prefeituras municipais do Brasil, reforçando, assim, a autonomia e o vínculo entre os cidadãos e o poder público local. Percebe-se, então, que, decorridos mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988, tributos de competência municipal nela previstos carecem de maior efetividade da norma constitucional, razão pela qual o presente artigo pretende despertar as autoridades constituídas para o exercício de sua autonomia e da autoadministração consagrada constitucionalmente e assim executarem suas políticas públicas, melhorando a qualidade de vida da população local.

**Palavras-chave:** direito constitucional; organização político-administrativa; autonomia; competência.

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduada em Direito Público com capacitação para Ensino no Magistério Superior pela Faculdade Damásio. Pós-graduada em Planejamento Tributário, Gestão e Auditoria Tributária, modalidade *Lato Sensu* pela Universidade Tuiuti do Paraná. Bacharel em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário do Maranhão. E-mail: antoniarmoraes@hotmail.com.

**Abstract:** This article, developed within the *Lato Sensu* Graduate Program in Management and Governance in the Public Prosecutor's Office, offered by the Superior School of the Public Prosecutor's Office of Maranhão State, aims to promote a discussion about the autonomy and self-administration of the municipal federative entity, notably in the aspect of effectiveness in the institution, forecast and effective collection of all taxes within the constitutional jurisdiction of the municipal entity. The approach will be done by the inductive method, since statistical data will be presented in this study, in order to demonstrate the unsustainability of most Brazilian municipalities, especially the municipalities of the State of Maranhão, with regard to their inability to finance their own administrative structures, remaining almost exclusively dependent on the State and the Union for municipal organizational survival. On the other hand, the statistical data present the State of Santa Catarina in 1st place in sustainability, with an efficient fiscal management of its municipalities, in relation to other Brazilian counties, thus strengthening the autonomy and bond between citizens and local government. It is noticed, then, that, more than 30 years after the 1988 Constitution, municipal taxes provided there still lack greater effectiveness of the constitutional rule. This is the reason why this article intends to awaken the constituted authorities for the exercise of their autonomy and constitutionally enshrined self-administration and thus to carry out their public policies, improving life quality of local population.

**Keywords:** constitutional law; political-administrative organization; autonomy; jurisdiction.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo será demonstrar que, passadas três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, a maioria dos municípios maranhenses não exercem, de modo eficaz e eficiente, sua competência tributária estabelecida na Carta Política. A ideia é apresentar de forma sintetizada a análise dos dados quantitativos e qualitativos acerca da Gestão Fiscal quanto à instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente municipal, tendo como parâmetro os exercícios financeiros de 2017 e 2018.

Os dados estatísticos apresentados no Diagnóstico da Gestão Fiscal dos municípios maranhenses, elaborado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, em dois exercícios financeiros de 2017 e 2018, estão na mesma linha dos estudos do exercício financeiro de 2018 apresenta-

dos pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan e do jornal digital Poder360, os quais divulgam pesquisas fundamentadas nos resultados fiscais oficiais declarados pelas próprias prefeituras maranhenses, revelando que 179 municípios maranhenses são insustentáveis por não terem autonomia, isto é, são incapazes de financiar suas próprias estruturas administrativas.

Pretende-se desenvolver também uma leitura da norma constitucional concedida aos entes da federação quanto à autonomia. Essa foi a opção do constituinte, que a organização política-administrativa da República Federativa do Brasil compreende União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CF, arts, 1º e 18).

Assim, a autoadministração dos municípios deve desenvolver-se com independência, pois isso nada mais é do que o pleno exercício de suas competências legislativas, administrativas e tributárias. Logo, não resta dúvida que a autoadministração tem por objetivo desenvolver sua autonomia financeira.

De fato, o Município só terá autonomia financeira quando, no dia a dia, exercer competências administrativas, legislativas e tributárias com a finalidade de consolidar a sua independência financeira.

Ressalta-se, ainda, que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina implementou o “Programa de Saúde Fiscal dos Municípios” em 2011 devido à hipossuficiência de “235 no total de 295 municípios catarinenses (80% deles). De cada R\$ 10 (dez reais) de receita municipal, no mínimo, R\$ 9 (nove reais) eram repassados pela União ou pelo Estado de Santa Catarina”. Dados levantados em estudo preliminar do Órgão demonstram uma situação extremamente alarmante e reveladora da dependência quase exclusiva do Estado e da União para sobrevivência municipal.

O método de abordagem utilizado para a elaboração deste artigo consistirá na adoção do método indutivo, pois tal premissa é baseada nos levantamentos da realidade da Gestão Fiscal praticada/adotada pelos municípios do Estado do Maranhão, nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, concluindo que a maioria desses municípios não efetivou suas atribuições quanto à obrigatoriedade da responsabilidade da gestão fiscal no tocante ao cumprimento à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente municipal (LC nº 101, art. 11, *caput*).

Por fim, como forma de encerramento, serão analisados os gráficos dos estudos acerca da gestão fiscal e da sua ineficiente arrecadação de

tributos, os quais repercutem na ausência de serviços públicos, por consequência, na negação dos direitos fundamentais declarados e assegurados na Constituição Federal de 1988, pois o gestor público municipal fica na dependência dos repasses do Estado e da União para manter sua estrutura administrativa.

## **2 ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal (CF, art. 1º), todos possuindo organização política, administrativa, legislativa e financeira, características relevantes e inovadoras do federalismo brasileiro (CF, arts. 18 e 30), sendo atribuídas aos Municípios as mesmas autonomias conferidas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988 se destaca por ser Constituição cidadã, pois é notável o seu caráter democrático, uma vez que o constituinte teve como protagonista uma sociedade civil que padecera mais de duas décadas de autoritarismo. Então, era necessário recuperar as liberdades públicas, incentivando o exercício de participação popular. É o que nos ensina Luís Roberto Barroso.

Por certo, nem tudo foram flores. Com toda a sua valia simbólica, a Constituição de 1988 é Constituição das nossas circunstâncias, sujeitas a imperfeições e vicissitudes. A esse propósito é preciso ter em conta que o processo constituinte teve como protagonista uma sociedade civil que amargara mais de duas décadas de autoritarismo. Na euforia – saudável eufória – da recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um notável exercício de participação popular. Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático (BARROSO, [201-], p. 3).

Diante disso, as normas constitucionais aplicadas aos Municípios foram que se organizassem por meio de lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, atendidos os princípios estabelecidos na

Constituição da República e na Constituição do respectivo Estado (CF, art. 29 e ADCT 11, parágrafo único). Vale lembrar que as constituições estaduais, embora consideradas, hierarquicamente, superiores às leis orgânicas municipais, devem observar a autonomia organizatória assegurada aos municípios pela Constituição da República.

Silva (2008a, p. 101) explica que as “normas de eficácia plena incidem diretamente sobre os interesses a que o constituinte quis dar expressão normativa. São de aplicabilidade imediata, porque dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade”.

Para Barroso (2012, p. 236), as normas de eficácia plena são aquelas que “receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata e independem de providência normativa ulterior para sua aplicação”.

Então, com o pacto federativo decorrente da Constituição Federal de 1988, definiram-se as repartições de competências, de responsabilidades, de direitos e de obrigações entre os entes federativos, possibilitando uma justa repartição dos recursos públicos para custear as necessidades da população e dar efetividade aos direitos fundamentais.

São inegáveis as transformações pós-Constituição de 1988 com as matérias aprovadas no texto constitucional, como: a organização do Estado e das Instituições; Federação; Separação dos Poderes e proteção dos direitos fundamentais, dentre outros, matéria de conteúdo relevante de desenvolvimento econômico e social, somente será possível sua concretização quando todos os atores envolvidos derem efetividade às normas constitucionais.

Ademais, o federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal de 1988 coloca o Município como entidade federativa indispensável ao sistema de repartição de competências integrantes da organização político-administrativa, garantindo-lhe plena autonomia. É o que nos ensina Novelino (2015, p. 637):

Não há no direito comparado grau de autonomia equivalente ao conferido pela Constituição de 1988 aos Municípios brasileiros. Em geral, as constituições reconhecem a sua autonomia administrativa, mas sem lhes conferir autonomia política (auto-organização). No Brasil, apesar de dotados de autonomia em Constituições anteriores, pela primeira



vez os Municípios foram elencados como entes federativos.

Logo, o texto constitucional aponta para a autonomia municipal em todos os níveis, pois só é possível a construção de um Estado Democrático de Direito onde os direitos fundamentais são garantidos e respeitados, eis que todos os direitos reivindicam uma postura positiva do governo.

Assim, a desejada autonomia política não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta no contexto de arrecadação de suas próprias receitas, sua gestão e responsabilidade na gestão fiscal.

Além disso, as entradas de recursos, através da arrecadação de receitas, possibilitam o atendimento dos serviços públicos, pois há sempre uma decisão financeira antecedente de cada atuação estatal que demanda recurso.

Por esse motivo, as finanças públicas, bem como as normas que as regulam, além de sua função instrumental, determinam que todos os cidadãos deverão custear com os tributos para efetivação dos direitos fundamentais. É o que nos ensina Gilmar Mendes:

O tributo, principal forma de receita pública do Estado Moderno, revela-se componente fundamental de sua estrutura, bem como do modelo econômico adotado no país. Ressalte-se que, em grande medida, a efetivação dos direitos fundamentais, declarados e assegurados na Constituição, não se faz sem o dispêndio de recursos, fato que não se limita aos direitos prestacionais. Dessa forma, o tema de tributação conecta-se com o próprio cerne da Constituição, os direitos e as garantias fundamentais (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1491-1492).

De sorte que, para conseguir autonomia financeira, será necessário dar efetividade ao poder de auto-organização e normatização, visto ser inconcebível imaginar autonomia de um ente que não tenha recursos financeiros para o desempenho de suas competências que a Constituição Federal ou Estadual lhe atribui. É o que nos ensina Alexandre de Moraes (2017, p. 505):

Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente,

por meio da edição de leis municipais; autogovernar-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, auto-administra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Então, para que o Município funcione, é necessário que arrecade receitas, as quais possibilitam a realização de programas, projetos e ações do município, transformam-se em despesas destinadas a atender às necessidades da população, além dos investimentos públicos para atender a interesse primário local.

## 2.1 Competência municipal constitucional

O Município pode ser definido como pessoa jurídica de direito público interno integrante da organização governamental brasileira junto com a União, o Distrito Federal e os Estados, todos autônomos, na medida de sua competência, constitucionalmente delimitada e definida. Assim, em relação ao Município, este possui competências que dizem respeito ao interesse local, isto é, as peculiaridades e necessidades ínsitas da localidade (CF, art. 30), *ex vi*:

[...]

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei (BRASIL, 2016).

Desse modo, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência (CF, art. 30, III); o constituinte entendeu que só é possível a construção do Estado Democrático de Direito, anunciado pelo art. 1º, passando por custos e estratégias que vão além da declaração de direitos, pois não há Estado Social sem que haja Estado Fiscal.

No tocante à competência tributária dos Municípios, concedida pela Constituição Federal, para que eles possam instituir e majorar tribu-

tos, com competência para legislar sobre tributos e as relações jurídicas a eles pertinentes (sujeitos passivos, bases de cálculo e alíquotas, etc.) (CF, art. 156 e incisos), *ex vi*:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar; [...] (BRASIL, 2016).

Portanto, o Município precisa do ingresso de recursos públicos para que seus órgãos e agentes potencializem sua missão constitucional de construir uma sociedade justa, livre, erradicar a pobreza e marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais.

## 2.2 Autonomia e capacidade de autoadministração

O Município, junto com os demais entes federativos (União, Estados e DF), tem competência comum, cumulativa, compartilhada ou administrativa (CF, art. 23), suas atribuições em forma de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, por exemplo, nas áreas de saúde, de educação, de cultura e do patrimônio histórico, de proteção ao meio ambiente, da política de educação para a segurança do trânsito, de fomento à produção agropecuária, bem como o combate à pobreza e suas causas, etc.

Silva (2008b, p. 484) entende que autonomia é a “capacidade de agir dentro do círculo preestabelecido, como se nota pelo arts. 25, 29 e 32 que a reconhecem aos Estados, Municípios e Distrito Federal, respeitados os princípios estabelecidos na Constituição”.

Foi com esse entendimento que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina justificou a implantação do “Programa de Saúde Fiscal dos Municípios”, para garantir o fornecimento dos serviços públicos necessários à população, tais como: escolas, hospitais, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, considerados investimen-

tos tipicamente municipais que fomentam as atividades econômicas locais e geram bem-estar para a população.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação nº 54, de 28/3/2017, dispondo sobre política nacional de fomento à atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente orientada para a defesa dos direitos fundamentais, transformação social, indução de políticas públicas, dentre outros. Esses objetivos supõem a produção de resultados concretos, *ex vi*:

Art. 10. No intuito de propiciar a maior adequação ou adaptação possível da atuação resolutiva à realidade local e às mais relevantes necessidades da sociedade perante a qual atua o membro, cada unidade do Ministério Público adotará mecanismos normativos e administrativos de incentivo à realização de audiências públicas, audiências ministeriais, reuniões, pesquisas ou quaisquer outros instrumentos de participação ou cooperação junto aos titulares dos direitos e interesses para cuja defesa e proteção a Instituição é legitimada, de periodicidade não inferior a um ano, tendo por objetivo colher subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas, observado o planejamento estratégico da Instituição (BRASIL, 2017).

Essa é uma postura ativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, considerando que, passadas décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, o peso da arrecadação tributária própria (tributos municipais) não chegava a 5% do montante previsto na lei orçamentária municipal, pois os municípios viviam quase que, exclusivamente, na dependência econômica dos repasses e transferências tributárias da União e do Estado para o custeio de suas atividades, *ipsis litteris*:

O projeto foi criado em virtude de estudo preliminar que apontava, no ano de 2011, para uma exclusiva dependência econômica da maior parte dos Muni-

cípios catarinenses dos repasses e transferências tributárias da União e do Estado para o custeio de suas atividades. Em resumo, mais da metade desses municípios (154 dos 295), possuíam, na proporção de sua receita total (soma da arrecadação tributária própria e dos repasses e transferências da União e Estado), peso da arrecadação tributária própria (tributos municipais) de até 5%, enquanto que para 81 municípios catarinenses esse peso varia entre 5% e 10%.

Desse dado pode-se afirmar, então que para 235 dos 295 municípios catarinenses (80% deles) de cada R\$ 10 de receita municipal, no mínimo, R\$ 9 eram repassados pela União ou pelo Estado de Santa Catarina, contribuindo a arrecadação dos tributos municipais com valores entre R\$ 1 e R\$ 0,10, um quadro extremamente alarmante e revelador da dependência quase exclusiva do Estado e da União para a sobrevivência municipal. Dentro desse quadro, foi identificado que muitos municípios catarinenses possuíam legislação própria ultrapassada, pouca ou nenhuma estrutura de fiscalização tributária, dentre outros problemas, reelegendo por completo a arrecadação dos tributos próprios, decorrente da omissão dos gestores municipais (presentes e passados, destaca-se) e da própria sonegação fiscal que desse estado de abandono decorre, o que prejudica a arrecadação municipal e, por via reflexa, os serviços públicos em prol do bem-estar social (SANTA CATARINA, 2012).

Nessa mesma situação de precariedade estão os municípios maranhenses, de acordo com a análise realizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, através do Núcleo da Assessoria Técnica Regionalizada da Capital, que aponta em 2017: dos 184 municípios analisados do total de 217, em apenas 10,6% houve arrecadação a título de receita tributária referente às receitas previstas na lei orçamentária municipal.

Em 2018, dos 128 municípios analisados do total de 217, em apenas 4,2% houve arrecadação a título de receita tributária referente às receitas previstas na lei orçamentária municipal. O Relatório aponta ainda, em

sua justificativa, a necessidade urgente da efetividade da responsabilidade da gestão fiscal, *ipsis litteris*:

A importância do desenvolvimento deste trabalho encontra-se na necessidade de apontar o planejamento tributário adequado a cada município maranhense, tendo em vista a constatação do nível de dependência financeira destes entes públicos em relação às transferências constitucionais (MARANHÃO, 2019, p. 5).

Diante dessa realidade, o Ministério Público do Estado do Maranhão editou a Resolução nº 57/2018- CPMP e o Ato Regulamentar nº 13/2018-GPGJ, ambos com os objetivos de desenvolver ações extrajudiciais e judiciais no sentido de garantir a efetividade na instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação (LC, nº 101/2000, art. 11, *caput*), bem como combater a sonegação fiscal através de mecanismos de integração, de cooperação técnica e de comunicação regular, visando a dar agilidade e efetividade na aplicação das Leis nº 8.429/92 e nº 8.137/90, para garantia da ordem tributária e a recuperação dos créditos fiscais no Estado do Maranhão.

Da mesma forma, os municípios maranhenses foram analisados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – Firjan e pelo o jornal digital Poder360. Essas entidades realizam pesquisas do equilíbrio das contas públicas e apresentaram índice com abrangência nacional e comparação anual dos principais entraves em torno do Pacto Federativo, com resultados fiscais constatando que: 179 municípios maranhenses são insustentáveis por não terem autonomia, isto é, são incapazes de financiar suas próprias estruturas administrativas, *ipsis litteris*:

Por ser um índice com abrangência nacional e comparação anual, o IFGF assume mais uma função: i) mapa dos entraves em torno do Pacto Federativo; ii) instrumento de suporte para gestores públicos de todo o país administrarem suas contas de forma eficiente; iii) ferramenta de controle social para os cidadãos sobre a administração dos recursos públicos; iv) rating para investidores sobre ambiente de negócios. Para atender de forma eficiente a cada des-

ses, o IFGF é composto por quatro indicadores, que assume o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25% (ÍNDICE..., 2019).

O Maranhão está longe da realidade de Santa Catarina, pois, segundo os dados da Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, do total de 217 municípios maranhenses, 179 municípios são insustentáveis, enquanto no Estado de Santa Catarina, apenas 1 (um) município é insustentável, no total de 295 municípios.

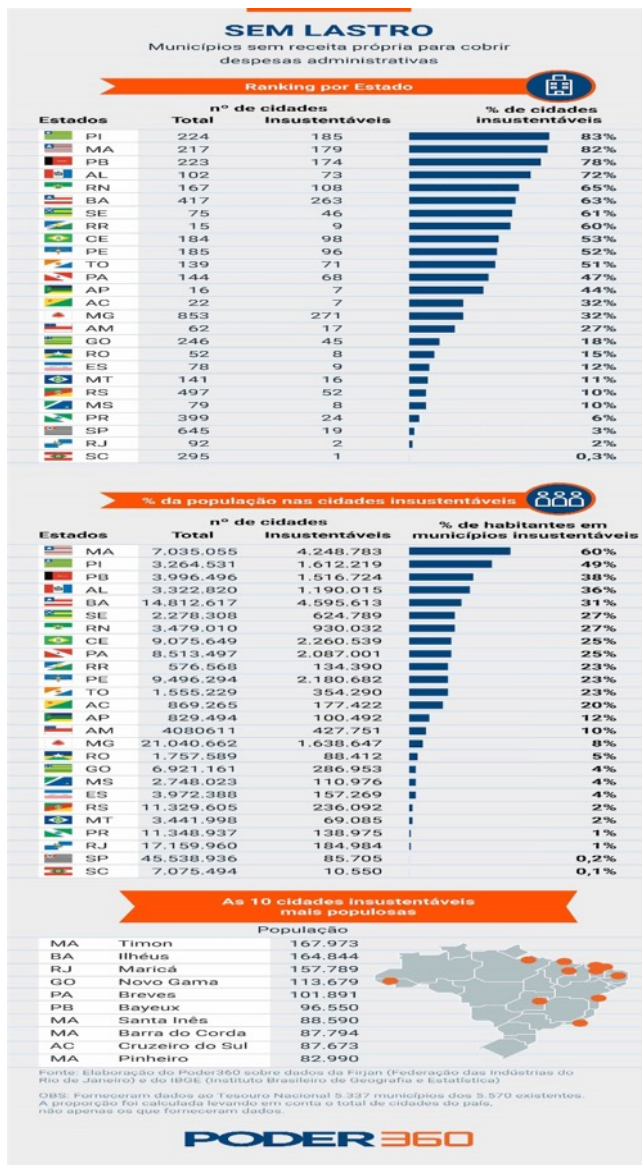
Por outro lado, o jornal de economia Poder360, aplicando os dados da Firjan e do IBGE para divulgar que a cidade de “Timon-MA, com população de 167.973 está em 1º lugar entre as 10 (dez) cidades insustentáveis mais populosas do Brasil”. Maior das cidades insustentáveis (PINTO, 2019).

Importante destacar, no gráfico da pirâmide invertida de insustentabilidade, o posicionamento do Estado de Santa Catarina, em último lugar, constando apenas um município considerado insustentável, certamente, contribuição do Programa de Saúde Fiscal dos Municípios, instituído pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Ao reverso, o gráfico da pirâmide apresenta em 1º lugar em sustentabilidade os municípios do Estado de Santa Catarina. Logo, conclui-se que estes municípios conquistaram suas independências financeiras, dando efetividade à norma do art. 11, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

Assim, o papel da tributação numa democracia é um instrumento da sociedade para a consecução dos seus próprios objetivos, portanto, somos efetivamente responsáveis diretos por viabilizar a existência e o funcionamento das instituições públicas em consonância com os ditames constitucionais.

Figura 1- Municípios sem receita própria para cobrir despesas administrativas



Fonte: Poder360 (2019)



Em última análise, os estudos realizados pela Firjan levam em conta se as “prefeituras municipais brasileiras geram recursos suficientes para arcar com seus custos de existência, caso contrário, o principal objetivo de emancipação de uma prefeitura pode estar ameaçado”.

Como se nota, o Município é essencial à existência de uma sociedade organizada, depende de recursos para sua manutenção, para a realização dos seus objetivos e isso independe da ideologia que inspira as instituições políticas do país, tampouco do seu estágio de desenvolvimento. Em razão do interesse público, precisa obter recursos financeiros, feitos, em regra, com a obtenção de receitas públicas originárias ou receitas públicas derivadas.

Nesse contexto, para Paulsen (2017, p. 13), “O Estado, como instituição indispensável à existência de uma sociedade organizada, depende de recursos para sua manutenção e para a realização dos seus objetivos”.

Em síntese, é bom lembrar: “a história é um caminho que se escolhe, e não um destino que se cumpre”. Exige transformações significativas nas instituições públicas, já que comprometem o Poder Executivo municipal brasileiro. Logo, é considerada omissão não efetivar a instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de competências do ente municipal, para que estas receitas tributárias se transformem em investimentos de interesses públicos primários.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988 prescreveu normas constitucionais com eficácia plena e imediata para que os gestores públicos efetivassem a construção do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a organização política-administrativa dos entes federativos os dota de autonomia; são normas completas que, por si sós, são capazes de disciplinar as relações jurídicas, logo após a vigência da Constituição de 1988, isso porque são dotadas de todos os requisitos necessários para imediata aplicabilidade.

Assim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como premisa a construção de uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, mas, para isso concretizar-se, será

necessário que todos os atores envolvidos deem efetividades às normas constitucionais.

No entanto, esse cuidado não foi ainda efetivado pela maioria dos municípios brasileiros, notadamente, os municípios maranhenses, e esta omissão da efetividade de responsabilidade de gestão fiscal prejudica sobremaneira o desenvolvimento local e por reflexo o desenvolvimento nacional.

É possível visualizar as transformações ocorridas nos municípios catarinenses, um grande avanço para a autonomia e independência municipal. Essas mudanças atingem tanto a administração pública municipal quanto o poder de custear ou solucionar os problemas de interesse local. Assim, melhoram autoestima e representatividade do município.

Em última análise, estando previstas no texto constitucional, de maneira clara e inequívoca, as atribuições e competências dos entes federativos. Logo, os Municípios detentores dessas prerrogativas deveriam se servir da sociedade, em busca de recursos privados (receitas tributárias) para a manutenção da estrutura administrativa municipal.

Por tais razões, espera-se que esse trabalho sirva de instrumento para o Ministério Público do Estado do Maranhão, que tem como incumbência “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, promover o Termo de Ajustamento de Conduta com os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios do Estado do Maranhão que ainda não efetivaram o comando constitucional, quanto à instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso Direito Constitucional Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. *Luís Roberto Barroso: jurisdição constitucional e debates públicos*, [s. l.], [201-]. Disponível em: <https://luis-robertobarroso.com.br/publicacoes/>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as

alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

ÍNDICE Firjan de Gestão Fiscal 2019. Rio de Janeiro: Firjan, 2019. Disponível em: [www.firjan.com.br/ifgf](http://www.firjan.com.br/ifgf). Acesso em: 16 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Núcleo de Assessoria Técnica Regionalizada da Capital – NATAR/POLOCAP. *Diagnóstico da Gestão Fiscal dos municípios maranhenses, quanto à instituição, cobrança e composição dos seus tributos próprios, no exercício financeiro de 2017*. São Luís: NATAR/POLOCAP, 2018.

MARANHÃO. Ministério Público. Núcleo de Assessoria Técnica Regionalizada da Capital – NATAR/POLOCAP. *Diagnóstico da Gestão Fiscal dos municípios maranhenses, quanto à instituição, cobrança e composição dos seus tributos próprios, no exercício financeiro de 2018*. São Luís: NATAR/POLOCAP, 2019.

MARANHÃO. Ministério Público. *Programa Município Legal: + Receitas + Direitos*. São Luís, [2018]. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/projeto-municipio-legal>. Acesso em: 18 jan. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva/IDP, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PINTO, Paulo Silva. Maior das cidades insustentáveis tem 168 mil moradores. *Poder360*. Brasília, DF, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público. *Programa de Saúde Fiscal dos Municípios*. Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/saude-fiscal-dos-municipios>. Acesso em: 18 jan. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008a.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008b.



# CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA INDUÇÃO E NO APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

CONSIDERATIONS ON THE RESOLUTIVE PERFORMANCE OF  
THE STATE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN INDUCING AND  
IMPROVING PUBLIC POLICIES AIMED AT GUARANTEEING  
THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS

*Carla Maria Gomes Lima<sup>1</sup>*

**Resumo:** A proposta do presente artigo é trazer considerações sobre a atuação resolutiva do Ministério Público Estadual na indução e no aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos da criança e do adolescente. Inicialmente, são explanadas ponderações sobre o Ministério Público resolutivo. Em seguida, apresenta-se um breve entendimento acerca do conceito e funcionamento de políticas públicas, e do papel do Ministério Público dentro do ciclo de políticas públicas. Após, é enfatizada a atuação ministerial na indução e no aperfeiçoamento de políticas públicas no âmbito da infância e juventude. A metodologia adotada utilizou como tipo de pesquisa a bibliográfica, a documental e a qualitativa. A partir de todo o exposto, tem-se que o novo perfil do Ministério Público, o resolutivo, fez com que a instituição passasse a ser considerada agente da vontade política transformadora, engajado com a transformação social, onde o Promotor de Justiça deixa de ser apenas um mero fiscal da lei e essencialmente demandista para ser um impulsionador de políticas públicas. Uma atuação resolutiva na área da infância e juventude não se limita à aplicação do direito material no caso concreto (atividade judicial), sendo muito mais ampla, consistindo no desempenho de atividades extrajudiciais na resolução das mais diversas demandas, em que o Ministério Público se aloca como instituição intermediadora entre Estado e sociedade.

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Bacharel em Direito. E-mail: carlamaria@mpma.mp.br.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Ministério Público resolutivo; Política pública; infância e juventude.

**Abstract:** The purpose of this article is to bring considerations about the resolutive performance of the State Public Prosecutor's Office in inducing and improving public policies aimed at guaranteeing the rights of children and adolescents. Initially, considerations about the resolving Public Prosecutor's Office are explained. Then, a brief understanding of the concept and functioning of public policies is presented, as well as the role of the Public Prosecutor's Office within the public policy cycle. Afterwards, the Public Prosecutor's performance in inducing and improving public policies in the field of children and youth is emphasized. The adopted methodology used bibliographic, documentary and qualitative research. Based on all the above, it is clear that the new profile of the Public Prosecutor's Office, the resolutive one, made the institution to be considered an agent of the transforming political will, engaged with social transformation, where the Public Prosecutor is no longer only a mere guardian of the law and essentially demand-driven to be a driver of public policies. A resolute action in the area of children and youth is not limited to the application of material law in the specific case (judicial activity), being much broader, consisting of the performance of extrajudicial activities in the resolution of the most diverse demands, in which the Public Prosecutor's Office is allocated as an intermediary institution between State and society.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office; resolutive Public Prosecution Office; public policy. childhood and youth.

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público é uma instituição comprometida com a defesa da ordem jurídico-democrática e promoção dos direitos fundamentais, em dimensão individual e coletiva, nas variadas e complexas áreas de interesses essenciais da sociedade, bem como no âmbito concernente ao direito da criança e do adolescente.

A Constituição Federal de 1988, ao adotar a terminologia “criança” e “adolescente” e recepcionar a doutrina de proteção integral, passou a conferir a estes o status de sujeitos de direitos. Desse modo, pode-se extrair a principal disposição que sustenta a proteção à criança e ao adolescente estampada na Lei Maior:

CF. Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, [2019]).

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em harmonia com o texto constitucional, adotou a doutrina da proteção integral afirmando o valor intrínseco da criança como ser humano, a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento, o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadora da continuidade do seu povo e da espécie e reconhecimento da sua vulnerabilidade, devendo, portanto, Estado e sociedade atuar para garantir a efetividade destes direitos à criança e ao adolescente (VERONESE, 1999).

Considerando a absoluta prioridade de assegurar à criança e ao adolescente a proteção a todos os seus direitos, Maciel (2011, p. 548) anota que “foi o Ministério Público, eleito o grande ator na defesa destas pessoas em desenvolvimento, considerando-se a gama de atribuições que são conferidas à instituição pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 201”.

Tendo em vista isso, a proposta do presente artigo é refletir sobre a atuação resolutiva do Ministério Público Estadual na indução e no aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas à garantia de direitos da criança e do adolescente. De forma delimitada, abordam-se aspectos gerais e jurídicos trazendo importantes anotações acerca do assunto.

O estudo se justifica diante da perceptível negligência do Estado brasileiro na prestação material de direitos da criança e do adolescente por meio de políticas públicas, o que suscita a exposição da população infantojuvenil às mais diversas situações de risco. Portanto, faz-se relevante destacar a atuação do Ministério Público como parceiro na indução e no aperfeiçoamento de políticas públicas na área da infância e juventude.

Pretende-se responder como o Ministério Público Estadual, por meio das atribuições legais que lhe são conferidas, atua no desenvolvimento de atividades ministeriais práticas eficazes na indução à implementação de políticas públicas que efetivem direitos infantojuvenis.



A metodologia adotada utilizou como tipo de pesquisa a bibliográfica, a documental e a qualitativa, tendo como técnicas de pesquisa: observação; revisão bibliográfica; documental; e a análise de conteúdo. A fundamentação teórica moveu-se pelo viés constitucionalista, pelo ECA, por normas institucionais do Ministério Público, bem como pelos autores referenciados na bibliografia.

O primeiro tópico se destina a trazer ponderações e anotações acerca do Ministério Público resolutivo. Em seguida, o estudo passa a apresentar breve entendimento sobre o conceito e funcionamento de políticas públicas, bem como do papel do Ministério Público dentro do ciclo de políticas públicas. No terceiro ponto, pretende-se enfatizar a atuação Ministerial na indução e no aperfeiçoamento de políticas públicas no âmbito da infância e juventude. No último tópico, as considerações finais.

## **2 BREVES PONDERAÇÕES SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO**

Goulart (2019b), Promotor de Justiça no Estado de São Paulo, expressa que o Ministério Público resolutivo nasce com a Constituição Federal de 1988, que representou a retomada do processo de democratização. A CF/88 define o regime de democracia semidireta e substantiva, apontando para a vontade política transformadora. E a função do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis engloba várias tarefas que devem estar vinculadas ao projeto democrático da CF/88.

Goulart (2016b) registra que a Constituição de 1988,

[...] ao conferir ao Ministério Público autonomia institucional, novas e relevantíssimas atribuições, como, por exemplo, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais, e novos instrumentos de atuação, como o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta, colocou-o em um novo patamar na organização política do Estado brasileiro, incumbindo-o da promoção dos interesses estratégicos da sociedade. Assim, os objetivos estratégicos da República, sintetizados no art. 3º da Constituição, também são os objetivos estratégicos do Ministério

Público. Se o Ministério Público deve atuar para cumprir esses fins, suas atividades devem ser balizadas por planos e programas de atuação que definam prioridades, objetivos e metas. Nesse sentido, essas atividades devem ser avaliadas internamente e externamente pela sua efetividade, ou seja, pela real contribuição na transformação da realidade social. O Ministério Público da Constituição é, dessa forma, o Ministério Público Resolutivo, que resolve, pela sua intervenção, as questões fundamentais da sociedade. Ora, se a Constituição expressa a vontade política transformadora, o Ministério Público, com o seu atual perfil institucional, é um dos principais agentes dessa vontade.

Sob o prisma de que o Ministério Público é um agente da vontade política transformadora, seus objetivos estratégicos devem ser desenvolvidos atrelados ao incremento do bem-estar da população.

Diante dessa perspectiva, entende Goulart (2019c) que a atuação do Ministério Público resolutivo deve estar pautada em práticas sociotransformadoras, tendo como objeto a realidade social, como fim o de transformar tal realidade e promover o bem comum, alcançando como resultado a concretização de direitos, tendo em mente que a vontade que deve prevalecer não é a dos agentes ou da instituição, mas a vontade da sociedade.

Ensina ainda Goulart (2019c) que a prática sociotransformadora dentro do Ministério Público deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, voltados ao alcance de objetivos estratégicos. Os órgãos de execução exercerão atividades sociomediadoras (atuando o membro como agente político construtor de consensos emancipadores) e atividades processuais (atuando o membro como agente processual fomentador de decisões justas). Prática sociotransformadora também desponta a atividade cognoscitiva, com a produção de conhecimento sobre a realidade (presente) na qual se pretende intervir e que possibilite o desenvolvimento de instrumentos necessários à intervenção transformadora.

Com efeito, como exemplo de ações que oportunizarão o prévio conhecimento da problemática sobre a qual se deve atuar, tem-se a realização de audiências públicas para escuta das demandas sociais, visitas aos espaços de intervenção visando à constatação direta da realidade, monitoramento e avaliação de políticas públicas, entre outras.

No Ministério Público contemporâneo, o Promotor de Justiça, ao assumir uma postura resolutiva, deixa de ser aquela figura substancialmente demandista e passa a ser um agente comprometido com a efetividade.

É o que aponta o Conselho Nacional do Ministério Público na Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, quando prevê em seu artigo 1º, § 1º, que:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, *de modo efetivo*, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, *assegurando-lhes a máxima efetividade possível* por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (BRASIL, 2017, grifo nosso).

A referida recomendação em sua totalidade é um valioso instrumento na potencialização da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Sob a ótica da efetividade por meio da resolução extrajudicial, Goulart (2019c) indica que a atuação resolutiva implicará a pesquisa exaustiva em sede procedimental, no uso de instrumentos adequados, na

escolha certa das arenas de negociação, na construção de consenso e na excepcionalidade do recurso à judicialização.

Alves (2017), Promotor de Justiça do Estado do Maranhão, entende que, a partir da análise da extensão da incumbência de defesa dos interesses sociais de que trata a CF/88 em seu artigo 127, se justificará um novo perfil para o Ministério Público, de caráter resolutivo e não-demandista para exigir a promoção dos interesses sociais referidos na Constituição, priorizando uma atuação mediadora e extrajudicial.

Alves (2017, p. 128) ressalta que:

(...) apenas depois de verificada a postura omissiva ou ineficiente do Estado, o Ministério Público transmutar-se-á em órgão demandista ao qual caberá cobrar providências e pugnar por imposição de penalidades cíveis, penais e administrativas aos gestores desidiosos ou ineficientes. Antes, porém, pode adotar um papel preventivo-resolutivo.

Vale também enfatizar que o papel resolutivo do Ministério Público precisa estar associado a uma postura proativa, caracterizada por intervenções antecipatórias de situação de crise. Goulart (2016a, p. 223) apresenta alguns elementos pertinentes dessa postura proativa:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;
- capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários;
- autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança);
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções.

A atuação resolutiva associada à postura proativa do Ministério Público é de extrema relevância quando se trata da promoção de direitos da criança e do adolescente, haja vista a absoluta prioridade da qual gozam esses cidadãos perante o Poder Público. Porquanto, ao demandar a

Justiça (abarrota de processos) e aguardar o trâmite processual, pode-se esbarrar no fator “tempo” trazendo prejuízos irreversíveis a uma geração. Ainda, muitas vezes, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade.

Feitas as anotações acima, é possível reconhecer que a atuação do Ministério Público através da face resolutiva o faz mediador entre a sociedade e o sistema, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para solução de conflitos, sem acionar, *prima ratio*, o Poder Judiciário. É importante frisar que a atuação resolutiva não importa num combate total e irracional ao perfil demandista da instituição (nem deve), mas sim no fortalecimento da mencionada postura proativa. A mudança não foi gerada para destruir a natureza da instituição, mas para preservá-la.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E MINISTÉRIO PÚBLICO

É sabido que o Estado Democrático de Direito Brasileiro proclama aos indivíduos de forma indistinta, direitos e garantias fundamentais e inerentes à pessoa humana. Esse modelo de Estado requer do Poder Público uma atuação mais ativa, com vistas a promover a efetivação dos direitos humanos e não apenas proclamá-los. Desta forma, o Estado deve buscar meios de concretizar todos os direitos consagrados, principalmente, aqueles que possuem proteção especial e prioridade absoluta, como a criança e o adolescente. Muito embora, apesar de estarem proclamados no ordenamento jurídico pátrio, por vezes esses direitos são desrespeitados, pelo que necessária se faz a delineação de medidas efetivas para a concretização deles, como a implementação de políticas públicas.

“Daí a necessidade de uma instituição que assuma papel de provocador-mor da promoção desses direitos, inclusive no ciclo de formação das políticas públicas que se pretendem eficazes” (ALVES, 2017, p. 134). Refere-se o autor ao Ministério Público.

Antes de adentrar no papel do Ministério Público em políticas públicas, convém apresentar breve entendimento acerca do conceito e funcionamento de políticas públicas. De forma objetiva e coerente, Goulart (2019d), ao simplificar o conceito de política pública, em sentido material, entende ser o “conjunto de decisões e ações públicas que visam enfrentar e superar problemas públicos (mantendo, regredindo ou transformando uma determinada realidade social)”. No sentido pro-

cessual, diz que política pública “é o processo político, formado pelo procedimento e pela relação entre os sujeitos políticos, que tem por finalidade a produção de diretrizes e ações voltadas ao enfrentamento e superação de problemas públicos”.

Deveras, políticas públicas constituem-se em orientações e preceitos que conduzem a ação do poder público para intervenção na sociedade; normas e procedimentos para mediar as relações entre os atores da sociedade e do Estado.

Teixeira (2002, p. 3) anota que:

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Nota-se que as políticas públicas estão diretamente associadas à atuação do Estado no desempenho de sua missão de promover o desenvolvimento da sociedade, buscando possibilitar a emancipação social.

Ainda, importante ressaltar que as atividades concernentes a políticas públicas antes de serem executadas devem encontrar parâmetro dentro da Constituição Federal, que norteia a escolha dos interesses coletivos essenciais.

Souza (2019) expõe que o ciclo de formação de políticas públicas (*policy cycle*) é composto pelas seguintes fases: a) construção da agenda; b) formulação – diagnóstico da situação problema, levantamento de alternativas e adoção da política mediante a escolha de uma alternativa; c) implementação – momento de mobilização de recursos e alinhamento de unidades administrativas capacitadas para o cumprimento dos objetivos e metas preestabelecidas; d) avaliação – avaliar antecipadamente a potencialidade de sucesso; e) controle – induzir à aceitação das normas e impedir ou desestimular os comportamentos contrários.

Dentro do ciclo de políticas públicas, a participação popular direta ou por meio de representantes de órgãos colegiados e sociedade civil organizada é imprescindível, desde a fiscalização à prestação de contas. É necessário o conhecimento da população-alvo para o estabelecimento das

prioridades e emprego das medidas estratégicas. Ocorre que nem sempre a vontade popular e os anseios da sociedade orientam a ação do poder público na definição de políticas públicas. Dessa forma, torna-se indispensável o controle para que não haja desvio dos propósitos que deram ensejo à criação de determinado programa de política pública. Daí justifica-se a atuação de um órgão que intervenha no sentido de promover a efetividade da participação popular e o exercício de controle externo.

A Constituição de 1988, quando incumbiu o Ministério Público da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, vocacionou-o como verdadeiro guardião da sociedade e muniu a Instituição de legitimidade necessária para atuar na tutela dos direitos sociais definidos em seu artigo 6º, inclusive em matéria referente a políticas públicas.

Para melhor compreender qual seria o lugar do Ministério Público dentro do *policy cycle*, destaca-se o que afirma Goulart (2016b):

O Ministério Público deve atuar como fiscalizador e indutor de políticas públicas, articulando-se com os sujeitos dessas políticas e participando de todas as etapas do seu desenvolvimento, levantando problemas, contribuindo na construção da agenda, discutindo estratégias de enfrentamento desses problemas, influenciando na formulação da política e, sobretudo, monitorando a execução e os resultados das ações concretas, bem como tomando providências político-administrativas e judiciais quando os casos exigirem. Nesse sentido, é fundamental a aproximação com os movimentos sociais que atuam nesse processo e a interface com os conselhos que definem as diretrizes das políticas.

Todavia, “é possível ser-lhe atribuída uma poderosa função mediadora para a resolução de conflitos na seara política, uma postura resolutivo-negocial em que a instituição se aloca como intermediadora entre Estado e sociedade” (ALVES, 2017, p. 128-129).

Porquanto, entende Alves (2017, p. 129) que:

Para se chegar a essa acepção da função institucional do Ministério Público brasileiro, deve-se especular

como pode ela mirar de um estado de verdadeira atrofia para se ver percebida pela sociedade e pelos próprios membros da instituição, sob essa nova perspectiva, como um importante móvel para a efetividade da sua atuação, em que os números não serão traduzidos em ações civis públicas propostas, mas em indicadores sociais deficitários revertidos, inclusive a médio e longo prazo.

Dentro do ciclo das políticas públicas, explica Goulart (2019d) que é possível que o Ministério Público tenha um planejamento de ações internas e externas. Veja-se: - na agenda, o plano interno é identificar os problemas para construir a agenda própria, ao passo que o plano externo nessa fase corresponde à identificação de problemas para influenciar a agenda de outras instituições; - na formulação das alternativas, o plano interno faz-se na formulação das alternativas para a sua atuação, e no plano externo a intervenção positiva na definição de alternativas para as macropolíticas; - na tomada de decisões, o plano interno se daria na tomada de decisões internas (planos e programas da política institucional), e o plano externo equivale à influência nas tomadas de decisões pelos sujeitos condutores das demais políticas públicas; - na avaliação, o plano interno consiste na avaliação do próprio desempenho, e o plano externo é avaliar o desempenho de todas as políticas públicas que merecem sua atenção.

Pode-se firmar que os atos do Ministério Público em políticas públicas incidem principalmente na mediação e no controle/fiscalização (incluída a judicialização).

É certo que a formulação e a implementação de políticas públicas cabem mormente ao Poder Executivo, pelo que a atuação do Ministério Público comporta limites, não lhe sendo função a de disciplinar as especificações técnicas nas escolhas de políticas públicas, bem como as preferências referentes às verbas orçamentárias. Contudo, “não é de se manter na condição de quem assiste o Poder Executivo ou o Legislativo usar os recursos públicos como ‘um cheque em branco’ que lhes foi concedido, distanciando-se da eficiência da prestação dos direitos fundamentais” (FAÇANHA; LIMA, 2011, p. 5). Pois, como se viu, ao Ministério Público cabe intervir na defesa dos interesses diretos da sociedade, protegendo-a de abusos e omissões do Poder Público.



#### 4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INDUÇÃO E NO APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

A política pública estratégica à criança e ao adolescente tem suas diretrizes estruturantes no já referido artigo 227 da CF/88. Com base no imperativo Constitucional, não é opção do Estado a implementação de políticas públicas com fito de garantir a efetividade dos direitos da criança e do adolescente, mas sim um dever. O Estado deve cuidar para a propagação da doutrina de proteção integral e lutar pela prevenção e combate de todas as formas de violência ou ameaça de violência a tais direitos.

Nesse sentido, Goulart (2019a, p. 237; p. 233) anota que “a implementação dessas políticas, por força constitucional, saiu da esfera da discricionariedade administrativa (conveniência e oportunidade) para vincular impositivamente os Poderes Públicos, como prioridade absoluta”. Ainda, que “as políticas públicas promovidas e coordenadas pelo Estado, nessa área, devem ter caráter emancipatório, ou seja, devem estar voltadas para a construção da cidadania da infantoadolescência, como base da sociedade democrática”.

No âmbito infância e juventude, existe uma ampla variedade de direitos a serem defendidos, efetivados e garantidos, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Goulart (2019a, p. 234-235) observa que:

Além de regulamentar os direitos fundamentais da criança e do adolescente previstos na Constituição, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece uma política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, com a previsão de serviços, programas e equipamentos que todo município deve dispor para garantir o cumprimento desses direitos. Mais do que isso: dá ao Ministério Público e às organizações da sociedade civil voltadas à defesa da criança e do adolescente instrumentos processuais para exigir do Poder Público e da comunidade omissos, pelo Poder Judiciário, a implementação dessa política de atendimento e, conseqüentemente, a concretização dos direitos fundamentais.

Para compreensão do tratamento dispensado pelo nosso ordenamento jurídico à criança e ao adolescente, Goulart (2019a, p. 235) destaca que a Doutrina da Proteção Integral está fundamentada no seguinte tripé: “a) reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos; b) reconhecimento da criança e do adolescente como seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento; c) prioridade absoluta.

Vê-se que a concretização da prioridade absoluta é fator determinante na proteção aos direitos da criança e do adolescente e implica a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas.

Goulart (2019a, p. 238) aponta que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, delineada na CF/88 e no ECA, “é orientada por três princípios básicos: princípio da descentralização político-administrativa; princípio da participação popular; princípio da exigibilidade”.

Categoricamente, reforça Goulart (2019a, p. 243) que:

A edição das normas gerais de orientação, a formulação e a coordenação da política de atendimento cabem às instituições estatais que compõem o sistema de promoção de direitos da criança e do adolescente (Legislativo, Conselho, Executivo). A participação das organizações representativas da sociedade na formulação da política de atendimento, como membros dos conselhos, não retira o caráter estatal desses órgãos. Na democracia semidireta que conforma a República Brasileira, os conselhos formuladores de políticas públicas integram a organização política do Estado nos seus diferentes níveis (União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios).

A Constituição de 1988 e o ECA conferem ao Ministério Público e às associações civis legitimadas uma diversidade de instrumentos políticos e jurídicos de cobrança da implementação de políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Goulart (2019a, p. 244) destaca que:

No seu papel de defensor do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público dispõe de um vasto campo de

atuação na luta pela implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Opera nos níveis político-administrativo e jurisdicional.

No extenso rol do artigo 201 do ECA, são elencadas atribuições judiciais e extrajudiciais do Ministério Público para a defesa de todos os direitos das crianças e dos adolescentes, qualquer que seja sua natureza. Em relação a tais atribuições, convém validar o que afirma Maciel (2011, p. 548), quando diz “haver uma amplitude no rol dos direitos a serem defendidos pelo Ministério Público, pois não fica restrito aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, possuindo, também, atribuição para a defesa dos direitos puramente individuais”.

Como categoricamente anota Maciel (2011, p. 550): “A diversidade de funções em um órgão com atribuição para a infância e juventude é imensa, trazendo uma experiência de vida que não será obtida em nenhum outro órgão de atuação”.

Dessa forma, entende-se que a atuação da Promotoria de Justiça com atribuição na área da infância e juventude não se limita à aplicação do direito material no caso concreto, sendo muito mais ampla, pois, como já se viu, o Ministério Público atua na solução das mais diversas demandas, alocando-se como instituição intermediadora entre Estado e sociedade, “para a consecução de um melhor mérito administrativo com vista à resolução dos problemas afetos aos interesses sociais” (ALVES, 2017, p. 128-129).

Vale acentuar as considerações de Goulart (2019a, p. 244) quanto à atuação ministerial no âmbito político-administrativo na área da infância e juventude:

No nível político-administrativo, o Ministério Público age como articulador privilegiado da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por meio da atuação direta na comunidade e nas instâncias de poder e administrativas, deve:

- estimular a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares onde eles não existam;
- zelar pelo funcionamento democrático dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e fisca-

lizar o cumprimento dos seus objetivos institucionais, mormente a formulação de políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

- cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das diretrizes, metas, prioridades e ações da política de atendimento definida pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente nos Planos Plurianuais e nas leis orçamentárias;

- cobrar do Poder Executivo a implementação dos programas e ações que compõem política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

- cobrar do Poder Executivo e das entidades privadas beneficentes e de assistência social a oferta regular dos serviços que compõem a política de atendimento;

- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes.

A já destacada atuação resolutiva do Ministério Público lançada na Constituição de 1988 tem obtido cada vez mais legitimação social conferindo à instituição respeitabilidade na comunidade em que atua, tornando-a como parceira da sociedade na resolução de seus problemas. E a função mediadora oriunda de uma atuação resolutiva para a resolução de conflitos é capaz de transcender as respostas que o Poder Judiciário pode dar à demanda, pois muitas vezes, mesmo quando as decisões judiciais são executadas, o conflito permanece e gera novos conflitos que implicarão novos processos, reiniciando-se o ciclo.

Sob essa perspectiva, o Ministério Público Estadual dará concretude aos preceitos do ECA, apurando a veracidade dos fatos que chegam ao seu conhecimento, colhendo provas para que o caso possa ser mais bem analisado e escolhendo a providência pertinente a ser adotada, dentre as atribuições judiciais e extrajudiciais relacionadas no ECA, bem como outras atribuições compatíveis com a finalidade institucional discriminada no art. 127 da CF/88, haja vista que a enumeração constante no art. 201 do ECA, segundo observa Maciel (2011, p. 549), é “exemplificativa”. Tal tarefa será realizada através da atuação ímpar do Promotor de Justiça da Infância e Juventude, que desvela em manter trato direto com os órgãos representativos da sociedade, conhecendo a comunidade e estando a par

dos problemas sociais que afetam o pleno desenvolvimento da população infantojuvenil.

Para apurar as violações a direitos individuais e coletivos infantojuvenis, o Ministério Público Estadual conta com instrumentos procedimentais, tais como a Notícia de Fato, o Procedimento Administrativo (*stricto sensu*), o Inquérito Civil (IC).

As informações sobre tais violações podem chegar ao conhecimento do Órgão Ministerial por meio de documentos e relatórios protocolados pelos Conselhos Tutelares (órgãos de proteção dentro da comunidade), por outros órgãos públicos e instituições privadas, pela própria comunidade e representantes das vítimas, bem como por denúncias realizadas no Disque 100 (um serviço de proteção de crianças e adolescentes vinculado à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). Cabe destacar que os MPs dos Estados são equipados com núcleos de assistência social com profissionais técnicos competentes a realizar o atendimento ao público e encaminhar as fichas às Promotorias de Justiça respectivas.

Assim, recebidas as informações/denúncias de violação, cabe ao Promotor de Justiça arquivar (fundamentadamente) ou instaurar procedimento administrativo (*lato sensu*), dentro do qual poderá seguir a linha da resolução administrativa: realizar diligências, como visitas de inspeção; buscar o entendimento direto com as autoridades do Poder Público e com lideranças comunitárias e gestores de serviços; requisitar a órgãos públicos e/ou privados informações e documentos necessários; expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos; instaurar sindicâncias; entre diversas outras medidas.

Após consolidado o convencimento sobre a existência da violação, o Órgão Ministerial tem a possibilidade de efetuar uma recomendação, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente. Pode-se dizer que tal expediente objetiva o aperfeiçoamento do Poder Público na eficiência e manutenção de políticas públicas (já existentes), bem como possibilita a indução de alguma nova política pública. Também pode promover acordos e compromissos de ajustamento de condutas no âmbito dos procedimentos administrativos e inquéritos civis.

Cabe também ao Ministério Público, a propósito de exercer a defesa dos direitos infantojuvenis assegurados na Constituição Federal, promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e re-

comendações dirigidas aos órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito, conforme dispõe o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Trata-se de uma postura institucional instigadora do debate público, com foco na mediação, possibilitando o diálogo entre os movimentos sociais e o Estado. É um canal que se abre à sociedade civil.

Para Goulart (2013 *apud* ALVES, 2017, p. 144-145):

Na prevenção, e objetivando garantir a transparência dos atos do Poder Público, o Ministério Público deve promover debates e audiências públicas com participação aberta a todos os interessados sobre o conteúdo de projetos de lei e sobre propostas de obras e de políticas públicas apresentadas pela Administração, a permitir a saudável e necessária aproximação do representante com os representados, dando margem a um tipo de prestação de contas usual, qual seja, *a do que se pretende fazer e do como se quer fazer*” (grifo do autor).

Dessa feita, o Promotor de Justiça deve atuar como articulador da mobilização e fomento dos organismos sociais vinculados à área da infância e juventude na formulação das políticas públicas. Deve conhecer a realidade da comarca em que atua, buscando em conjunto definir prioridades.

Nesse sentido, Bordallo (2011, p. 550) frisa que:

Para exercer de forma correta as atribuições que lhe foram conferidas pelo legislador, o Promotor de Justiça da Infância e Juventude não pode ser um mero burocrata que se manifesta em todos os processos sob sua responsabilidade e só sai de seu gabinete para se dirigir à sala de audiências. Deve ir à rua, contatar os órgãos representativos da sociedade, conhecer a comunidade com a qual trabalha e se fazer conhecer os problemas in loco para melhor poder solucioná-los. Este é o Promotor de Justiça desejado pelo povo.

É necessário que não só o membro, mas toda a sua equipe, estejam comprometidos com uma gestão voltada à resolutividade. É válido que se estabeleça dentro do Órgão Ministerial um fluxograma de atendimento às demandas que chegam ao conhecimento do Ministério Público, onde todos possam seguir de forma coerente, contribuindo para a celeridade na resposta à sociedade.

Outro exemplo de gestão resolutiva é a composição de uma agenda interna na Promotoria de Justiça que defina uma lista de atividades que abranjam desde as dinâmicas de praxe do Órgão Ministerial, tais como a pauta de audiências judiciais, a análise e despacho ministerial das demandas, o cumprimento de diligências administrativas, as inspeções às instituições de acolhimento e também a outras entidades de atendimento; até a designação de reuniões periódicas com Conselhos Tutelares, no intuito de conhecer a realidade e os problemas sociais que afetam as respectivas áreas de abrangência, e a realização das já mencionadas audiências públicas, nas quais o Promotor de Justiça terá a oportunidade de atuar como parceiro da sociedade civil organizada, facilitando o diálogo com o Poder Público e possibilitando melhorias e conquistas sociais referentes a políticas públicas.

Ademais, levando-se em consideração que a atuação resolutiva deve estar pautada em práticas sociotransformadoras orientadas por planos, programas e projetos institucionais, é relevante que o Ministério Público se dedique também ao lançamento de campanhas sobre o combate às problemáticas que envolvem crianças e adolescentes, tais como: violência e exploração sexual infantojuvenil (visando sensibilizar a sociedade sobre a necessidade da prevenção), exploração do trabalho infantil (conscientizando a sociedade sobre a proibição legal), drogadição na adolescência (com o fito de alertar a sociedade sobre as devastadoras consequências que as drogas trazem à vida de crianças e adolescentes, muitas vezes, levando à criminalidade e prostituição, e afeta toda a estrutura familiar). Tal iniciativa pode ser realizada tanto de maneira isolada quanto em parcerias com instituições da sociedade civil, e será capaz, além de intensificar a visibilidade do comprometimento do Ministério Público com os problemas sociais afetos à área da infância e juventude, de despertar a discussão de temas-objeto de políticas públicas.

Reitere-se que assim como o Ministério Público deve atuar na indução e aperfeiçoamento de políticas públicas, também deve atuar de forma eficaz na busca do cumprimento das políticas já formuladas.

As tarefas do Ministério Público para acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, como bem aponta Goulart (2019a), consistem em fiscalizar a regularidade de seu processo, garantindo a participação cidadã na fase deliberativa e o controle social na fase de implementação e avaliação, além de zelar pela adequação das diretrizes intermediárias e das ações às macrodiretrizes estratégicas definidas na Constituição da República. Destaca ainda o mesmo Autor que:

Para a resolução político-administrativa das questões relacionadas com a infantoadolescência, o Ministério Público dispõe de vários meios de atuação e instrumentos legais, dos quais podem ser destacados os seguintes: entendimento direto com autoridades, gestores de serviços e lideranças comunitárias; visitas de inspeção; expedição de recomendações; promoção de acordos e de compromissos de ajustamento de condutas no âmbito de procedimentos administrativos e inquéritos civis (GOULART, 2019a, p. 245).

Outrossim, asseverando-se que, no intuito de zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, o Ministério Público deve promover as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, qualquer violação a esses direitos, por uma conduta comissiva ou omissiva, deve ser prontamente combatida de modo a cobrar o seu fiel cumprimento. E, em relação ao dever jurídico-constitucional do Estado de desenvolvimento de políticas públicas, quando os meios de combater as omissões e ineficácias se mostrarem esgotados na instância administrativa, é que o Órgão Ministerial deve valer-se da Ação Civil Pública para veicular pedidos de provimento judicial que comine ao Estado o cumprimento de obrigações de fazer, consistentes na promoção de políticas públicas no âmbito da infância e juventude.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as ponderações explanadas, tem-se que o novo perfil do Ministério Público, o resolutivo, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual o incumbiu da defesa da ordem



jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, fez com que a instituição passasse a ser considerada agente da vontade política transformadora, engajado com a transformação social, ocupando posição singular no Estado Democrático de Direito.

Diante da face resolutiva, o Promotor de Justiça deixa de ser apenas um mero fiscal da lei e essencialmente demandista para ser um impulsor de políticas públicas.

No tocante ao papel ministerial em políticas públicas, ao assumir uma postura resolutiva, o Ministério Público se mostra cada vez mais como um parceiro da sociedade, aliado na luta pelo resguardo do interesse público, não apenas impondo, mas atuando lado a lado, mediando, usando o poder que lhe foi conferido constitucionalmente para facilitar o diálogo e o entendimento, possibilitando melhorias e conquistas sociais.

O leque de atribuições do Ministério Público no âmbito da infância e juventude é extenso, o que representa uma atuação singular do Promotor de Justiça na defesa dos direitos da criança e do adolescente, mormente no que diz respeito à indução e ao aperfeiçoamento de políticas públicas, onde deve atuar como articulador da mobilização e fomento dos organismos sociais vinculados à área da infância e juventude na formulação das políticas públicas.

Uma atuação resolutiva na área da infância e juventude não se limita à aplicação do direito material no caso concreto (atividade judicial), sendo muito mais ampla, consistindo no desempenho de atividades extrajudiciais na resolução das mais diversas demandas, em que o Ministério Público se aloca como instituição intermediadora entre Estado e sociedade, de forma a contribuir decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o problema identificado.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba: Juruá, 2017.

BORDALLO, Galdino A. C. Ministério Público. In: MACIEL, Kátia R. F. L. A (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 547-562.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 22 jan. 2020.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília, DF: IPEA, 2011. *Anais [...]* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Brasília, DF, v.1, p. 217-237, 2016a.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2019a.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público Resolutivo*. 15 mar. 2019b. 34 slides. Material apresentado na disciplina "O Ministério Público

Resolutivo” - Aula 01, do Curso de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público da ESMP/MA.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público resolutivo*. 15 mar. 2019c. 52 slides. Material apresentado na disciplina “O Ministério Público Resolutivo” - Aula 02, do Curso de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público da ESMP/MA.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público resolutivo*. 16 mar. 2019d. 13 slides. Material apresentado na disciplina “O Ministério Público Resolutivo” - Aula 07, do Curso de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público da ESMP/MA.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público resolutivo. *Carta Forense*, São Paulo, 2 set. 2016b. Entrevista concedida à Carta Forense. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MACIEL, Kátia R. F. L. A (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, Salviana de Maria P. S. *Políticas públicas*. 4 out. 2019. 20 slides. Material apresentado na disciplina “Políticas Públicas” do Curso de Pós-Graduação de Gestão e Governança em Ministério Público da ESMP/MA.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade*. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em: 8 jan. 2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: LTr, 1999.

# TRANSPARÊNCIA FISCAL ELETRÔNICA: UMA VISÃO ACERCA DOS INDICADORES ECÔNOMICOS E SOCIAIS DOS ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

**ELECTRONIC FISCAL TRANSPARENCY:  
A VIEW ABOUT THE ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS  
OF THE STATES OF THE NORTHEAST REGION OF BRAZIL**

*Carlos Augusto Gaspar de Sousa Júnior<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este trabalho consiste na análise da transparência fiscal eletrônica na região Nordeste do Brasil. Foram analisados os dados divulgados em alguns *sites* dos Poderes/Órgãos Estaduais dos estados que fazem parte da região em questão, tendo como um dos objetivos analisar a relação que a divulgação dos dados coletados tem em função dos indicadores socioeconômicos. A pesquisa teve caráter exploratório fundamentado pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando dados provenientes dos *sites* com origem nas abas das Assembleias Legislativas e dos Ministérios Públicos, Poderes Executivos, Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça. No decorrer da pesquisa, foi constatado que, por mais que a Constituição Federal defenda a prestação de contas e a transparência fiscal, a realidade presenciada nos estados, nesse particular, não reflete tal preocupação, pois há uma baixa aderência aos esforços envolvidos na *accountability* governamental. Em relação aos Poderes/Órgãos Estaduais, de modo geral, as Assembleias Legislativas apresentaram os piores rendimentos, contendo baixas pontuações em nível de transparência. Quanto aos estados, o do Rio Grande do Norte foi o pior, e o de Pernambuco teve os melhores indicadores dentre os da região e o terceiro melhor desempenho do país. Ressalta-se também que alguns estados da região tiveram pontuações mais satisfatórias se comparados a estados mais consolidados da Região Sudeste. Em suma, os resultados têm a relação esperada, baseada nos indicadores socioeconômicos, com exceção dos dados oriundos dos Ministérios Públicos, por não apresentarem relações de análise.

**Palavras-chave:** responsabilidade fiscal; transparência eletrônica; indicadores socioeconômicos.

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: augustogaspar@mpma.mp.br.

**Abstract:** This work consists of the analysis of electronic tax transparency in the Northeast Region of Brazil. The data published on some websites of the State Powers / Agencies of the states that are part of the region in question were analyzed, having as one of the objectives to analyze the relationship that the disclosure of the collected data has according to the socioeconomic indicators. The research had an exploratory character based on article 48 of the Fiscal Responsibility Act, analyzing data from websites originated in the tabs of Legislative Assemblies, Public Prosecutor's Offices, Executive Powers, Courts of Auditors and Courts of Justice. In the course of the research, it was found that no matter how much the Federal Constitution defends accountability and fiscal transparency, the reality witnessed in the states, in this regard, does not reflect this concern, as there is a low adherence to the efforts involved in government accountability. In relation to the State Powers / Agencies, in general, the Legislative Assemblies presented the worst yields, containing low scores in terms of transparency. As for the states, Rio Grande do Norte was the worst, and Pernambuco had the best indicators among those in the region and the third best performance in the country. It should also be noted that some states in the region had more satisfactory scores compared to more consolidated states in the Southeast Region. In short, the results have the expected relationship, based on socioeconomic indicators, with the exception of data from the Public Prosecutor's Offices, as they do not have analytical relationships.

**Keywords:** fiscal accountability; electronic transparency; socioeconomic indicators.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o passar dos anos, a tecnologia insere-se cada vez mais no cotidiano da população, sendo assim, de modo geral, torna-se necessária uma análise em termos das influências que esta tem sobre a outra (homens e ferramentas tecnológicas). Segundo Tarouco e Graeml (2011), as informações e tecnologias tornam-se ativos altamente estratégicos não só para empresas comerciais e seus administradores, mas também para a população como um todo, pois esta estará munida de informações consistentes do uso do dinheiro público.

Levando em consideração a importância da transparência para movimentações que se referem a dados públicos, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual se consolidou como um avanço no que tange à boa gestão fiscal do país, porém ainda necessita de atenção, pois

considera-se que, quanto à questão do tempo de adequação, era esperado que todos os estados da federação tivessem a obrigatoriedade de se adequarem às imposições técnicas estabelecidas pela LRF, referindo-se a uma interpretação mais ampla dos dados em função de cada esfera estipulada no art. 20 da LRF, os titulares dos Poderes e Órgãos referidos nesse documento (SANTANA JUNIOR *et al.*, 2009).

Segundo Nascimento (2006), com pouco tempo de criação, a LRF mostrou resultados satisfatórios para a sociedade, tais como o saldo positivo na balança financeira pública do país, destacando-se nesse cenário o controle da inflação, a relação da dívida/PIB, e, principalmente, a redução do risco-país. Logo, baseado nessas informações, torna-se de suma eficácia a manutenção da gestão fiscal proposta pela LRF, garantindo assim a sociedade a transparência adequada de suas movimentações financeiras.

Nesse sentido, Slomski (1999) afirmou que o cidadão passou a ser visto como um sócio do Estado e não apenas como um cliente em busca de serviços, pois ficou evidenciada a participação destes no aspecto do cenário financeiro. Nesse cenário de avanço tecnológico e mudança de padrões sociais, surge a internet como uma ferramenta de socialização e igualdade, pois se entende que o principal ponto de melhoria da internet nesse quesito, além da divulgação gratuita, envolvendo a diminuição do preço da cidadania, pois caberá ao cidadão desembolsar menor valor para a obtenção de informações que são de seus interesses pessoais, é também a democratização da participação, exercendo assim o caráter de pluralidade social (SANTANA JUNIOR *et al.*, 2009).

Levando em consideração a influência do avanço tecnológico, em especial a internet, como precursora da disseminação de informações e comunicação, passando a se caracterizar como agente de prestação de contas dos estados, governo. Kondo (2001) destaca que essa interação entre meios de comunicação (internet) e governo está alterando as relações perante os cidadãos de forma benéfica, proporcionando maior acessibilidade e menos burocracia, reforçando também a estrutura do Estado como objeto de facilitação social, proporcionando aos cidadãos menos barreiras e otimizando cada vez mais sua participação em assuntos governamentais que antes eram restritos a uma pequena parcela do governo.

Partindo desse pressuposto, este trabalho tende a estudar a influência da transparência fiscal eletrônica divulgada por meio da internet, segundo critérios estabelecidos pelo art. 48 da LRF. Analisando a sociedade, envolvendo não só o tratamento de dados disponibilizados em portais

eletrônicos, mas também a contribuição que estes têm diante da realidade social, é, portanto, possível validar esses dados como indicadores sociais e econômicos, sendo verídicos os índices de desenvolvimento das cidades do Nordeste.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Tendo por base a *accountability* na sociedade democrática, a transparência dos governos é vista como alicerce de uma boa funcionalidade do estado, e, conseqüentemente traduz a visão de uma democracia consolidada (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). Sendo, portanto, necessário desmistificar e compreender os principais pontos de análise que estão inseridos no contexto de gestão fiscal, transparência eletrônica e responsabilidade fiscal.

### 2.1 Governança Corporativa

Partindo do pressuposto que o maior financiador dos recursos públicos é o cidadão, sejam esses recursos diretos ou indiretos, logo, é necessário que haja uma valorização das ações governamentais, as quais precisam ser expostas de modo claro e coerente, indispensáveis para o julgamento da sociedade (SANTANA JUNIOR *et al.*, 2009).

Muitos dos conceitos envolvidos neste cenário, como a *Accountability*, são oriundos da iniciativa privada, em especial, as sociedades de capital aberto com fins lucrativos, contudo, devido às diversas mudanças sociais e exigências por parte da população que passou a ter cada vez mais acesso às informações, as características envolvendo esse setor mais fechado passou a influenciar o setor público o qual se adaptou aos novos padrões. A Governança Corporativa é definida segundo o código do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2004, p. 6) como:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar

o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

## 2.2 *Accountability*

Levando em consideração as constantes mudanças que assolam a sociedade, faz-se cada vez mais necessário que os governos estabeleçam mecanismos de controle, principalmente levando em conta que as novas democracias são pontos passivos a diversas práticas de clientelismo, corrupção e arbitrariedade, por parte daquelas que se situam nas partes superiores as quais envolvem os diversos aparatos do estado, sendo assim, de suma importância instrumentos que pregam o controle do poder (MOTA, 2006). Nesse aspecto, ressalta-se que não só o estado deve propor mecanismos de controle, mas os próprios cidadãos devem fazer parte desse controle para que seja possível estar ciente do que ocorre em termos de Estado Democrático de Direito.

Segundo Mainwaring e Christopher (2003), os assuntos que tangem à *accountability* são os mais debatidos na agenda política mundial. Sendo assim, ganha importância não só entender e disseminar os conceitos que envolvem o tema, mas também analisar as interações entre as instituições e a *accountability*. Por se tratar de um mecanismo muito necessário para a sociedade, Santana Junior *et al.* (2009, p. 70) afirmam:

*Accountability*, portanto, é a responsabilidade de todo gestor na prestação de contas à sociedade. Não se trata apenas de um mecanismo formal, alicerçado em demonstrativos puramente técnicos, longe da realidade da grande população. Deve ser encarado como o mecanismo que permita ao cidadão visualizar em todos os graus as responsabilidades individuais dos gestores públicos, eleitos pela maioria da sociedade, e poder, assim, julgar e cobrar pelos atos praticados por esses administradores governamentais.

Nesse cenário, Mota (2006) destaca a relevância que tem tratar das eleições em um aspecto democrático, pois é por meio desse que se elegem os representantes sociais, e mais que isso, além de eleger é importante acompanhar as ações, pois a eleição em si retrata uma democracia bem-sucedida. Portanto, associando *accountability* à democracia, Mota (2006, p. 1) afirma:



Entretanto, não são suficientes para que tenha uma “boa” democracia, mesmo que esta seja entendida enquanto procedimento. Isto porque a democracia necessita, além do procedimento das eleições, de um sistema de controle efetivo dos representantes. Isto é, os agentes de um governo democrático precisam ser transparentes em relação aos eleitores, prontos para prestar esclarecimentos quanto às suas ações e precisam ser supervisionados por outras agências públicas.

Considerando a *accountability* dentro do contexto Agente-Principal, tem-se como ideia central o fato de que os gestores públicos, assumindo o papel de agentes, têm como obrigação oferecer à sociedade um serviço de qualidade e acessibilidade, exercitando com rigor os poderes que lhes foram conferidos (VAKABUA, 1996). Contudo, identifica-se uma barreira estruturada na sociedade, mesmo que tenha um grande aceite popular, percebe-se que alguns governos não estão dispostos, e em alguns casos, não são capazes de ofertar informações, e, quando ofertadas, há uma discrepância entre o que é a própria informação e o que é a informação que a sociedade espera receber (ICERMAN; SINASON, 1996).

### 2.3 Gestão Fiscal

A gestão fiscal mantém uma relação direta entre os fatores políticos e institucionais e o desempenho fiscal, não só em nível local, mas principalmente em nível nacional. Com o passar dos tempos, as instituições públicas vêm criando iniciativas de avaliação da responsabilidade fiscal, sendo assim, estipulando e cumprindo metas e limites legais (CRUZ; AFONSO, 2018). Além do mais, considerando que muitas vezes algumas normas legais e alguns indicadores tradicionais não são contemplados, a Responsabilidade Fiscal vem com o propósito de sanar essas incoerências (CRUZ; MARQUES, 2017; DHOLAKIA, 2005; HENDRICK, 2004; LEITE; PERES, 2010). Portanto, definir fatores que venham a explicar o que é a Responsabilidade Fiscal e todos os seus parâmetros poderá contribuir diretamente nos critérios de avaliação.

Destaca-se que, no âmbito federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe benefícios de magnitude política, fiscal, institucional e, em especial, a gestão em função da ação das entidades públicas, e nesse aspecto

em particular, a gestão fiscal, a qual é intimamente ligada à atuação dos entes governamentais do país, em que, caso não sejam cumpridas as metas e limites, esses ficam passivos à Lei de Crimes Fiscais, que estabelece punições cabíveis ao não cumprimento dos pilares que envolvem a gestão fiscal (CRUZ; AFONSO, 2018). Nesse cenário, Hendrick (2004) ressalta a importância de estudos que abordem o tema da gestão fiscal (cumprimento de metas e limites, em especial), pois beneficiam a sociedade na identificação das relações significativas, ou, até mesmo, ausência delas. Por isso, servem como ponto de auxílio para levantar questões sobre a adequabilidade de metas e limites fiscais que são aplicados às entidades nacionais.

Por sua vez, Isen (2014) considerava que a avaliação da gestão fiscal não deve ficar restrita ao cenário do estabelecimento de metas tradicionais, sugerindo com isso o acompanhamento direto dos resultados oriundos da execução orçamentária, por exemplo. Já Greggianin (2008) e Zhang e Barnett (2014) estipulam outros fatores importantes em função do cumprimento das metas fiscais a despeito da negligência, tais como: Planejamento adequado, transparência fiscal, estrutura de controle, responsabilidade financeira, transparência de controle, entre outros.

## **2.4 Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Em seu art. 48, a LRF estipula que a transparência da gestão fiscal se dará por meio eletrônico assegurando o acesso público. É uma lei que tem os princípios fundamentados por meio da Constituição Federal. A base de dados da LRF é oriunda dos: Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; Prestações de Contas e seus Pareceres Prévios; os Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias e os Relatórios de Gestão Fiscal, sendo necessária a divulgação das versões simplificadas de todos os documentos supracitados. Torna-se interessante salientar a importância da participação popular, pois uma das suas bases é o incentivo dos cidadãos mediante as audiências públicas, tendo em vista que é nesse processo que ocorrem as discussões acerca da elaboração dos planos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como os orçamentos.

## **2.5 Eixos principais da LRF**

Partindo do pressuposto de que cabe ao administrador público estar cada vez mais preparado para lidar com o planejamento e, sendo de

sua responsabilidade o controle e o planejamento orçamentário, surgem os pilares de sustentação da LRF, identificados pelos 4 pontos: Planejamento, Responsabilização, Transparência e Controle (KALIFE, 2004).

### 2.5.1 Planejamento

Por meio de estudos desenvolvidos, alguns autores chegaram à conclusão que os procedimentos de cunho orçamentário influenciam diretamente no desempenho fiscal, sendo assim, não se pode tratar do assunto de desempenho fiscal sem que seja citado o papel das instituições orçamentárias e o peso que estas têm perante a sociedade (ALESINA *et al.*, 1999; BENITO; BASTIDA, 2009; GLEICH, 2003).

Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), o planejamento pode ser dividido em três níveis de organização, os quais estão interligados entre si e estruturados conforme uma pirâmide. São estes: nível operacional (base da pirâmide), que engloba as decisões operacionais e o planejamento operacional; nível tático (centro da pirâmide), engloba as decisões táticas e o planejamento tático; e no topo da pirâmide temos o nível estratégico, do qual fazem parte as decisões estratégicas e o principal, o planejamento estratégico. Rezende (2008, p. 18) trata o planejamento estratégico como “um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para determinação dos objetivos, estratégias e ações da organização”. Logo, devido a isso, Nahmias (2014, p. 27) afirma:

A administração pública necessita planejar e gerenciar os recursos públicos disponíveis de maneira estratégica, compatibilizando-os às necessidades da coletividade, e ainda, buscando efetividade na qualidade dos serviços públicos ofertados, tornando a administração mais flexível, inovadora e primando por excelência nos processos de sua responsabilidade, o que exige adequada competência na gestão dos recursos públicos por meio da utilização de ferramentas que subsidiem o processo decisório.

### 2.5.2 Controle

Segundo Arantes *et al.* (2010), o controle nesse sentido muitas vezes confunde-se com os conceitos de *accountability*, pois por meio

deste, objetivando a prestação de contas e a responsabilidade política dos governantes, tem-se um controle institucional das entidades públicas. Os pontos que tangem ao controle e responsabilização encontram embasamento maior quando se tem a convicção de que o voto único e exclusivo não consegue criar uma relação de confiança, haja vista que ele não garante o controle completo das ações governamentais, sendo assim a avaliação é baseada em uma retrospectiva. Por isso, a necessidade de mecanismos institucionais e instrumentos que assegurem a participação coletiva nas decisões de cunho social assegurando com isso um caráter de participação e pertencimento (O'DONNEL, 1998).

Cruz e Afonso (2018, p. 129) afirmam que:

[...] a qualidade de um sistema de controle interno pode contribuir para a emissão de pareceres prévios favoráveis, em decorrência da inexistência de evidências que indiquem impropriedades na gestão dos recursos e cumprimento das leis e regulamentos.

### 2.5.3 Responsabilização

É um ponto de grande atenção ao sistema de gestão fiscal no Brasil, pois os parâmetros estabelecidos pela LFR são principalmente aqueles relativos ao cumprimento de metas e limites estipulados pelos gestores públicos. Muitas das vezes faltam justificativas teóricas e parâmetros adequados para que forneçam o embasamento adequado à situação em questão. Dado ao exposto, Cruz e Afonso (2018) destacam que não só os instrumentos legais servem como base, mas também outros pontos importantes, e afirmam que “textos acadêmicos sobre responsabilidade fiscal fazem referência ao fato de que metas e limites estão condicionados à existência de um sistema de gestão e controle que previnam riscos e corrijam desvios”, sendo assim, tornando um ponto forte na sociedade, pois para que esta esteja em um bom funcionamento é imprescindível um equilíbrio fiscal.

### 2.5.4 Transparência

Tendo como característica ser um dos pilares do governo, a transparência vai além da exposição de dados. Todo governo que almeja boas

práticas de governança deve, quase que obrigatoriamente, propor mecanismos que visem à transparência da gestão pública. Icerman e Sinason (1996) defendem que o planejamento é o ponto chave para a divulgação de informações em função dos atos que norteiam a administração pública, e que este planejamento está intimamente ligado com a execução orçamentária e apresentação de relatórios de modo claro e de fácil interpretação pela população que irá dispor dessas informações.

Baseados em seus estudos e constatações, Kopits e Craig (1998) afirmam que a transparência remete à massificação das informações de política fiscal, estrutura, relatórios e projeções governamentais. Já o Fundo Monetário Internacional (2007) conclui que a transparência é exclusivamente gestão fiscal e prestação de contas. Devido a isso, destaca-se que esse comportamento de divulgação de informação no país possui um fluxo de dados denso, e tais dados fazem com que a nação desenvolva quadros acurados que se referem à situação atual e perspectivas futuras. Ainda nesse cenário, Cruz *et al.* (2015) destacam em seus estudos que as informações propiciam não só aos legisladores, mas à população como um todo (a principal em nível social), a responsabilização dos governos por quaisquer que sejam as divergências.

### 3 METODOLOGIA

Levando em consideração que o método de pesquisa abordado neste trabalho é o indutivo, destaca-se que dentre os procedimentos experimentais foi feita uma pesquisa bibliográfica, documental, levantamento em artigos científicos, monografias, dissertações e teses. Segundo Gil (2007), o método exploratório surge nesse contexto com o intuito de tornar os dados mais explícitos, sendo assim, cria-se um laço maior de proximidade com o tema, tendo por base que todo o levantamento documental irá sustentar as fundamentações teóricas abordadas pela pesquisa. A pesquisa caracteriza-se por ser de caráter quantitativo e qualitativo. A problemática envolvida na análise dos dados é de caráter quantitativo, enquanto as discussões envolvendo a participação popular e os instrumentos que envolvem a transparência fiscal caracterizam-se como qualitativas.

O caráter exploratório está presente na pesquisa a partir do momento em que há a análise de dados em diversas esferas seguindo o estipulado por lei quanto à obrigatoriedade legal da transparência dos poderes e

órgãos estaduais, por meio eletrônico, neste caso se tratando da internet. Para atender a este caráter exploratório, foi necessário um tratamento de dados minucioso e atenção apurada nas análises das informações, dados e evidências (MARTINS; THEÓPHILO, 2007). Os levantamentos acerca dos níveis de transparência fiscal dos portais analisados tiveram por base os instrumentos necessários estabelecidos por meio da LRF em seu art. 48.

A investigação partiu do pressuposto de englobar tanto o cenário dos dados públicos quanto a inserção e proximidade da população sobre o que é divulgado. Devido a isso, adotaram-se alguns questionamentos que conduziram as discussões, sendo estes:

- Divulgação dos dados técnicos x dados simplificados (dos Instrumentos de Transparência Fiscal – ITF);
- Relação entre os dados analisados e os indicadores socioeconômicos dos estados da região Nordeste.

Tendo por base o art. 20 da LRF e considerando o fato de ser comum aos estados do país, a população dessa pesquisa pautou-se na análise dos 5 Poderes/órgãos, sendo estes: Assembleias Legislativas (AL), Ministérios Públicos (MP), Poderes Executivos (PE), Tribunais de Contas (TC) e os Tribunais de Justiça (TJ). A coleta de informações se deu exclusivamente por meio eletrônico, sites/portais principais, contudo, se tratando do Poder Executivo, alguns sites secundários foram consultados para completar a análise dos dados, sendo avaliados, por exemplo: Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Controladoria Geral, dentre outros, bem como uma análise aprofundada no estudo desenvolvido por Santana Junior *et al.* (2009), em que fazem uma análise aprofundada sobre a transparência fiscal eletrônica no país como um todo.

Destaca-se que o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística também foi bem útil no desenvolvimento da pesquisa, pois foi de extrema importância no traçar do perfil socioeconômico de cada estado analisado.

Constatou-se uma grande interação comunicativa em função dos portais de Poderes/órgãos públicos, em um cenário eletrônico, mesmo com alguns problemas durante a investigação de alguns sites que se encontravam com alguns acessos inoperantes em alguns dias da semana.

Foi traçado um ranking baseado na pontuação de cada estado acerca do benefício que a transparência fiscal eletrônica proporcionava em nível social, trazendo utilidade para o cidadão. Tratando-se dos in-

dicadores socioeconômicos, o ranking serviu de base para a verificação e validação das informações coletadas por meio da transparência fiscal. Neste ponto, consideraram-se mais 2 hipóteses e 9 indicadores. A escolha dos indicadores deu-se por meio do art. 4º da LRF, que trata das principais variáveis sobre questões econômico-financeiras. Ressalta-se que todos os indicadores sociais foram conquistados por meio do site do IBGE.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos dados e nas pontuações obtidas por meio dos pontos de análise estipulados, tendo como base de embasamento o art. 48 da LRF, foi criado um ranking objetivando uma comparação em relação às unidades federativas do Nordeste e também ao Brasil, conforme exemplificado pela tabela 1. É de se esperar que os estados com as maiores economias, por terem estruturas mais consolidadas, sejam mais transparentes. Nesse cenário, os valores estão aceitáveis, contudo reforça que ainda é necessário um esforço muito grande das sociedades.

Tabela 1 – Ranking de transparência fiscal eletrônica por Estado

##### NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

ESTADO	POSIÇÃO NA REGIÃO NE	POSIÇÃO NO BRASIL
PERNAMBUCO	1º	3º
CEARÁ	2º	4º
BAHIA	3º	8º
MARANHÃO	4º	13º
PARAÍBA	5º	14º
SERGIPE	6º	16º
ALAGOAS	7º	19º
PIAUÍ	8º	21º
RIO GRANDE DO NORTE	8º	21º

Fonte: Adaptado de Santana Junior *et al.* (2009).

Foi analisado que os níveis de transparências por mais que sejam disponíveis por meio de um fácil acesso por parte da população, um entrave muito grande é que muitos dados apenas enquadram-se como

divulgados, ficando distante a plena interpretação por parte da sociedade. Um dos quesitos estipulados pela LRF é a divulgação simplificada dos relatórios e pareceres de procedência técnica, objetivando a facilidade no trabalho de dados da população, porém a realidade é outra. Por exemplo, um ponto que merece destaque é que não foi encontrado em nenhum *site* dos Poderes Executivos as versões simplificadas dos Planos Plurianuais. Partindo desse pressuposto, surge a questão: há um esforço por parte dos gestores públicos em assumir a responsabilidade da transmissão clara de informações à sociedade? A falta de alguns dados evidencia um cenário difícil neste aspecto, conforme pode ser mostrado pela tabela 2 na qual se pode ter conhecimento da pontuação de caráter insatisfatório acerca da transparência fiscal englobando alguns poderes e órgãos estaduais, principalmente em se tratando das Assembleias Legislativas.

O percentual de divulgação dos outros poderes e órgãos estaduais ficou na faixa compreendida entre 83,05% e 93,59%, com destaque para os *sites* dos Poderes Executivos, mesmo que alguns dados não foram encontrados em suas plataformas, indo contra o estabelecido pela LRF, e um fato que também chamou atenção foi a não divulgação da ocorrência das audiências públicas as quais vão de encontro direto aos interesses da população.

Tabela 2 – Pontuação de transparência fiscal eletrônica dos Poderes e Órgãos Estaduais

PONTUAÇÃO	AL	MP	PE	TC	TJ
PERNAMBUCO	9	9	29	20	13
CEARÁ	11	8	28	16	11
BAHIA	4	3	38	14	6
MARANHÃO	6	11	24	5	10
PARAÍBA	4	1	29	11	8
SERGIPE	4	3	33	2	7
ALAGOAS	4	6	29	1	3
PIAUÍ	4	1	28	3	3
RIO GRANDE DO NORTE	4	7	20	2	6

Fonte: Adaptado de Santana Junior *et al.*, (2009).

O estado do Rio Grande do Norte caracterizou-se por ser o pior estado na prestação de contas com base na transparência fiscal eletrônica na região Nordeste. Em nível regional, configurou-se na 9ª posição, e, em



nível de Brasil, alcançou a 21ª posição dentre todas as unidades federativas. Alguns estados do Nordeste tiveram posições de destaque, se comparados a outros estados com melhores indicadores socioeconômicos no país. Em nível nacional, os estados de Pernambuco (3º), Ceará (4º) e Bahia (8º) ficaram numa posição de destaque, se comparados aos estados da região Sudeste, sendo estes: Rio de Janeiro (9º), São Paulo (11º) e Espírito Santo (12º).

Considerando que a região Nordeste corresponde a pouco mais de um quarto de toda população do Brasil, conforme a tabela 3, torna-se relevante a associação entre os níveis de transparência fiscal eletrônica em função da correspondência entre os indicadores econômicos e sociais da sociedade. Dado ao exposto, analisaram-se os indicadores por meio do *site* do IBGE e sua comparação com os dados divulgados nos *sites* dos Poderes/Órgãos Estaduais.

Tabela 3 – População e Índice de Desenvolvimento Humano

#### ESTADOS DO NORDESTE E SEUS INDICADORES

ESTADOS/DADOS	POPULAÇÃO (Mil.)	IDH
ALAGOAS	3.337.357	0,631
BAHIA	14.873.064	0,66
CEARÁ	9.132.078	0,682
MARANHÃO	7.075.181	0,639
PARAÍBA	4.018.127	0,658
PERNAMBUCO	9.557.071	0,673
PIAUI	3.273.227	0,646
RIO GRANDE DO NORTE	3.506.853	0,684
SERGIPE	2.298.696	0,665
TOTAL	57.071.654	0,659

Fonte: Adaptado de IBGE (2020).

Esperava-se que, quanto maiores os níveis de indicadores econômicos e sociais, maior seria a transparência, porém na prática ocorreu o contrário, conforme citado pelo exemplo de alguns estados da região mais desenvolvida do país, cerca de 80% da hipótese foram confirmados, pelo não esperado no aspecto econômico e cerca de 93% no aspecto social.

É necessário que seja incentivado o envolvimento popular quanto ao engajamento na transmissão de dados de origem de transparência. Recentemente, segundo análises da Transparência Internacional, o Brasil contemplou a 106ª posição em nível mundial. Desde 2018 que não há avanço significativo, e, nesse ano obteve a 5ª queda consecutiva, sendo esse o pior resultado em um intervalo de 7 anos (2012-2019), obtendo a pontuação 35, equiparando o índice a países como: Mongólia, Argélia e Costa do Marfim. Dado ao exposto, o país perde credibilidade e reforça que não há mudanças positivas nesse aspecto, sendo necessário fazer intervenções e um adequado controle fiscal por parte da sociedade (BRASIL, 2019).

Logo, por meio da análise, foi possível estabelecer uma relação entre os indicadores e os dados oriundos da transparência fiscal eletrônica, porém salienta-se que a única associação não possível de ser feita ocorreu por causa da inconsistência nos dados do Ministério Público, por não haver relação com o que foi estipulado como ponto de análise.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do estudo, foi constatada uma baixa aderência à Transparência Fiscal Eletrônica por parte dos estados do Nordeste. Os resultados não foram tão expressivos, mostrando uma certa ineficiência principalmente se for considerar os dados obtidos pelas análises dos dados dispostos nos *sites* das Assembleias Legislativas. Estas precisam ser reestruturadas e adequadas à LRF, pois são praticamente escassos muitos dados que se referem à transparência fiscal; logo, tal fato coloca o poder em uma posição de descrédito por não estar atendendo a um dos princípios básicos dos cidadãos.

Em contrapartida, os Poderes Executivos tiveram grande destaque e em alguns casos o Ministério Público; neste, em especial, são quase inexistentes trabalhos acadêmicos e matérias nos meios de comunicação que depreciam esse Poder. Também tiveram pontuações positivas alguns Tribunais de Contas, em especial os dos estados da região que apresentam maiores índices socioeconômicos.

Com exceção do Ministério Público, devido à inexistência de associação em função da segunda etapa de pesquisa, que consistia numa análise mediante indicadores sociais e econômicos, foi possível fazer uma associação e a comprovação de relação entre seus dados. Nesse aspecto, as

distinções oriundas das questões regionais foram evidenciadas pela diferença marcante dos indicadores já mencionados, os quais estão atrelados à desigualdade dos níveis de transparência fiscal dos estados analisados. Vale ressaltar que foram percebidas algumas inconsistências sobre alguns dados divulgados que não correspondiam fidedignamente à realidade do estado, como foi o caso do Maranhão, em razão dos dados divulgados pelo Ministério Público.

Em suma, destaca-se que, por mais que seja um ponto de extrema eficácia para a sociedade Brasileira, a LRF deve ser fiscalizada constantemente para assegurar direitos à informação dos cidadãos, bem como um treinamento nos setores públicos estimulando a prática da transparência fiscal a qual é prevista e assegurada por lei, bem como estimular a sociedade a cada vez mais buscar dados públicos através da *internet* e influenciar os jovens acerca da importância do planejamento orçamentário e, em função da gestão fiscal, buscar cada vez mais níveis requintados de *accountability* governamental.

## REFERÊNCIAS

ALESINA, A. *et al.* Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, Estados Unidos, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

ARANTES, R. *et al.* Controles Democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

BENITO, B.; BASTIDA, F. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach. *Public Administration Review*, Estados Unidos, v. 69, n. 3, p. 403-417, 2009.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL repete nota e piora em ranking de corrupção em 2019. *Portal G1*. Rio de Janeiro, 23 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/01/23/brasil-repete-pior-nota-em-2019-e-cai-em-ranking-de-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. *Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2003.

CRUZ, C. F. da; AFONSO, L. E. Gestão Fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QGN47QGcDBdkB6NKTHdwjYH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. *Policy Studies*, Estados Unidos, v. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

CRUZ, N. F. *et al.* Measuring local government transparency. *Public Management Review*, [s. l.], v. 18, p. 866-893, 2015.

DHOLAKIA, A. Measuring fiscal performance of states: an alternative approach. *Economic and Political Weekly*, Índia, v. 40, n. 31, p. 3421-3428, 2005.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Manual de transparência fiscal (2007)*. Disponível em: [www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf). Acesso em: 2 jan. 2020.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.  
GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GLEICH, H. Budget institutions and fiscal performance in Central and Eastern European countries. *European Central Bank Working Paper Series*, Frankfurt am Main, n. 215, 2003.

GREGGIANIN, E. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos críticos. In: BRASIL. Câmara dos Deputados. Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. p. 195-266.

HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, Chicago, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

ICERMAN, R. C.; SINASON, D. H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. *Public Fund Digest*, Washington, v. 7, n. 1, p. 64-80, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de gestão corporativa*. São Paulo: IBGC, 2004.

ISEN, A. Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. *Journal of Public Economics*, Estados Unidos, v. 110, p. 57-73, 2014.

KALIFE, M. A. Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 266-288, set./nov. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/5897/3538>. Acesso em: 15 dez. 2019.

KONDO, S. Promovendo o diálogo para fortalecer a boa governança. In: OCDE. FÓRUM INTERNACIONAL SOBRE RESPONSABILIDADE E TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO, 2001, Brasília, DF. [*Palestras...*]. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 15 dez. 2019.

KOPITS, G.; CRAIG, J. Transparency in government operations. *IMF — Occasional Paper*, Washington, D.C., n. 152, p. 1-42, fev. 1998.

LEITE, C. K. S.; PERES, Ú. D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C. (org.). *Estado, instituições e democracia*: república. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 213-248.

MAINWARING, S; CHRISTOPER, W. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTA, A. C. Y. H. de A. *Accountability No Brasil: os cidadãos e seus meios intitucionais de controle dos representantes*. 2006. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NAHMÍAS, P. da S. A importância do Planejamento para a Gestão Pública. *Revista Científica DR: Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro*, [s. l.], v. 7, n. 5, p. 26-33, jan./dez. 2014. Disponível em: <https://www.revista.facped.com.br/index.php/rcdr/article/download/68/68/68-255-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

NASCIMENTO, E. R. Seis anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Instituto Millenium*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://intitutomillennium.org/>. Acesso em: 25 nov. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

SANTANA JUNIOR, J. J. *et al.* Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do distrito federal do Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, Brasília, DF, v. 3, n. 3, p. 62-84, 2009.

SLOMSKI, V. *Teoria do agenciamento no estado: uma evidenciação da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

TAROUCO, H. H.; GRAEML, A. R. Governança de tecnologia da informação: um panorama da adoção de modelos de melhores práticas por

empresas brasileiras usuárias. *Revista de Administração*, São Paulo v. 46, n. 1, p. 7-18, jan./fev./mar. 2011.

VAKABUA, I. *Governance and the legislative audit function*. Falls Church, 1996, p. 15-18. Disponível em: <http://www.icgfm.org/>. Acesso em: 2 jan. 2020.

ZHANG, Y. S.; BARNETT, S. A. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China. *IMF Working Paper*, n. 14/4, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-255, set./out./nov./dez. 2014.

# O PARADIGMA DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA CONTEMPORÂNEA: A BUSCA DE SUA EFETIVIDADE NA REALIDADE MARANHENSE

THE PARADIGM OF THE CONTEMPORARY UNIT OF THE  
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: THE SEARCH FOR ITS  
EFFECTIVENESS IN THE REALITY OF MARANHÃO STATE

*Carlos Henrique Brasil Teles de Menezes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo versa sobre o choque de realidade interno existente no Ministério Público contemporâneo, especialmente no Estado do Maranhão, no qual permanece o conflito entre o antigo modelo institucional e o paradigma idealizado na Constituição Federal, na busca da efetividade da atuação de cada servidor como instrumento de transformação social e da construção de caminhos para a sonhada resolutividade ministerial, com a aplicação de metodologia indutiva para a elaboração de sugestões de busca de uma nova gestão das Promotorias de Justiça.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Maranhão; efetividade; paradigma; Constituição.

**Abstract:** This article focuses on the internal reality clash existing in the contemporary Public Prosecutor's Office, especially in the State of Maranhão, in which the conflict between the old institutional model and the paradigm idealized in the Federal Constitution remains, in the search for the effectiveness of the performance of each employee as an instrument of social transformation and the construction of paths for the dreamed institutional resolution capacity, with the application of inductive methodology for the elaboration of suggestions for the search for a new management of the units led by prosecutors of the Public Prosecutor's Office.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office; Maranhão; effectiveness; paradigm; Constitution.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: carloshmenezes@mpma.mp.br.



## 1 INTRODUÇÃO

Através do presente artigo, objetiva-se discorrer acerca do conflito de realidades encontrado no âmbito do Ministério Público maranhense, no contexto atual, no qual as aspirações do legislador constituinte, aplicadas e controladas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ainda se embatem com a existência de um modelo institucional demandista, vinculado e fragilizado.

Para a almejada efetividade do Ministério Público, necessário se faz refletir sobre as reais necessidades de mudança na atuação funcional de cada servidor, com o apoio de cada órgão da Administração Superior, a fim de que se alcancem os alvos pretendidos, cumprindo-se assim as etapas de mudança paradigmática apresentadas.

Foi aplicado o método indutivo, a partir da observação da realidade institucional constatada, especialmente nas Promotorias de Justiça do interior do Estado do Maranhão, após quase dois anos de atuação como Promotor de Justiça-Corregedor da Corregedoria Geral do Ministério Público maranhense.

Discorre-se acerca do paradigma constitucional de atuação ministerial, da sonhada resolutividade ministerial como agente de transformação social, e contribuições práticas para a construção dessa nova realidade, tendo em vista a evidente e urgente necessidade de transformação social do interior do Maranhão, imerso em cultura de pobreza que grita pela efetividade da atuação do Ministério Público.

## 2 O NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO MINISTERIAL

Com o advento da Constituição Federal de 1988, e as transformações sociais dela decorridas, o Ministério Público foi impulsionado a um enorme destaque no panteão institucional brasileiro, destaque esse que, de início, empoderou seus integrantes de forma nunca antes testemunhada, mas, por outro lado, impôs a esses mesmos integrantes a impossível missão do patrocínio da evolução social de cada núcleo populacional em que está inserido.

Ao receber o caráter de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, no artigo 127 da Constituição Cidadã de 1988, o Ministério Público foi incumbido da defesa da ordem jurídica, da

defesa do regime democrático, da defesa dos interesses sociais e da defesa dos direitos individuais indisponíveis (BRASIL, [2016]), deixando a sombra que ocupava até então nas Constituições anteriores.

No dizer de Lima (2018, p. 444), “A CF/1988 representou o marco jurídico-institucional de uma nova identidade para o Ministério Público pátrio”, pois o

[...] novo regime jurídico-constitucional do *Parquet* refletiu, em linhas gerais, as aspirações contidas na chamada *Carta de Curitiba*, proposta elaborada pelos seus segmentos e aprovada no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações, realizado na Capital do Estado do Paraná entre os dias 20 e 22 de junho de 1986 (GARCIA *apud* LIMA, 2018, p. 444).

Essa modificação paradigmática trouxe uma enorme euforia à instituição ministerial como um todo, que passou por uma radical transformação, a partir daí, galgando a desejada autonomia funcional e administrativa, e obtendo a necessária liberdade para o pleno exercício de suas funções.

Mas, a exemplo da jornada humana, com a sonhada liberdade advêm as responsabilidades dela decorrentes. E o Ministério Público tem vivenciado inúmeras transformações ao longo dessas três décadas, sofrendo duros embates movidos pelos que anseiam reduzir sua atuação, bem como, intramuros, sofrendo uma crise de identidade entre a acomodada postura aferrada à judicialização de tudo como dantes, e os ventos da imprescindível atuação na transformação social de uma nação de democracia ainda imberbe como a nossa.

O próprio texto do constituinte de 1988 evidenciou o desejo de ungir a instituição ministerial a um maior protagonismo nos processos de transformação sociopolíticos nacionais, não só através das novas atribuições que lhe foram conferidas, como também dos instrumentos viabilizadores de seu múnus.

Segundo Lima (2018, p. 455),

[...] as funções de que o Ministério Público é titular dizem respeito ao plano do direito material constitucional-administrativo e, cotidianamente, podem ser

exercidas sem a necessidade de invocar a prestação jurisdicional, como ocorre na proteção de interesses transindividuais por meio da celebração de compromisso de ajustamento de conduta ou da expedição de recomendação administrativa.

Para tanto, se observarmos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil presentes no artigo 3º da Carta Magna, como igualmente presentes no radar de atuação ministerial, a saber: a) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; b) a garantia do desenvolvimento nacional; c) a erradicação da pobreza e marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais; e d) a promoção do bem de todos, livre de preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outros (BRASIL, [2016]), torna-se ainda mais evidente o desafio da missão institucional do Ministério Público nesse novo cenário.

Nesse mesmo sentido, como ensinam Moreira e Alvarenga (2018, p. 128),

[...] é inegável que a Constituição Federal de 1988 dotou o Ministério Público de um novo perfil, muito mais vocacionado à condução e à mediação de resolução de grandes conflitos sociais. Além disso, pautou expressamente valores e princípios para a consolidação do Estado Democrático de Direito na direção da transformação social especialmente por meio de um conjunto coordenado de atividades correlatas à materialização da cidadania e do respeito à dignidade humana.

Passada a euforia inicial pós-Constituição, restou inevitável construir, quase do zero, uma nova instituição ministerial que fosse efetivamente capaz de alcançar os anseios, não só do legislador constituinte, como também do cidadão brasileiro que mais carece da atuação certa e equilibrada dos agentes ministeriais.

Quem chegou à instituição do Ministério Público ainda antes, ou poucos anos após a virada constitucional, é testemunha de que o Ministério Público de hoje não é mais o mesmo que se vislumbrava no momento pós-1988.

Da atuação meramente demandista e parecerista de então, hoje necessita-se de um Ministério Público encarnado com a missão de agente político da transformação nacional, manifesta no próprio texto constitucional.

Em outras palavras, com a maturidade institucional pouco a pouco conquistada, vive-se hoje uma nova crise, de efetividade, que atinge em cheio a legitimação institucional do Ministério Público em relação à identidade que lhe foi imposta pela Constituição em vigor.

Essa crise é oriunda do choque interno entre a cultura da antiga estrutura e mentalidade com as novas demandas do cenário nacional.

A antiga cosmovisão ministerial, apegada à judicialização demandista, acostumou-se a agir subordinada ao Poder Executivo e dependente do Poder Judiciário, além de aprisionada ao conteúdo constante dos autos e à agenda judicial, e utilizando-se da independência funcional tão somente para resguardar a opinião pessoal do agente processual.

A nova e necessária mentalidade para o Ministério Público, a fim de que se torne, realmente, um agente político de transformação social da Nação, exige a busca da resolutividade, com amplo exercício da autonomia institucional e funcional de seus integrantes, independentemente da agenda judicial, desvinculados dos autos, e totalmente vinculados ao contexto social, agindo livremente para garantir à sociedade o seu desenvolvimento e o alcance dos seus objetivos fundamentais.

Mas, como em toda crise, a solução não é fácil de se encontrar, e não ocorre sem lutas, ainda que com o esforço comum de todos os interessados em seu alcance.

E, em meio a esse contexto, almeja-se trazer luz à realidade encontrada no Ministério Público maranhense, objetivamente em relação a um de seus aspectos internos mais frágeis, a saber, a atuação eficiente e eficaz de uma Promotoria de Justiça na busca da transformação de seu meio social.

Ao chegar a uma Promotoria de Justiça no interior do Maranhão, em nossos dias, o membro do Ministério Público herda uma enorme carga de trabalho e uma estrutura normalmente deficitária, apesar dos inegáveis avanços, além dos inúmeros anseios sociais e da inevitável cobrança dos órgãos de controle interno e externo acerca de sua atuação.

O desafio desse novo Promotor de Justiça é conseguir equilibrar tamanha carga de demandas sem se perder nos corredores da intrincada atuação institucional, em todos os seus eixos: para baixo, em relação à

equipe que o auxilia, para cima, em relação à Administração Superior, para dentro, em relação a seus próprios anseios, e para fora de si próprio, em relação à sociedade alvo de sua atuação, sem olvidar a lateralidade em relação aos demais agentes políticos de transformação social.

Como conduzir-se corretamente, o Promotor de Justiça, e perseguir o sonho da efetividade institucional, sendo eficiente em sua atuação e eficaz na promoção dos interesses sociais, em um contexto de permanente efervescência?

Um dos grandes desafios, senão o maior, para o alcance da sonhada efetividade é a mudança paradigmática e a conquista da verdadeira autonomia de atuação funcional frente a todas as fontes de pressão (abaixo, acima, laterais, internas e externas), em consonância com o texto constitucional vigente.

Por uma atuação resolutiva do Ministério Público. Inegável é a contribuição que o Conselho Nacional do Ministério Público, consciente de sua missão estratégica, deu para a instituição, através da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, objetivando uma atuação responsável e socialmente efetiva, tendo em vista a essencialidade da função ministerial (BRASIL, 2017).

Isso porque o CNMP considerou que a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos efetivamente contribui para o desejável desenvolvimento social, e o paradigma jurídico do século XXI foi tido como incompatível com uma atuação institucional meramente formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público (BRASIL, 2017).

Na busca de um retorno consciente a ser dado à sociedade, e da consolidação de uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes, e de fomento a uma atuação orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis, o Conselho Nacional do Ministério Público inaugurou a publicização de um novo paradigma de atuação institucional.

A seguir, com a Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 02 de junho de 2018, emitida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, consolidou-se ainda mais a busca de parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação dos membros do Ministério Público nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal,

a cível, a tutela coletiva e especializada, observadas as peculiaridades das funções e as atribuições de cada unidade institucional.

Dentre as diretrizes estabelecidas pela Corregedoria Nacional no artigo 1º da Recomendação de Caráter Geral nº 02, destaca-se o conhecimento das deficiências sociais e das causas locais, a capacidade de articulação, para a identificação dos campos conflituosos, a autoridade ética para mediar demandas sociais, a capacidade de diálogo e de construção do consenso, o senso de oportunidade para o desencadeamento da atuação, a ação preventiva e atrelada à proteção e efetivação dos direitos e das garantias fundamentais, a realização de pesquisas e investigações para a atuação resolutiva e qualificada, a negociação apta a facilitar a participação social e a melhor decisão para a sociedade, a busca da participação da comunidade diretamente interessada, a utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização, a atuação célere, tempestiva e efetiva, capaz de garantir a integral reparação dos danos, a adoção de instrumentos de acompanhamento da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos, inclusive na tutela coletiva e propositura de ações individuais, alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, a assiduidade e gestão administrativa eficiente e proativa (BRASIL, 2018). Em outras palavras, a mudança de paradigma tornou-se um caminho sem retorno.

Aliada a tais diretrizes, há que se ressaltar a necessidade de se resgatar a efetividade e a legitimação social do Ministério Público, como instituição realmente essencial, redefinindo suas prioridades, delimitando e planejando sua atuação através de documentos que norteiam e vinculam o agir institucional de todos que a compõem como instituição.

Segundo Goulart (2018, p. 121),

[...] no que diz respeito à atividade finalística do Ministério Público exercida pelos órgãos de execução (a prática sociotransformadora), o planejamento se expressa em cinco tipos de instrumentos básicos de gestão estratégica: o Plano Geral de Atuação, o Programa de Atuação, o Programa de Atuação Integrada, o Projeto Executivo e o Projeto Social.

Mas como implementar tudo isso em um ambiente ainda marcado pela antiga escola parecerista-judicializante? Realmente impossível. Necessário se faz, portanto, atacar os obstáculos e construir, de dentro

para fora, uma nova concepção paradigmática do que significa o poder-fazer ministerial nessa nova etapa.

Ademais, dentre critérios norteadores da aferição de resolutividade material da atuação do Ministério Público há que se ressaltar os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional e a efetividade social da atuação, como as mudanças de atitude e de comportamento, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos (BRASIL, 2018).

Quanto à avaliação qualitativa da atuação, atenção deve ser dada aos efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação pelos membros ou unidades ministeriais, sem olvidar das formalidades regulamentares de protocolo, registro, distribuição e andamento de expedientes internos e externos.

A eficiência funcional ministerial, ainda segundo o artigo 5º, da mesma Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 02 de junho de 2018, deve ser mensurada observando-se o que segue:

- I - adoção, pelos membros da Instituição, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise;
- II - adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação Institucional;
- III - priorização da atuação preventiva, de modo programático, para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, com a adoção, para tanto, de medidas extrajurisdicionais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática;
- IV - na hipótese de inevitabilidade do dano, a aferição se a atuação foi tempestiva e efetiva, com atuação imediata a fim de estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos e de removê-los, e potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos e a reduzir dados indicativos de impunidade;
- V - utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais,

os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, das controvérsias e dos problemas;

VI - realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CF/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;

VII - atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

VIII - atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional e o cumprimento das metas Institucionais;

IX - realização de atividades extrajudiciais não-procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social;

X - coordenação e/ou participação em Projetos Sociais instituídos pelo Ministério Público, autuados em procedimentos próprios ou práticas equivalentes, adequados às necessidades da respectiva comunidade e socialmente eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais;

XI - análise consistente das notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos ineficientes ou inúteis ou a instauração em situações em que seja visível a inviabilidade da investigação;

XII - delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes, garantindo, assim, a duração razoável da investigação;

XIII - avaliação contínua da real necessidade de novas diligências e de medidas nos procedimentos extrajudiciais, justificando, inclusive, a necessidade das novas prorrogações, em especial por ocasião da renovação dos prazos;



XIV - esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, das controvérsias e dos problemas, com o incremento da utilização de instrumentos como a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta, os Projetos Sociais (ou práticas equivalentes) e com a adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

XV - acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos e processos judiciais e das suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para a efetivação deles, com relação ao cumprimento e à aplicação das sanções impostas, principalmente nos processos judiciais cujo autor seja o Ministério Público ou naqueles em que, mesmo não sendo o autor, torna-se imperiosa a atuação resolutiva efetiva do Ministério Público como interveniente e fiscal da ordem jurídica e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis em situação de risco;

XVI - priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações realmente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos cabíveis;

XVII - controle do recolhimento eficiente e da aplicação adequada dos recursos financeiros auferidos em decorrência de multas, indenizações e medidas de prestação pecuniária (BRASIL, 2018).

Necessário observar, portanto, a partir da análise dos critérios de aferição da resolutividade, que não se objetiva a solução mais célere das demandas trazidas, por quaisquer das vias, ao Ministério Público, mas a melhor solução dentro do contexto, justificada a partir da inserção do servidor ministerial em seu meio social.

### **3 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA COMO REALIDADE A SER EFETIVADA**

O desafio dos servidores do Ministério Público é materializar as diretrizes lançadas em suas realidades, de modo a vê-las frutificando conforme idealizado.

Para tanto, faz-se mister a construção de um novo modelo de Promotoria de Justiça, não mais dependente ou vinculada a outros Poderes, mas realmente autônoma na busca de resultados reais de transformação social.

Conforme Rodrigues (2013-2014-2015), para a construção de uma dinâmica institucional resolutive é necessária uma postura proativa, dinâmica, intersetorial, intercambiável, planejada, inovadora, orientada para a eficiência e com gestão de resultados da instituição ministerial.

Para ilustrar, ao Promotor de Justiça recém-chegado a uma nova comarca no interior, cabe a tarefa de conhecer e eleger prioridades, definir objetivos e metas, além de montar e implementar projetos executivos, de modo a nortear sua ação na busca da produção do melhor e mais efetivo resultado do seu trabalho.

Isso, frise-se, sem se desprender do Plano Geral de Atuação ministerial, verdadeiro instrumento de gestão estratégica do Ministério Público que define, na forma de objetivos e metas a serem alcançados em determinado período, as prioridades institucionais de atividade finalística norteadoras da atuação do conjunto dos órgãos de execução que integram a Instituição, na montagem de seu próprio Programa de Atuação, que é o instrumento de gestão estratégica dos órgãos de execução do Ministério Público, e dos respectivos Projetos Executivos que nortearão o desenvolvimento e a concretização do Programa de Atuação.

Para elaborar adequadamente os Planos e Programas de Atuação, ao novel Promotor de Justiça incumbe o dever de convocar a participação da sociedade local destinatária das políticas públicas, através de audiências públicas, bem como a realização de consultas, a sistematização de informações e dados, para a definição de prioridades, do elenco de temas, dos objetivos e metas a comporem o documento norteador final de sua atuação local.

Mas, como pode, o Promotor de Justiça, buscar a resolutividade de sua atuação, e nela permanecer, em meio aos desafios existentes?

Conforme Smanio (2016, p. 386),

[...] dentro destes desafios propostos, devemos buscar a atuação estratégica do Ministério Público, para a consecução das suas finalidades institucionais de proteção de direitos. Esta estratégia pressupõe atuação conjunta, harmônica e eficaz, que compatibilize

as garantias institucionais de unidade, indivisibilidade, independência funcional.

Em um primeiro momento, cabe ao Promotor de Justiça confeccionar um plano de atuação de sua Promotoria, alinhado ao já existente planejamento estratégico da instituição, e suas metas, ou, ainda, aos programas e projetos de atuação criados a partir de problemas intrínsecos às realidades locais ou regionais de seu contexto geográfico de atuação.

A seguir, deve estipular metas e prioridades na execução de sua atuação finalística, a partir dos elementos coligidos em sua própria escuta social, sem se desprender do contexto institucional.

Outra providência a ser adotada pelo Promotor de Justiça diz respeito ao acervo de processos e procedimentos herdado, bem como sua continuidade, pelo que deve efetivar um inventário atualizado dos feitos, para conhecimento e controle tanto judicial como extrajudicial, e das medidas necessárias a assegurar o melhor fluxo e assim evitar o congestionamento dos serviços.

Isso, por óbvio, após a confecção de uma agenda institucional de visitas, reuniões e audiências, englobando as demandas de atuação, tanto judicial quanto extrajudicial, controlando a produtividade dos serviços finalísticos, e acompanhando as políticas públicas e indicadores sociais de sua área de atuação.

Os aspectos mencionados evidenciam que é impossível ser resolutivo quando aferrado ao antigo paradigma demandista de atuação ministerial, dependente dos compromissos forenses, vinculado prioritariamente aos feitos e autos judiciais, distante das demandas sociais e acomodado aos muros da instituição ministerial.

Necessário se faz lançar os olhos para fora do prédio, para muito à frente do tempo atual, e tentar observar não só as questões e demandas que já estão instaladas no meio social, como as que estão na iminência de chegar, minimizando os impactos negativos dessas enquanto se busca a resolução daquelas.

Sem perder o foco na macromissão constitucional, de transformação social, mas exatamente para cumpri-la, deve o órgão do Ministério Público, como ensina Gonçalves (2016, p. 414), “orientar sua atuação para o equacionamento de três demandas básicas: a inclusão social, a ética nas relações públicas e a melhoria da qualidade de vida.”

Nesse mesmo sentido, preconiza Alves (2017, p. 145), ao discorrer:

Além da indubitosa legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses sociais, importante averiguar como a instituição pode funcionar como indutor de responsividade administrativa no sentido de cada vez mais promover a aproximação das ações do sistema com a vontade da sociedade.

A construção de pontes entre o cumprimento mais amplo da missão institucional do Ministério Público e a realidade atual dos órgãos de execução é um grande desafio.

Peregrinando pelo estado do Maranhão, é possível constatar a existência de diversas Promotorias de Justiça com dificuldade real de implementar as medidas necessárias para uma atuação mais efetiva em seu meio social.

Na realidade, a grande maioria das Promotorias de Justiça ainda vive imersa em problemas decorrentes de sua ainda permanente proximidade com a antiga estrutura, dentre os quais se nomeiam:

- a) o acúmulo de várias atribuições, pela respondência, quer na mesma cidade ou promotoria, ou em mais de uma cidade;
- b) a atuação voltada ao generalismo, quer pela impossibilidade de especialização, quer pela deficiência de recursos humanos;
- c) o permanente isolacionismo em seu próprio contexto, vez que as múltiplas exigências e tarefas impedem, na prática, a participação em eventos institucionais ensejadores do compartilhamento de experiências e boas práticas;
- d) a fragmentação da atuação institucional de seu próprio mundo, como reflexo do isolamento;
- e) e o demandismo ainda equivocadamente visto como paradigma da boa atuação, mormente pela inexistência de critérios efetivos de orientação para uma melhor e mais efetiva atuação institucional.

As atribuições do Promotor de Justiça, na grande maioria das comarcas, são cumulativas, o que enseja a intervenção em inúmeros feitos (processos judiciais e procedimentos extrajudiciais) de múltiplas áreas de atuação, bem como a participação em um grande número de audiências judiciais, e atendimento ao público em todos os tipos de questões, o que,

de um lado, impossibilita a organização racional do tempo para a devida dedicação a cada tipo de assunto e, de outro, impede a especialização e a busca do conhecimento minimamente necessário sobre as matérias de maior complexidade. Dessa forma, o acúmulo e/ou generalismo de atribuições mina a efetividade institucional.

De igual modo, o isolacionismo e a fragmentação institucional limitam a atuação do Promotor de Justiça, isolando-o nos estreitos limites da cidade ou comarca, ainda que a dimensão do efetivo problema enfrentado seja maior do que os limites geográficos, o que impede a visão das questões em sua totalidade, estimula o individualismo/voluntarismo de diminuta eficácia, e transforma cada agente numa espécie de instituição ministerial autônoma do corpo ministerial.

Por fim, o paradigma demandista que tão somente transfere as soluções para o Poder Judiciário, mediante o mero ajuizamento de ações, acaba por reduzir o papel de agente político transformador para o de mero agente processual. Frise-se que a interposição de ações judiciais torna-se a mais cômoda e rápida liberação dos casos pelos Promotores de Justiça, ante a pressão do grande volume de trabalho e dos sistemas internos de controle meramente quantitativo.

Tal realidade, enquanto permanecer, mina a efetividade necessária da instituição ministerial, ensejando não só a permanente inoperância prática (ineficiência), como a consequente ausência de resultados (ineficácia).

Essa esterilidade funcional desconstrói a confiança e a expectativa depositadas pela sociedade na instituição ministerial, ocasionando a perda da confiabilidade e da legitimidade do Ministério Público.

De que forma pode um servidor do Ministério Público trabalhar para resgatar a imagem da instituição diante da sociedade a quem deve servir?

Imprescindível é migrar da cosmovisão de uma Promotoria de Justiça tradicional para uma Promotoria de Justiça contemporânea, de agente meramente processual, para assumir o papel de agente político, de atuação irrefletida no que se apresenta, para o agir lastreado em reflexão e planejamento, de reação às demandas para a proatividade em direção ao que efetivamente se faz imperativo, de meramente demandista a efetivamente resolutivo.

Para tanto, é preciso focar nos recursos a serem investidos, normalmente insuficientes a tamanho desafio, inclusive o próprio tempo útil de atividade.

A agenda do Promotor de Justiça, em sua cidade de atuação, pode ser dividida em algumas frentes, por exemplo: atuação judicial ou forense, atuação extrajudicial, atendimento ao público, relatórios destinados à Administração Superior e órgãos de controle, o cultivo de pontos de aproximação, inflexão e comunicação sociais locais.

Nessa pulverização de recursos, o Promotor de Justiça muitas vezes vê sua agenda consumida pela vinculação à pauta de audiências e demais atos forenses de comparecimento obrigatório e, com o restante do tempo disponível, dar vazão às demais frentes de demanda.

Mas como, nessa realidade, dar a devida atenção ao extrajudicial, ao público, aos órgãos de controle e à sociedade em que está inserido?

Se não houver uma intencionalidade na busca da efetividade, pouco ou nada mudará, de fato, na prática, apesar dos esforços institucionais para tanto dispendidos.

Torna-se imprescindível, frise-se, não só o planejamento para identificar os principais problemas da cidade, para a construção de um novo paradigma de atuação ministerial, com constante avaliação do que produz maior eficácia e efetividade, e contínua análise do modelo de trabalho implementado, sem olvidar as obrigações de seu cargo, como também a construção de uma atuação ministerial autônoma à do Poder Judiciário, e dele independente.

Sim, necessário se faz que o Promotor de Justiça permaneça servindo à sociedade, de forma diligente, em relação às demandas judiciais já existentes, mas sem deixar-se sufocar pelas metas de produtividade do Poder Judiciário, que controla a pauta de audiências e tem agenda própria, e diversa, da instituição ministerial.

A busca da necessária autonomia nem sempre pode ser tida como fácil, especialmente quando o agente daquele Poder ainda permanecer no antigo paradigma demandista orientador da atuação ministerial, o que pode trazer conflitos reais, ou até reclamações formais à Administração Superior, que deverá modelar e moderar as situações apresentadas, decidindo as demandas, espera-se, sob a nova perspectiva de atuação resolutiva, e não meramente demandista.

Além das questões formais e procedimentais regulamentares, há que se dar a devida atenção aos chamados pontos de aproximação, inflexão e comunicação com a sociedade local, que é a destinatária final dos serviços ministeriais.

Sem o desenvolvimento de ações efetivas de aproximação social, permanecerá o Promotor de Justiça alheio às demandas e necessidades do seu meio social, vivendo em uma bolha, como eterno alienígena que muito faz, mas pouco altera a realidade que o cerca, ou seja, inefetivo, na prática.

Assumir, portanto, a liderança do processo de transformação do agir em uma Promotoria de Justiça torna-se igualmente essencial aos seus integrantes, visto que as pressões que atingem o Promotor de Justiça podem advir de múltiplas fontes.

Para ilustrar o atual estágio de realidade institucional, das dificuldades observadas junto às inúmeras Promotorias de Justiça, especialmente no interior do Estado, constataram-se as seguintes, dentre outras:

- a) a dificuldade de conduzir procedimentos extrajudiciais, quer pela falta de preparo específico, quer pela amplitude das demandas neles tratadas, posto que a geração que hoje serve foi criada em uma cultura judicial, diferente da atual realidade na qual as Promotorias de Justiça se tornaram verdadeiros cartórios de procedimentos extrajudiciais;
- b) a dificuldade de conciliar a agenda de audiências e atos forenses com a agenda extrajudicial, o que inclui o atendimento ao público, os procedimentos extrajudiciais, as visitas técnicas a entidades diversas e aos termos da comarca, quando existentes, a realização de audiências públicas, etc.;
- c) a dificuldade em atender satisfatoriamente às requisições dos órgãos da Administração Superior: Ouvidoria-Geral, Corregedoria-Geral e Conselho Nacional do Ministério Público;
- d) a dificuldade em gerir a Promotoria de Justiça e de planejar a atuação institucional, quer pelo mencionado despreparo, quer pela falta de recursos teóricos, quer pela falta de conscientização;
- e) a carência de recursos humanos e tecnológicos de apoio necessários ao bom andamento das demandas tanto na área-fim como nas áreas-meio, o que torna a Promotoria de Justiça carente de um número necessário de servidores tecnicamente preparados para a nova realidade, bem como a falta de ferramentas de gestão, de sistemas de tecnologia de informação, etc.

Tal realidade evidencia que não obstante a necessidade de construção de um novo paradigma de atuação ministerial, necessário ao contexto social atual, ainda há um bom caminho a ser percorrido para implementar as medidas necessárias ao enfrentamento dos problemas constatados.

É inegável que os avanços obtidos na última década permitiram um crescimento da instituição do Ministério Público, especialmente no contexto maranhense, tanto na formação e capacitação dos servidores, como no incremento das estruturas físicas das sedes, implantação de sistemas de informação, etc., mas ainda há um caminho a ser percorrido para a consolidação da efetiva resolutividade ministerial.

#### 4 CONCLUSÃO

Na busca da efetividade da atuação ministerial no Estado do Maranhão, observa-se que o conflito paradigmático ainda persiste no ambiente do Ministério Público, mormente nas Promotorias de Justiça capilarizadas em todo o interior, em razão da amplitude de atribuições, da complexidade dos contextos sociais e das cobranças dos órgãos de controle, sem olvidar eventuais vícios de atuação voltada ao demandismo.

Para alterar a realidade, em consonância com os ditames constitucionais vigentes, há que se construir institucionalmente um novo modelo de gestão de Promotoria de Justiça adequado ao atual contexto social, que permita a implementação de identidade ministerial verdadeiramente autônoma em relação aos demais Poderes, através de uma agenda de ação própria da instituição ministerial, privilegiando as demandas intrínsecas ao múnus do Ministério Público.

Há que se dar mais atenção, portanto, além dos feitos judiciais, ao atendimento ao público, ao andamento dos procedimentos extrajudiciais, à realização de visitas técnicas a entidades diversas, à realização de audiências públicas, e à construção de pontos de contato do servidor ministerial com o corpo social ao qual serve, dentre outros.

Isso, por oportuno, sem deixar de atentar ao atendimento das demandas dos diversos órgãos de controle interno, e à melhor preparação dos gestores ministeriais para o planejamento e atuação institucional, bem como à dotação dos recursos humanos e materiais intrínsecos à missão.

Já bem longe vai, em relação às atuais demandas, a atuação meramente demandista do igualmente antigo Promotor Público, de postura institucional mais passiva, posto que reativa, de cultura mais dependente e atrelada a outras instituições, com atuação voltada aos Fóruns, e assim distante da voz da sociedade nas ruas.



O interior do Maranhão sobrevive em meio a uma cultura de pobreza que demanda uma maior efetividade na atuação do Ministério Público Estadual, pelo que o paradigma de atuação ministerial precisa ser alterado para que a instituição ocupe seu papel de verdadeiro agente de transformação social.

Os desafios são muitos, mas o Ministério Público almejado é o Ministério Público proativo na construção de uma sociedade livre, democrática, justa e solidária, ativamente investigativo e oposto ao crime organizado e à criminalidade difusa, como agente político que ocupa espaços de negociação e de indução de políticas públicas juntamente com os demais sujeitos políticos, para o melhor desenvolvimento de nosso estado e nação.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba: Juruá, 2017. 242 p.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional do Ministério Público. *Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição [1988]]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jul. 2020.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público e Tutela dos Direitos Sociais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de (org.). *Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2016. p. 401-424.

GOULART, Marcelo Pedroso. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. (org.). *30 Anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018. p. 107-126.

LIMA, Thadeu Augimeri de Góes. Legitimidade para agir do ministério público no processo civil: Releitura constitucional de sua natureza jurídica e consequências prática. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. (org.). *30 Anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018. p. 443-458.

MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz. (org.). *30 Anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018. p. 127-154.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Doutrina do Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, v. 204/205/206, p. 395-430, jan./dez. 2013-2014-2015. Disponível em: <http://www.revista-justitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Ministério Público e políticas públicas. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de (org.). *Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras*. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2016. p. 377-400.



# O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E SUA ATUAÇÃO RESOLUTIVA, ALINHADA À CARTA DE BRASÍLIA

## THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF MARANHÃO STATE AND ITS RESOLUTIVE ACTIVITY, ALIGNED TO THE BRASÍLIA CHARTER

*Christiany Nunes Pessoa Otaviano<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo principal a análise da aplicação das diretrizes constantes da Carta de Brasília, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, e de sua necessária atuação resolutiva alinhada aos princípios preconizados na Constituição de 1988. O estudo realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, eletrônica e documental sobre o tema, com exame de obras, artigos e documentos oficiais. São abordados alguns tópicos introdutórios a fim de se identificarem os pressupostos do estudo, como um breve arcabouço histórico da República Brasileira, sua recente redemocratização e suas várias crises políticas, jurídicas, éticas, incluindo a crise de legitimação das instituições públicas, primordiais para alcançar os resultados do trabalho. Conclui-se que os princípios e diretrizes constitucionais constantes da Carta de Brasília vêm sendo implantados no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio de objetivos claros no Planejamento Estratégico da Instituição de 2016-2021 e treinamentos pontuais (mais enfocados nos membros da instituição que ingressaram no *parquet* após a expedição da Carta de Brasília, ou seja, após setembro de 2016, o que constitui um número pequeno frente à totalidade de membros que compõem o órgão), levando a Instituição a atuar de forma, ainda, apegada ao demandismo, formalismo legal, resistente à quebra de paradigmas e deixando de atuar com base em estratégia, de maneira mais proativa e resolutiva, o que pode prejudicá-la no cumprimento de sua missão institucional de servir à sociedade e garantir a cidadania, com base na promoção da justiça e defesa da democracia.

**Palavras-chave:** Constituição; redemocratização; Ministério Público; resolutivo.

**Abstract:** The present work has as its main objective the analysis of the application

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduada em Administração (UEMA, 2011). E-mail: christiany.pessoa@mpma.mp.br.

of the guidelines contained in the Brasília Charter, within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, and of its necessary resolute action in line with the principles recommended in the 1988 Constitution. The study was carried out through bibliographic, electronic and documentary research on the subject, with examination of works, articles and official documents. Some introductory topics are addressed in order to identify the assumptions of the study, such as a brief historical framework of the Brazilian Republic, its recent re-democratization and its various political, legal and ethical crises, including the crisis of legitimation of public institutions, which are essential to achieve the work results. It is concluded that the constitutional principles and guidelines contained in the Brasília Charter have been implemented within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão, through clear objectives in the Institutional Strategic Planning of 2016-2021 and specific training (more focused on members of the institution who joined the *parquet* after the enactment of the Brasília Charter, that is, after September 2016, which constitutes a small number of people compared to the totality of members that make up the body), leading the Institution to act in a way that is still attached to demandism, legal formalism, resistant to breaking paradigms and failing to act based on strategy, in a more proactive and resolute way, which can harm it in fulfilling its institutional mission of serving society and guaranteeing citizenship, based on the promotion of justice and defense of democracy.

**Keywords:** Constitution; redemocratization; Public Prosecutor's Office; resolute.

## 1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, o Ministério Público brasileiro vem, como parte integrante e mui importante do Estado Brasileiro, enfrentado várias crises, tais como econômica, política, ética, jurídica, etc., inclusive a de legitimação das instituições públicas. O que tem instigado alguns membros do *parquet* nacional, como o professor e mestre, Dr. Marcelo Pedroso Goulart, a encabeçar um “movimento” de retomada da efetivação da missão constitucional do Ministério Público brasileiro, chamado de Ministério Público resolutivo. A culminância desse movimento deu-se com o acordo de resultados, chamado de Carta de Brasília, firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016.

Por esse motivo, optou-se pela abordagem do tema da atuação resolutiva do Ministério Público do Estado do Maranhão, alinhada às diretrizes constantes na “Carta de Brasília”, no período pós-assinatura do referido acordo, que compreende de setembro de 2016 até a presente data, utilizando-se o método dedutivo, visto que se apresenta a situação abrangente, nacional, para depois fazer uma abordagem do Ministério Público local, através de pesquisa bibliográfica, documental, qualitativa e utilizando-se de técnica de levantamento e registro de documentos, no site oficial do *parquet* maranhense, a fim de identificar ações e/ou a expedição de documentos oficiais por parte do Ministério Público do Estado do Maranhão que preconizem, orientem ou recomendem uma postura resolutiva aos membros da instituição.

Sendo assim, busca-se que os resultados do trabalho possam motivar uma mudança positiva na atuação dos Promotores de Justiça, passando a atuar de forma efetiva e resolutiva.

O texto foi estruturado em três itens. No item 2, procurou-se traçar uma definição do que constitui o fenômeno da democracia, espaços de deliberação democrática, redemocratização do Brasil e as novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988. Após, passou-se a tratar do tema Ministério Público brasileiro no item 3 e seus subitens 1 e 2, abordando-se o conceito, princípios, funções e atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988, enfatizando-se o seu papel de agente de transformação social.

Isso feito, no item 4, tratou-se da exposição de informações relacionadas ao Conselho Nacional do Ministério Público, Corregedoria Nacional do Ministério Público, para então aprofundar-se no conteúdo do acordo de resultados denominado “Carta de Brasília” e sua aplicação prática por parte do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Em seguida, no mesmo item, passou-se à exposição do resultado da pesquisa que constatou que praticamente todas as ações do Ministério Público do Estado do Maranhão para disseminar as diretrizes da Carta de Brasília deram-se no ano de 2017, não havendo abordagem do assunto “Carta de Brasília” e suas diretrizes, nos anos de 2018 e 2019, bem como que as ações que foram colacionadas do site da instituição pesquisada foram voltadas para grupos restritos da Administração Superior que participaram do programa gestão por competências, membros que participavam do curso de vitaliciamento naquele período, promotores da região tocantina que participaram dos Encontros Regionais de Gestão, havendo

apenas 2 treinamentos específicos sobre o tema abordado (sendo um minicurso e uma palestra em evento na PGJ), ambos realizados em São Luís, necessitando, portanto, de uma ampla divulgação das diretrizes da Carta de Brasília para todos os membros da instituição, o que fará com que o *parquet* maranhense contribua para a efetivação da missão institucional do Ministério Público estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que é servir à sociedade e garantir a cidadania, com base na promoção da justiça e defesa da democracia, resolutivamente, oportunizando a quebra do paradigma do demandismo, postura ministerial mais reativa e intuitiva, predomínio de um trabalho rotineiro e formal e supervalorização da dogmática jurídica. Ressalta-se ao final a importante iniciativa da Administração Superior, através da Escola Superior do Ministério Público, de ofertar o Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança em Ministério Público como forma de disseminar o movimento do Ministério Público Resolutivo a membros e servidores da instituição.

## 2 O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO COMO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Democracia é uma forma de governo a qual agrega a ideia de participação dos cidadãos nas decisões políticas, podendo ser representativa, quando estas decisões não são tomadas diretamente pelos cidadãos, mas por representantes eleitos por eles e/ou diretamente, na qual as decisões são tomadas diretamente pelos cidadãos.

Numa tentativa de exprimir o conceito clássico de Contrato Social segundo a concepção de Hobbes, Locke e Rousseau<sup>2</sup>, Boaventura de Sousa Santos diz que:

O Contrato Social é a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna, uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres e, pelo menos em Rousseau, para

---

<sup>2</sup> Boaventura de Sousa Santos cita Hobbes, Locke e Rousseau afirmando que “comum a todos eles, é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado modernos é uma opção radical e irreversível, pois, segundo eles, a modernidade é problemática e plena de antinomias – entre coerção e consentimento, igualdade e liberdade, soberano e cidadão, direito natural e direito civil –, mas deve resolvê-las pelos seus próprios meios, sem se munir de recursos pré-modernos ou contra-modernos”.

maximizar e não minimizar essa liberdade... é assim a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum (SANTOS, 1998, p. 2).

Com base em três princípios a que deve obedecer a reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática, segundo Boaventura:

[...] é possível definir algumas das dimensões das exigências cosmopolitas da reconstrução do espaço-tempo da deliberação democrática, sendo o sentido último dessa exigência a construção de um novo contrato social (SANTOS, 1998, p. 12).

O citado autor afirma que: “num período de turbulência de escalas, não basta pensar a turbulência de escalas, é preciso que o pensamento que as pensa seja ele próprio turbulento” (SANTOS, 1998, p. 33).

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi o símbolo da redemocratização do país, após vários anos de ditadura militar, período sombrio da história brasileira, de forte repressão à liberdade. Para Marcelo Goulart, “a Constituição Democrática de 1988 apresentou as características de Democracia Substantiva, ainda não materializada por encontrar-se em sua fase inicial” GOULART (2017, p. 3).

Boaventura de Sousa Santos assevera ainda que:

[...] nas novas condições a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de iniciar tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratiza a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democracia garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática (SANTOS, 1998, p. 47).



A Constituição Brasileira de 1988, já em seu preâmbulo, deixa claro que a Constituinte objetivou:

[...] instituir um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, [2019]).

O que, por si só, abarcou um número grande de princípios a serem seguidos por agentes políticos, públicos e todos os cidadãos brasileiros.

O art. 3º da Constituição Democrática de 1988 descreve os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “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” (BRASIL, 2019).

Os objetivos acima citados integram o que Marcelo Goulart relaciona à Democracia Econômica e Social, a qual contém princípios impositivos na tríade: Transformação Social, Desenvolvimento e Promoção do Bem Comum. Objetivos estes que são perseguidos pelo Estado brasileiro desde então, numa trajetória que às vezes progride e outras regride, mas avança. Bem assim como diz Cândido Rangel Dinamarco:

Mas sabemos que a evolução da Humanidade em direção a suas tendências básicas não se faz continuamente, em linha reta. Existem retrocessos, “paragens de desenvolvimento”, os quais não significam que a trilha seja abandonada. Se num país se faz um golpe de Estado de direita, tripudiando-se sobre direitos políticos e sociais de uma elite intelectual ansiosa por desenvolvimento e arrasando com os anseios de uma classe por melhores dias, isso não quer dizer que se haja retomado o rumo das origens. As ten-

dências básicas sempre se revigoram e, mais cedo ou mais tarde, voltam a manifestar-se (DINAMARCO, 1999, p. 403).

### **3 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PRECONIZADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Conceito de Ministério Público, segundo o art. 127 da Constituição Federal: 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 (BRASIL, 2019).

O Ministério Público brasileiro tem uma história de luta, de resiliência e resignação que são inerentes aos que não desistem diante das dificuldades. Ao longo da história pós-independência do Brasil, passou por momentos de fortalecimento da construção de sua identidade institucional, mas foi com a Constituição de 1988 que papel, características, missão, funções e princípios que os regeria foram fortemente definidos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil passaram a ser os objetivos estratégicos do Ministério Público, como afirma Marcelo Pedroso Goulart sobre o assunto:

A mesma Constituição, ao conferir ao Ministério Público autonomia institucional, novas e relevantíssimas atribuições, como, por exemplo, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais, e novos instrumentos de atuação, como o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta, colocou-o em um novo patamar na organização política do Estado brasileiro, incumbindo-o da promoção dos interesses estratégicos da sociedade. Assim, os objetivos estratégicos da República, sintetizados no art. 3º da Constituição, também são os objetivos estratégicos do Ministério Público. Se o Ministério Público deve atuar para cumprir esses fins, suas atividades devem ser balizadas por planos e programas de atuação que definam prioridades, objetivos e metas. Nesse sentido, essas atividades devem ser avaliadas

internamente e externamente pela sua efetividade, ou seja, pela real contribuição na transformação da realidade social. O Ministério Público da Constituição é, dessa forma, o Ministério Público Resolutivo, que resolve, pela sua intervenção, as questões fundamentais da sociedade. Ora, se a Constituição expressa a vontade política transformadora, o Ministério Público, com o seu atual perfil institucional, é um dos principais agentes dessa vontade (GOULART, 2016, p. 1).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seus arts. 128 e 129 o Ministério Público dentro da organização política do Estado Brasileiro, ganhando, portanto, nova roupagem com a Constituição Republicana que estabelece a democracia substantiva e sua vontade política transformadora e impele o *parquet* a ser um dos principais agentes dessa vontade política transformadora, através da promoção dos interesses estratégicos da sociedade no campo do sistema de Justiça, cujas funções primárias são a defesa da ordem jurídica, defesa do regime democrático, defesa dos interesses sociais, defesa dos interesses individuais indisponíveis.

Importante frisar que ainda não se formou a vontade coletiva, interna, capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social, embora se caminhe nesse sentido.

### **3.1 O Ministério Público como agente de transformação da realidade social**

Tema um pouco abordado no item anterior por se fazer presente nas atribuições dadas pela Constituição Federal ao Ministério Público como agente de transformação da realidade social. Sobre essa abordagem, Alves cita Goulart:

Nesse campo, sobleva-se o papel do Ministério Público como articulador de políticas públicas, intervindo-nos antigos e novos espaços de negociação política – como mediador, regulador e corretor de desigualdades sociais e das práticas antiambientais. Não como tutor da sociedade, mas como aliado dos

demais sujeitos políticos coletivos que, na guerra de posição, também atuam no sentido de garantir a democratização das relações sociais, afirmando, validando e concretizando direitos fundamentais (GOULART *apud* ALVES, 2017, p. 110).

A seguir, um quadro comparativo entre as posturas demandista x resolutive, a primeira já muito utilizada na instituição, e a segunda projetada desde a Constituinte e almejada por homens e mulheres de bem, apresentada por Marcelo Pedrosa Goulart, na qual se constatou o que chamou de “Entrechoque paradigmático” (GOULART, 2017, p. 10):

MINISTÉRIO PÚBLICO DEMANDISTA  
 SUBORDINADO INSTITUCIONALMENTE AO EXECUTIVO  
 DEPENDENTE FUNCIONALMENTE DO JUDICIÁRIO  
 AGENTE PROCESSUAL  
 ORGANIZAÇÃO ESPACIAL > ESCALA ÚNICA > LOCAL (comarca)  
 CONHECIMENTO JURÍDICO BASTA  
 (verdade dos autos)  
 UNIDADE PARA O PROCESSO JUDICIAL  
 INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL COMO SALVAGUARDA  
 DA CONVICÇÃO DO AGENTE PROCESSUAL

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO  
 AUTÔNOMO > AUTONOMIA INSTITUCIONAL > AUTONOMIA FUNCIONAL  
 AGENTE POLÍTICO  
 ORGANIZAÇÃO ESPACIAL > MÚLTIPLAS ESCALAS > ESTADUAL (macrorregionalização) > REGIONAL (mesorregionalização) > LOCAL (comarca) > DISTRITAL (microrregionalização)  
 CONHECIMENTO TRANSDISCIPLINAR (realidade social)  
 UNIDADE PARA O PROCESSO POLÍTICO  
 INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL COMO GARANTIA DA  
 SOCIEDADE PARA O ATUAR DESEMBARAÇADO DO AGENTE POLITICO

Ambos os autores citados neste capítulo, após relevantes estudos sobre o assunto, destacam que, no Ministério Público brasileiro, ainda há

muitas amarras que impedem a plena aplicação de sua missão institucional, tais como: o demandismo, parecerismo, postura ministerial mais reativa e intuitiva, predomínio de um trabalho rotineiro e formal, distanciamento entre Ministério Público e sociedade e supervalorização da dogmática jurídica. O que se torna um problema, pois, além de não serem as mais eficientes, essas posturas ainda são fortemente entronizadas em muitos de seus membros e nos órgãos de orientação e de fiscalização interna.

Segundo Alves (2019, p. 28):

[...] com isso, perde-se um importante ator em um sistema de pressão pela formação do mérito administrativo a partir de uma participação mais ativa da sociedade com vista a concretizar o princípio da participação democrática na gestão. Na contramão dessa perspectiva até institucionalmente destrutiva que afasta a instituição do seu perfil constitucional, aparece o papel das audiências públicas que podem ser promovidas pelo Ministério Público, com formatos propositivos que medeiem e vinculem as discussões entre o Poder Público e a sociedade, em verdadeiro exercício da ação comunicativa sugerida por Habermas.

Alves assevera ainda que:

O Ministério Público, sob uma concepção resolutiva não demandista da instituição, pode exercer um papel importante como fomentador e promotor de um novo espaço público que sirva à atuação da esfera pública concebida por Habermas, na qual poderia se desenvolver a ação comunicativa para concretizar a democracia participativa (ALVES, 2019, p. 16).

A insuficiência no atendimento às necessidades de uma sociedade complexa, dada pelo esgotamento do paradigma clássico de atuação, resultou numa crise de efetividade do Ministério Público brasileiro, a qual representa risco à legitimidade social da instituição.

#### 4 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO E SUA ATUAÇÃO RESOLUTIVA, ALINHADA À CARTA DE BRASÍLIA

Primordial se faz a exposição de informações relacionadas ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Corregedoria Nacional do Ministério Público, para então aprofundar o conteúdo no acordo de resultados denominado de “Carta de Brasília” e sua aplicação prática por parte do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, surgiu o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de natureza constitucional, com atribuições de controle administrativo e financeiro do Ministério Público brasileiro e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

Ficando assim o texto da Constituição Federal de 88, em seu art. 130-A, § 2º:

Dispõe que compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, dentre outras atribuições a de zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, *podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências [...]* (BRASIL, [2019], grifo nosso).

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Corregedoria Nacional é o órgão administrativo responsável pela atividade executiva de correição e inspeção, nos termos do art. 130-A, § 3º, II, da Constituição Federal, e art. 18, II, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

A regulamentação do processo de correição e inspeção é prevista nos artigos 67 a 73 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

Além disso, a Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Ins-

peções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências.

Nos termos da Resolução mencionada no parágrafo anterior, correição é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, havendo ou não evidências de irregularidade, sendo que a correição ordinária é o procedimento ordinário e periódico e, por sua vez, a correição extraordinária é o procedimento extraordinário e eventual. A inspeção, por sua vez, é o procedimento eventual de verificação específica do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, havendo evidências de irregularidades.

A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais.

Nesse sentido, algumas das considerações contidas na Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público dispõem que:

CONSIDERANDO que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais;

CONSIDERANDO que as Corregedorias constituem-se em Órgãos de Controle e Indução da Efe-

tividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público;

CONSIDERANDO, assim, que as Corregedorias, em razão das suas funções de controle e indução da efetividade institucional, são órgãos estratégicos do Ministério Público e garantias da sociedade (BRASIL, 2017, p. 376).

A Carta de Brasília, portanto, não é normatização, é espécie de recomendação na qual foram expostas diretrizes. Em vista disso, a efetiva implementação do Ministério Público resolutivo, que o documento apresenta, demanda a edição de atos das Corregedorias Gerais e até mesmo dos Conselhos Superiores.

Considerando o estágio em que se encontra a, ainda, jovem e frágil democracia, o acordo de resultados denominado de “Carta de Brasília” foi celebrado em um momento primordial tanto para o Ministério Público brasileiro quanto para o País.

Um breve histórico do Ministério Público do Maranhão:

Somente no início da República foi que o Ministério Público surgiu como Instituição, com chefia própria e disciplina específica, ainda que tímida, na lei federal que criou a Procuradoria Geral da República e nas constituições estaduais e leis de organização judiciária que se seguiram. Seu chefe, em cada unidade da Federação, era o Procurador-Geral do Estado, que exercia cumulativamente, portanto, a defesa dos interesses da Fazenda Pública e da sociedade de um modo geral. Em território maranhense, essa situação perdurou de 1891 a 1967, quando, pela Constituição Estadual de 15 de maio, estabeleceu-se que o chefe do Ministério Público seria o Procurador-Geral da Justiça, de livre nomeação e exoneração do Governador do Estado. Perante os órgãos fracionários do Tribunal de Justiça passaram a atuar, em nome do Ministério Público, os procuradores de justiça.

A nomeação e exoneração ad nutum do Procurador-Geral de Justiça pelo Governador do Estado teve lugar por mais de 20 anos.



Com a redemocratização do País, após o regime de exceção de 1964 a 1985, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 determinou que a nomeação do chefe do Ministério Público de cada estado seria feita, pelo respectivo governador, dentre lista tríplice de membros da Instituição, elaborada internamente, nos termos da lei estadual.

Promulgada a Constituição Estadual do Maranhão de 5 de outubro de 1989, previu-se que a lista tríplice, composta por integrantes da carreira em atividade e com mais de dez anos de exercício funcional, seria formada mediante votação dos membros do Ministério Público em exercício, tendo mandato de dois anos o escolhido para o cargo de Procurador-Geral de Justiça e sendo-lhe permitida uma recondução, desde que novamente integrante da lista (MARANHÃO, [20--]).

Após buscas no site do Ministério Público do Estado do Maranhão, a fim de identificar ações e/ou a expedição de documentos oficiais por parte da Administração Superior do referido órgão que preconizem, orientem ou recomendem uma postura resolutiva aos membros da instituição, no período pós-assinatura da Carta de Brasília, que compreende de setembro de 2016 até a presente data, utilizando-se de técnica de levantamento de documentos, constataram-se as seguintes publicações, organizadas abaixo por tipo de documento, título, trecho do documento, e a data de publicação:

- 1 NOTÍCIAS
  - 1.1 SÃO LUÍS - Palestra sobre a Carta de Brasília é apresentada na PGJ. Trecho da notícia: A Carta de Brasília enumera premissas para concretizar o compromisso institucional de gestão e trabalho voltados para a transformação social. Data de publicação: 16/12/2016.
  - 1.2 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS - Resultados da primeira etapa são apresentados. Trecho da notícia: Durante a oficina foram analisados cinco documentos, entre os quais estão o Planejamento Estratégico, a Carta de Brasília, o modelo de gestão do MPMA e o regimento interno. Data da publicação: 17/02/2017.

- 1.3 “Encontro Regional de Gestão: o MP contra a corrupção” é lançado em Balsas. Trecho da notícia: O promotor-corregedor Cassius Guimarães Chai, que representou o corregedor-geral do MPMA, falou sobre a Carta de Brasília – entre a independência funcional e a unidade institucional. Para ele, “a atuação do Ministério Público deve ser linear, para que tenhamos uma unidade institucional”. Data da publicação: 20/03/2017.
- 1.4 IMPERATRIZ - Encontro Regional de Gestão Estratégica: o MP contra a corrupção foi lançado nesta quinta-feira. Trecho da notícia: A “Carta de Brasília – entre independência funcional e a unidade institucional” foi apresentada pelo promotor-corregedor Cassius Guimarães Chai, que representou o corregedor-geral do MPMA. Data da publicação: 23/03/2017.
- 1.5 Empossado novo corregedor-geral do MPMA. Trecho da notícia: O procurador-geral de justiça, Luiz Gonzaga Coelho, falou sobre a Carta de Brasília, documento assinado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as corregedorias dos ramos ministeriais visando à modernização do controle das atividades e ao fomento de uma atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, ressaltando a importância das corregedorias nesse trabalho. Data da publicação: 17/04/2017.
- 1.6 CORREGEDORIA PARTICIPA DE CURSO PARA VITALIANDOS. Trecho da notícia: Os promotores entraram em contato com a nova perspectiva de atuação do Ministério Público sustentada pelo Conselho Nacional e que deve ser objeto de orientação aos membros de todo o Brasil a partir das diretrizes da Carta de Brasília, publicada em maio de 2016. A palestra tratou ainda da relação do Ministério Público com os movimentos sociais e da mediação da Instituição entre a sociedade civil e o sistema administrativo no ciclo de formação e aperfeiçoamento de políticas públicas de interesses sociais. Data da publicação: 06/07/2017.
- 1.7 CORREGEDORIA TRANSFERE GABINETE PARA A REGIÃO TOCANTINA. Trecho da notícia: O segundo objetivo da visita é compartilhar com os promotores da região as novas diretrizes que o Conselho Nacional do Ministério Público tem estabelecido para as atividades das Corregedorias lo-

cais, que, a partir da Carta de Brasília, publicada em maio de 2016, exigiu desses órgãos correccionais maior concentração do papel orientador e fiscalizador dos membros com vista a sedimentar cada vez mais o perfil de uma instituição voltada para a resolutividade das suas funções através da defesa de interesses transindividuais pela via extrajudicial. Data de publicação: 10/07/2017.

- 1.8 CORREGEDORIA ENCERRA CURSO PARA RECÉM-INGRESSOS NA CARREIRA: dia de atividades contou com a participação de membro do Colégio de Procuradores. Trecho da notícia: Os oito novos promotores de justiça ouviram a exposição do Promotor Corregedor Antônio Augusto Nepomuceno Lopes acerca das diretrizes da Carta de Brasília. Data da publicação: 18/07/2017.
- 1.9 SÃO LUÍS – MPMA realiza Minicurso de Atuação Extrajudicial. Trecho da notícia: Entre os objetivos está a difusão de conhecimentos voltados à atuação resolutiva, alinhados à Carta de Brasília. Data da publicação: 24/07/2017.
- 1.10 GESTÃO POR COMPETÊNCIAS – MPMA conclui mais uma fase do processo. Trecho da notícia: Na oportunidade, Maria Júlia Pantoja explicou que as competências comuns foram identificadas a partir dos documentos referentes ao Planejamento Estratégico, à Carta de Brasília, ao modelo de gestão do MPMA e ao regimento interno, analisados anteriormente. Data da publicação: 25/09/2017.

Pode-se observar que das 10 publicações de notícias contendo ações do Ministério Público do Maranhão, a grande maioria deu-se no ano de 2017, havendo, portanto, uma escassez de ações nos anos de 2018 e 2019 com a temática pesquisada, sendo 1 palestra específica sobre o assunto (2016, São Luís), 2 etapas do Programa Gestão por Competências (2017, São Luís), 2 Encontros Regionais de Gestão (2017, região tocantina), 1 Evento de posse do novo Corregedor-Geral do Ministério Público do Maranhão (2017, São Luís), 2 etapas do Curso para vitaliciandos (2017, São Luís), 1 visita de membros da Corregedoria Geral às promotorias da região Tocantina (2017, região tocantina) e 1 Minicurso de Atuação Extrajudicial (2017, São Luís).

Cabe ressaltar que foi encontrado no site do Conselho Nacional do Ministério Público, na seção Boas Práticas, alinhada às diretrizes da Carta de Brasília, uma boa prática cadastrada no referido site pelo Ministério Público do Estado do Maranhão – Corregedoria, relatando o desenvolvimento de ações a fim de viabilizar a modernização do controle da atividade extrajurisdicional, tendo como foco: Área meio, medida: VII – Outras medidas que evidenciem impacto social e/ou institucional relacionadas com a implementação da Carta de Brasília, descrição: Levantamento sobre infraestrutura e recursos humanos da Corregedoria Geral; Realização de reuniões periódicas entre os Promotores de Justiça Corregedores, a fim de aperfeiçoar atos normativos internos e uniformizar procedimentos.

Importante frisar que esta informação citada acima e cadastrada no site do Conselho Nacional do Ministério Público não consta em nenhuma seção do site do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Outro resultado percebido pela presente pesquisa foi que no site do Ministério Público do Estado do Maranhão, seções Administração Superior, Corregedoria Geral, Atos normativos (que abre a seção Legislação Interna), não foi encontrado nenhum documento de nenhuma espécie contendo orientação ou recomendação aos membros da instituição para a prática de uma postura resolutiva.

Cabe ressaltar que a Administração Superior do *parquet* maranhense, através do curso de pós-graduação de Gestão e Governança em Ministério Público, ofertado pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, iniciou um processo de disseminação do movimento do Ministério Público Resolutivo, oportunizando a servidores e membros o aprimoramento de conhecimento, habilidades e atitudes imprescindíveis a uma atuação resolutiva, efetiva e proativa condizente com o que foi preconizado pela Constituição Federal quando reservou ao Ministério Público a importante atribuição de atingir os objetivos estratégicos da República Brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho não busca descobrir o que se tem de positivo e/ou negativo no Ministério Público brasileiro para que a sua missão institucional seja efetivamente aplicada, visto que o tema “Ministério Público Resolutivo” vem sendo amplamente abordado com a publicação de vários

livros, teses, dissertações, artigos a esse respeito, destacando-se os relevantes estudos teóricos e práticos do Prof. Ms. Marcelo Pedroso Goulart, que apresentou a situação real do Ministério Público brasileiro frente à situação futura esperada e projetada pela Constituição Federal da República Brasileira.

No entanto, tem como objetivo principal a análise da aplicação das diretrizes constantes na Carta de Brasília, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão e sua necessária atuação resolutiva alinhada aos princípios preconizados na Constituição de 1988. O estudo realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, eletrônica e documental sobre o tema, com exame de obras, artigos, e documentos oficiais. São abordados alguns tópicos introdutórios a fim de se identificarem os pressupostos do estudo, como um breve arcabouço histórico da República Brasileira, sua recente redemocratização com suas várias crises políticas, jurídicas, éticas, incluindo a crise de legitimação das instituições públicas, espaços de deliberação democrática, primordiais para embasar os resultados do trabalho, levando em consideração a definição de que democracia agrega a ideia de participação dos cidadãos nas decisões políticas, de que o conceito de contrato social é a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum, eclodindo numa situação de turbulência, na qual é necessário que o pensamento que pensa a turbulência seja ele próprio turbulento. Sabendo-se que a promulgação da Constituição Federal de 88 se deu num período crucial da história da política brasileira, não foi diferente a sensação em relação aos órgãos públicos brasileiros, em especial o Ministério Público que continha muitas amarras na sua atuação, como o fato de seu chefe ser nomeado e exonerado pelo Executivo. Na estruturação do trabalho, abordou-se o conceito histórico de Ministério Público brasileiro, sua preconização na Constituição Federal de 1988, nova roupagem que lhe foi dada com o estabelecimento de princípios, funções, atribuições e missão deste “novo” Ministério Público.

Com um enfoque mais recortado na função de cumprir a vontade política transformadora, incutida na democracia substantiva apresentada na Constituição de 1988, observou-se que o Ministério Público tornou-se um dos principais agentes dessa vontade política transformadora.

Conclui-se que os princípios e diretrizes constitucionais constantes na Carta de Brasília vêm sendo implantados no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão, através de objetivos claros no Planeja-

mento Estratégico da Instituição de 2016-2021, treinamentos pontuais (mais enfocados nos membros da instituição que ingressaram no *parquet* após a expedição da Carta de Brasília, ou seja, após setembro de 2016, o que constitui um número pequeno em relação à totalidade de membros que compõem o órgão), o que pode levar a Instituição a atuar de forma ainda apegada ao demandismo, formalismo legal, resistente à quebra de paradigmas e deixando de atuar com base em estratégia, de forma mais proativa e resolutiva, o que pode prejudicá-la no cumprimento de sua missão institucional de servir à sociedade e garantir a cidadania, com base na promoção da justiça e defesa da democracia.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Márcio Maia. *Ação comunicativa e participação popular na formação e aperfeiçoamento de políticas públicas de interesses sociais: efetividade da participação popular, a partir da atuação do Ministério Público*. 2017. 200f. Dissertação. (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

ALVES, José Márcio Maia. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da Teoria da Ação Comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju*, Brasília, DF, v. 7, p. 15-30, 2019. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Publicacao/Revista\\_da\\_Corregedoria\\_Nacional\\_Volume\\_VII.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Publicacao/Revista_da_Corregedoria_Nacional_Volume_VII.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional do Ministério Público: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, DF, v. 2, p. 376-387, 2017. Carta aprovada no 7º Congresso de Gestão do CNMP, 2016, [Brasília, DF]. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista\\_juridica.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf). Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-149.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jan. 2020.

DINAMARCO, Candido Rangel. O Ministério Público na sistemática do direito brasileiro. *Justitia*, São Paulo, v. 60, n. esp. (60 anos: 1939-1999), p. 394-403, 1999. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/cw24y3.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público Resolutivo. *Carta Forense*, São Paulo, 2 set. 2016. Entrevista concedida à Carta Forense. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público Resolutivo. In: SEMINÁRIO DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL “POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO”, 3., 2017, Salvador. [Apresentação...]. Salvador, 2017. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/corregedoria-geral/downloads/marcelo\\_goulart\\_ministerio\\_publico\\_resolutivo.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/corregedoria-geral/downloads/marcelo_goulart_ministerio_publico_resolutivo.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. Programa Memória. *MP do Maranhão*. São Luís, [20--]. Disponível em: <https://www.mppma.mp.br/memorial/mp-no-brasil/mp-do-maranhao/>. Acesso em: 26 jan. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. *Oficina do CES*, Coimbra, n. 107, abr. 1998. Disponível em: <https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/107.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

# A METODOLOGIA *LEAN* COMO POSSÍVEL FERRAMENTA DE GESTÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

## THE LEAN METHODOLOGY AS A POSSIBLE MANAGEMENT TOOL FOR THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF MARANHÃO STATE

*Guilherme Antonio Silva Filgueiras<sup>1</sup>*

**Resumo:** Com o desenvolvimento das tecnologias e das formas de comunicação, os cidadãos estão mais exigentes com relação à qualidade e velocidade dos serviços oferecidos pela administração pública. O desafio da administração pública atual está na prestação de serviços com elevado grau de eficiência para a sociedade. O fundamento da atuação do administrador público consiste na premissa constitucional da eficiência e na implementação das melhores técnicas e práticas para o exercício de suas funções, bem como no gerenciamento organizacional constituído em planos de desenvolvimento e atualização da gestão administrativa. É necessário repensar a maneira de liderar, gerenciar e desenvolver pessoas e a organização. Nesse sentido, a metodologia de gestão *Lean* tem por objetivos prover maior percepção de valor ao cliente e fomentar a cultura de resolução de problemas e a melhoria contínua, sendo implementada de forma parcial ou integral em diversas administrações do mundo e potencialmente eficiente por ser um modelo de gestão organizacional que permite a obtenção de resultados de forma eficiente, gera a oportunidade de melhorias de performance contínua e ganhos sustentáveis com investimentos reduzidos. Nesse contexto, o presente artigo, construído por meio da pesquisa bibliográfica realizada com a finalidade de aprofundar conhecimentos e reforçar conceitos e discussões, visa demonstrar a possibilidade de implementação da metodologia *Lean* no Ministério Público do Estado do Maranhão, tomando por base os desafios de gestão que têm sido enfrentados pela administração superior, ante a latente crise econômica vivenciada pelo país e dada a constante necessidade de implementação e desenvolvimento da estrutura tecnológica e de gestão.

**Palavras-chave:** Metodologia *Lean*; Ministério Público; gestão organizacional; cultura organizacional.

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduado em Administração pela Faculdade do Maranhão - FACAM. E-mail: Guilhermesilva1920@gmail.com.



**Abstract:** With the development of technologies and forms of communication, citizens are more demanding regarding the quality and speed of the services offered by the public administration. The challenge for the current public administration is to provide services with a high degree of efficiency for society. The foundation of the performance of the public administrator consists of the constitutional premise of efficiency and the implementation of the best techniques and practices to exercise his functions, as well as the organizational management constituted in development plans and the updating of administrative management. It is necessary to rethink the way to lead, manage and develop people and the organization. In this sense, the Lean management methodology aims to provide a greater perception of value to the customer and foster a culture of problem solving and a continuous improvement, being partially or integrally implemented in several administrations throughout the world and potentially efficient because it is an organizational management model that allows to obtain results efficiently, generates the opportunity for continuous performance improvements and sustainable gains with reduced investments. In this context, the present article, constructed through bibliographic research carried out with the purpose of deepening knowledge and reinforcing concepts and discussions, aims to demonstrate the possibility of implementing the Lean methodology in the Public Prosecutor's Office of Maranhão State, based on management challenges that have been faced by the superior administration, in the face of the latent economic crisis experienced by the country and given the constant need to implement and develop the technological and management structure.

**Keywords:** Lean methodology; Public Prosecutor's Office; organizational management; organizational culture.

## 1 INTRODUÇÃO

Com o desenvolvimento e a globalização das cidades, atrelados à crescente evolução dos meios de comunicação e da tecnologia, os cidadãos têm pressionado o setor público e estão cada vez mais exigindo respostas mais ágeis e eficazes às demandas sociais e maior qualidade e transparência na prestação dos serviços ofertados pela administração pública. Os gestores públicos ao redor do mundo se propuseram a estudar maneiras de tornar a gestão pública mais eficiente e que realmente atendessem aos interesses dos cidadãos. Uma das formas consiste em adotar alternativas de gestão por meio da utilização de técnicas gerenciais e pre-

missas de sucesso oriundas da iniciativa privada, aplicando-as à administração pública com o fito de tornar as atividades operacionais e gerenciais menos burocráticas e lentas.

Na medida do tempo em que tais práticas passaram a ser adotadas, vantagens e desvantagens foram sendo conhecidas e adaptações a tais iniciativas se fizeram necessárias, delineando novas premissas para os gestores públicos interessados em qualificar e modernizar a gestão pública governamental. Após décadas de experiência e com o surgimento de novas práticas de gestão pública, não há um consenso sobre o modelo ideal para cada contexto específico, tendo em vista a diversidade de modelos de gestão aplicados em todo o mundo, a exemplo da metodologia *Lean*, *Total Quality Management*, *Six Sigma* e *Business Process*, todas com iniciativa e desenvolvimento da iniciativa privada. Entretanto, a metodologia *Lean* se destaca por indicar a aplicação dos recursos disponíveis de maneira altamente eficiente e ser uma alternativa amplamente implementada por vários países.

Estudos indicam que as organizações da administração pública que conseguem implementar o pensamento *Lean* como modelo de gestão organizacional conseguem levar melhores níveis de percepção da qualidade e da prestação de serviços aos seus clientes e reduzir custos por meio da gestão de seus recursos e pela redução das operações dos serviços.

O tema escolhido justifica-se por ser um modelo de gestão que permite a obtenção de resultados de forma eficiente e gera oportunidade de melhorias de performance contínua com ganhos sustentáveis e investimentos reduzidos. E leva em consideração a implementação dos mecanismos do planejamento estratégico, alinhados com a tecnologia de informação e a utilização de inúmeras ferramentas próprias e de terceiros e que vêm sendo desenvolvidas com a finalidade de otimizar as atividades gerenciais e operacionais.

## 2 A METODOLOGIA *LEAN* NO SERVIÇO PÚBLICO

O movimento conhecido como Nova Gestão Pública (NGP) ou New Public Management (NPM) tutela a implantação de diversos hábitos oriundos do setor privado no setor público. A Nova Gestão Pública direciona as organizações a se adaptarem ao mercado, primando por objetivos com foco nos resultados desejados em termos de eficiência, eficácia e foco

no cliente/cidadão. Suas diretrizes indicam a necessidade de substituição da antiga estrutura hierarquizada e, de certo modo, conservadora, por uma gestão menos centralizada (BIAZZI, M; MUSCAT; BIAZZI, J., 2011).

A Nova Gestão Pública foi amplamente difundida em diversos países desenvolvidos na década de 1980, no intuito de subsidiar iniciativas gerenciais e fomentar inovações que garantam resultados com maior eficiência. Atualmente, tem-se visto um constante aumento nos estudos sobre novas formas de governança com a premissa de incentivar inovações que garantam a eficiência e qualidade dos serviços do setor público (HARTLEY; SORENSEN; TORFING, 2013).

Os serviços públicos, que originalmente eram detentores de um segmento de mercado cativo, passaram por constantes pressões da sociedade no sentido de melhorar o seu fornecimento, com base na melhoria da produtividade e desempenho que resultem em maior valor agregado para seus clientes.

Todo tipo de organização pública ou privada tem por consequência a condução de um elevado número de processos e procedimentos, que são os meios utilizados para a fabricação ou fornecimento de produtos, ou serviços aos clientes. A maneira como os processos são concebidos e executados afetam a qualidade de serviço que os clientes percebem e a eficiência com que os serviços são prestados (DUMAS *et al.*, 2013).

Nessa perspectiva, torna-se latente a exigência da sociedade para adoção e implementação de medidas mais eficientes que garantam resultados reais por meio de propostas de gestão direcionadas à conjuntura política e econômica atual e, ao mesmo tempo, permitam gerar a qualificação e transformação da oferta de serviços públicos que comumente são vistos como ineficazes e extremamente burocráticos (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2015).

Situações, como as que vivemos hoje, fazem com que a sociedade pressione as organizações públicas a se moldarem às mudanças e trescalem as discussões das linhas de pensamento sobre a Nova Gestão Pública. Sendo abordado neste artigo mais especificamente sobre o uso dos princípios da metodologia *Lean* aplicado no serviço público, que apesar de reconhecidos os benefícios deste modelo de gestão, são escassos os estudos realizados sobre a aplicação desses princípios na administração pública brasileira.

A metodologia *Lean* surgiu inicialmente no Japão nos anos 80 com a aplicação do termo “*Lean Manufacturing*”, sendo um método de

produção encontrado por empresários japoneses para a fabricação de carros de forma mais eficiente e produtiva. Entretanto, a sua popularização ocorreu por meio da publicação do livro “A Máquina que Mudou o Mundo”, do autor James Womack, indicando o desenvolvimento e as etapas de aplicação desse novo método, revelando que as montadoras japonesas estavam superando seus concorrentes e atingindo níveis altíssimos de desempenho.

Em 2011, por meio da publicação do livro *The Lean Startup* ou “A Startup Enxuta”, a metodologia expandiu-se para a cultura empreendedora, inicialmente no Vale do Silício e posteriormente para o mundo. Hoje, fica claro que o pensamento enxuto pode ser aplicado em qualquer empreendimento humano, sendo cada vez mais difundido e implementado em diversos outros setores, inclusive aos serviços públicos.

Radnor e Osborne (2013) afirmam que as iniciativas de *Lean* no serviço público surgiram nos serviços de saúde do Reino Unido em 2001 e nos Estados Unidos em 2002; posteriormente, foram amplamente disseminadas em diversos departamentos do governo do Reino Unido desde 2006. No Brasil, Turati (2007) elaborou, no estado de São Paulo, um estudo de caso sobre a implementação do *Lean Office* na Secretaria da Prefeitura de São Carlos e em Campinas, indicando que a metodologia *Lean* foi adotada para construir uma nova maneira de pensar sobre como organizar as atividades humanas e entregar mais benefícios para a sociedade, eliminando desperdícios e sendo revistos diversos processos com foco na agregação de valor para os cidadãos, com resultados surpreendentes e com custos baixos. Outros casos de sucesso podem ser observados nas cidades de Melbourne, Washington e Amersfoort, cidade histórica da Holanda, por considerarem que as organizações da administração pública que aplicam o pensamento *Lean* como modelo de gestão prestam melhores serviços aos seus clientes, reduzem seus custos e melhoram a gestão dos recursos e das operações dos serviços, quebrando paradigmas ao otimizar processos e potencializar resultados.

A metodologia de gestão *Lean* visa otimizar custos, qualidade e atendimento ao cliente constantemente. Isso é feito por meio do envolvimento da equipe de funcionários para se concentrarem na criação e entrega de valor aos olhos do cliente e na eliminação do que não contribuir para esse objetivo. Ao contrário da crença popular, o *Lean* é sobre como tornar um processo ou operação adequada, e não sobre cortar cabeças. Fundamentalmente, tal premissa aplicada no setor público rompe com a

estreita visão de que deve haver uma troca entre a qualidade dos serviços públicos prestados e o custo em fornecê-los.

No que se refere às instituições públicas, estas são nitidamente distintas e estão inseridas em contextos que divergem das organizações privadas, buscam atender a demandas e interesses específicos e possuem características exclusivas que transformam o serviço público diferente dos demais setores, entretanto, tais fatores não impedem que a implementação da metodologia *Lean* seja bem-sucedida neste segmento.

Considerando tais peculiaridades, faz-se necessário que a metodologia abordada seja particularmente pensada e adaptada para a gestão pública (LUKRAFKA, 2018). Uma abordagem *Lean* aplicada para o serviço público visa entender o sistema de forma holística e opera com a finalidade de aplicação de melhorias na experiência do consumidor interno e externo e no ambiente de produção. O objetivo é identificar o que realmente exprime valor para o cliente, identificar e eliminar desperdícios por meio da melhoria contínua dos processos produtivos, tornando-os mais eficientes, em especial na velocidade da resposta do serviço ao cliente e na qualidade do serviço oferecido. Segundo Silva (2011), a implementação do “pensamento enxuto” garante a eliminação de desperdícios, redução do tempo total dos serviços e do processamento de pedidos, com base na automação e eletrônica dos processos e procedimentos administrativos, dentre outras melhorias internas e externas.

Para Womack e Jones (2004), o pensamento enxuto torna-se uma ferramenta de mais-valia contra o desperdício. Em resumo, o pensamento enxuto proporciona fazer cada vez mais com menos (menos tempo, menos espaço, menos esforço humano, menos estrutura física) e, ao mesmo tempo, tende a oferecer aos clientes serviços tais como os desejam, sendo uma forma de especificação de valores, baseada no alinhamento da melhor sequência das ações que possibilitem a criação de valor, realização de atividades sem interrupção de forma cada vez mais eficaz.

Com base no pressuposto desenvolvido por Womack e Jones (2004), que as organizações são permeadas por processos, os cinco princípios do *Lean* constituem-se da seguinte forma:

I) *Valor – Definição de valor conforme a percepção do cliente*: a metodologia sugere que o valor de importância necessita ser especificado a partir da visão do cliente. Womack e Jones (2010) indicam que o cliente define o “valor”, sendo expresso por um serviço específico pretendido por ele e atendendo às suas expectativas em determinado momento a um

preço determinado. Assim, aquilo que for importante para o cliente gera valor na prestação do serviço.

Desse modo, na prestação de serviços, deve-se identificar qual o produto está sendo oferecido, e qual é a perspectiva do cliente em relação ao valor desse produto. Só assim poderemos partir para o próximo passo, identificar o fluxo de valor (WOMACK; JONES, 2004).

II) *Cadeia de Valor – Mapeamentos das etapas da cadeia de valor:* são oportunidades de melhorias encadeadas que agregam valor. Tal fluxo deve ser desenhado e mapeado com o fito de eliminar os desperdícios e as etapas que não possibilitem a criação de valor para o cliente.

Segundo Hines, Holweg e Rich (2004), as características de valor são criadas com base na redução de desperdícios internos, custos e pela redução das atividades de forma a propiciar eficiência no serviço prestado. O desperdício no serviço público refere-se a todas as atividades que são realizadas, mas que não agregam valor ao serviço prestado por consumirem tempo e recursos (LIKER, 2004). O valor é ampliado à medida que são geradas facilidades adicionais e disponibilizadas aos clientes. Na prestação de serviços se deve identificar qual o produto está sendo oferecido e qual a perspectiva que o cliente detém sobre ele.

Nesse contexto, segundo Ladeira (2012), a identificação da cadeia de valor deve ser configurada por meio do mapeamento do conjunto de todas as atividades. Sendo importante dividir os processos em três categorias: a) os que efetivamente geram valor; b) aqueles que não geram valor, mas são importantes para a manutenção dos processos e da qualidade; e c) aqueles que não agregam valor e não tem nenhuma importância, que devem ser eliminados.

O próximo passo para implementação do pensamento enxuto ocorre com a identificação do fluxo de valor para cada produto ou serviço, um passo que dificilmente as empresas e organizações envidam a efetuar, por quase sempre expor volumosas quantidades de desperdícios (WOMACK; JONES, 2004).

III) *Fluxo – Garantia que os serviços fluam em direção ao cliente:* por se tratar de um instrumento correspondente ao sistema *Lean*, as organizações devem buscar uma mentalidade enxuta, de maneira a otimizar o fluxo de valor, ou seja, a sequência de atividades que entrega ao cliente de forma a gerar melhores oportunidades de mercado para a empresa, para o seu cliente interno e externo.

O processo de melhoria no fluxo de valor em escritórios é normalmente alavancado com o estudo do que de fato está sendo feito e quanto disso está agregando valor. O mapeamento do fluxo de valor é uma ferramenta apropriada para isto, pois possibilita identificar desperdícios e as organizações começam pelo mapeamento do estado atual (CHANESKI, 2005).

Deve-se combater a desagregação de procedimento, bem como a espera contínua para sua realização, sendo necessário fazer com que os processos sejam operacionalizados de forma fluida, produzindo sem pausas ou interrupções, conseguindo maximizar positivamente as expectativas do cliente de modo amplificado.

Para tanto, são necessárias aplicações de procedimentos de padronização para uma conseqüente redução de etapas, esforços e custo desnecessários, alocando nos novos espaços de tempo para o desenvolvimento da criatividade e inovação institucional.

Segundo Krajewski, Ritzman e Malhotra (2009), os resultados obtidos por um fluxo otimizado visam atender à produção puxada, em que a demanda do cliente incentiva a produção de um bem ou de um serviço, produzindo somente aquilo que for necessário, em momentos e quantidades determinadas pela demanda, possibilitando um melhor controle dos prazos, estoques e melhores resultados para as organizações.

IV) *Puxar – Deixar o cliente extrair o valor do próximo processo/serviço*: Womack e Jones (2004) indicam como sendo a capacidade de projetar, programar e fornecer exatamente o que o cliente quer, quando o cliente quer, significa que você pode jogar fora projeções de futuro relacionadas à demanda dos clientes, com base no simples método de entender e fazer o que os clientes lhe dizem que precisam. De certo modo, as demandas dos clientes se tornam muito mais estáveis quando eles sabem que podem conseguir o que querem dentro dos prazos estipulados ou de forma imediata.

Quando tais decisões são bem aplicadas, agregam benefícios constantes como a redução do tempo de espera do cliente, elevação da qualidade, eliminação de filas e melhora no ritmo da demanda e do trabalho na empresa.

Nas etapas em que não for possível a utilização do fluxo contínuo, a atuação se dará de modo a atender à demanda do cliente, sendo necessária a condensação das ações focadas no cliente. Um processo inicial não deverá produzir serviços sem que o cliente de um processo seguinte solicite (WOMACK; JONES, 2004).

V) *Busca pela perfeição*: de certo modo, a perfeição pode não existir, entretanto, não há nada que impeça querer buscá-la. A organização deve se concentrar na produção e entregar o melhor para seu consumidor. Se um determinado processo ainda não está totalmente otimizado, este deverá ser adaptado rapidamente, sendo moldado à medida que vai sendo produzido, sem interrupções do serviço.

A metodologia *Lean* indica que as organizações devem buscar a melhoria contínua, filtrando e excluindo as atividades que não agregam valor para o cliente, garantindo que as etapas, o tempo e o montante de informações necessárias para atender o usuário venham a ser reduzidas drasticamente.

A perfeição deve ser alvo constante no fluxo de valor. A busca pelo aperfeiçoamento contínuo em direção a um estado ideal deve nortear todas as intenções da organização por meio de processos transparentes e que possibilitem a agregação de valor, nos quais todos os envolvidos possam ter conhecimento profundo do processo como um todo, podendo dialogar e buscar continuamente as melhores formas de criação de valor e reconhecimento (CASTRO, 2014).

No setor dos serviços podem-se destacar dois possíveis tipos de implementação no pensamento *Lean*, o equivalente ao “*verdadeiro Lean e falso Lean*” na obra de Emiliani (2008). O primeiro dar-se-á de forma completa por meio da intensa aplicação do pensamento em todo ambiente e estrutura organizacional, atrelado ao planejamento de longo prazo e a mudanças profundas nas organizações, sendo necessário o intenso envolvimento da alta administração; a segunda opção é implementada por meio do método *Kaizen Blitz*, pela realização de eventos que contribuem com a melhoria rápida e específica em setores ou departamentos com níveis de insatisfação ou desperdícios elevados. Vale destacar que o primeiro método de implementação do pensamento enxuto é caracterizado por recorrer a diversos eventos de melhoria rápida que são tratados e compartilhados por toda a organização, entretanto, a sua implementação torna-se mais difícil e gera maiores riscos pela não obtenção dos resultados desejados a curto prazo. A estratégia de implementação total, embora bem mais morosa e dispendiosa, alinha a visão da organização aos processos de melhoria contínua com o todo da organização e com as demais partes interessadas.

As organizações de serviços que aplicam a filosofia *Lean* pelo método *Kaizen Blitz* recorrem a workshops de rápida melhoria para fazer pequenas e específicas mudanças. Iniciam por períodos de preparação de



dois a três dias, que são seguidos de um evento de cinco dias para identificar as alterações prioritárias, e posteriormente um período de três a quatro semanas de acompanhamento, depois de cada evento onde as mudanças foram implementadas. A fundamental importância deste método é oriunda da capacidade de suprimir a tradicional resistência às mudanças organizacionais e suplantando a capacidade para transcender a morosa iniciativa dos colaboradores nas áreas de implantação.

Segundo Pinto (2014), é possível identificar como vantagem deste método o ágil retorno do investimento, sem grandes choques aos atuais estilos de gestão nas organizações, seus ganhos são mais facilmente percebidos pelos colaboradores, quando envolvidos na realização dos eventos de mudanças. Um dos pontos fracos desta abordagem são que os benefícios alcançados são difíceis de serem mantidos por não haver estratégia de melhoria contínua futura.

### 3 DESAFIOS DA METODOLOGIA *LEAN* NO SERVIÇO PÚBLICO

Para que o *Lean* se torne realidade na instituição é necessário o investimento no público interno e externo da organização. Os servidores devem ser mais eficientes e receptivos às mudanças organizacionais, entendendo que as modificações a serem realizadas são focadas na melhoria contínua e devem pensar como uma atividade pode se tornar mais simples de ser executada, em vez de apenas executar procedimentos de forma mecânica. Com essa postura, é viável oferecer serviços que possam estar mais direcionados para o cidadão e, ao mesmo tempo, contribuir para a sobrevivência e bem-estar da instituição.

Segundo Radnor *et al.* (2006), para que a implementação do pensamento *Lean* na organização se torne um sucesso, é necessário levar em consideração determinados fatores, sendo eles:

1) *comprometimento da gestão de topo*: é importante para a implantação de qualquer programa de gestão que resulte em mudanças na organização. Se a alta administração não participar e incentivar a participação dos colaboradores e servidores nos eventos de gestão, haverá somente um envolvimento parcial no processo de mudança e uma visível relutância em implementar o programa de gestão. O compromisso gerencial com a melhoria contínua é um dos fatores mais importantes para que se tenha sucesso na implantação dos projetos *Lean*;

II) *recursos*: suprir a necessidade por recursos adequados para a implementação do pensamento *Lean*, tendo em vista que as preocupações sobre a falta de capacidade, conhecimento, experiência e habilidade para conduzir e implementar melhorias, podem arruinar o plano de implementação;

III) *comunicação limpa*: uma implementação de *Lean* mal comunicada pode diminuir rapidamente o entusiasmo inicial para novas mudanças; é importante comunicar mensagens aos colaboradores em todos os locais, facilitar a transferência de conhecimentos entre os diversos agentes da organização e divulgar casos de sucesso. Uma boa comunicação durante a implementação do *Lean* gera uma gama de benefícios, incluindo o reconhecimento do esforço empregado; manutenção do impulso para a mudança, a partilha de conhecimento através dos fluxos de trabalho e departamentos;

IV) *capacitar os colaboradores para a mudança organizacional*: para a implementação do pensamento *Lean* na organização, é de máxima importância o treinamento e a capacitação dos colaboradores com o fito de gerar conhecimentos e compreensão sobre o que realmente é o pensamento *Lean* e orientar os colaboradores a entender um processo no ponto de vista do cliente. A experiência de participar de uma iniciativa de melhoria de processo muda as atitudes das pessoas da organização em respeito ao conceito de mudança e os prepara para uma cultura de constante melhoria contínua;

V) *cultura organizacional*: a garantia de que todos os colaboradores estão dispostos ao processo de melhoria aumenta a possibilidade do pensamento *Lean* ser implementado com sucesso. Ao envolver os colaboradores no processo de mudança, as suas atitudes são modificadas, o que leva à aceitação da nova cultura na organização. As experiências obtidas pela participação de iniciativas de melhorias de processos transformam as atitudes das pessoas para o conceito de mudança e os prepara para uma cultura futura de melhoria contínua;

VI) *Trabalho em equipe*: A maneira de ganhar maior eficiência e qualidade de trabalho e por meio do emprego do “trabalho em equipe”. A sua construção deve ser realizada mediante a seleção de gestores e servidores-chave que garantam a sinergia entre todos os colaboradores envolvidos nos processos de mudanças e semeiem a disseminação das informações e dos novos conhecimentos.

Nesse sentido, os fatores de sucessos determinantes para a implementação da metodologia *Lean* nas organizações dependerão dos ní-

veis de empenho de todos os envolvidos e principalmente do total apoio e envolvimento da alta administração; estes serão as molas propulsoras e incentivadoras, sendo os principais responsáveis pela elevação dos níveis motivacionais a de aceitação das mudanças a serem implementadas pela organização.

#### **4 PRÁTICAS DE GESTÃO ADOTADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO QUE CONTRIBUÍRÃO PARA A ADOÇÃO DA METODOLOGIA *LEAN***

O Ministério Público do Estado do Maranhão, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e principalmente os direitos sociais e indisponíveis inseridos na Constituição Federal de 1988, vem buscando seu desenvolvimento institucional e demonstrou avanços significativos sob a ótica da modernização da gestão administrativa e organizacional, pautado na liderança, nas pessoas e em suas competências, primando pela constante da efetividade dos serviços prestados e em sua atuação social.

Destaca-se o planejamento estratégico (2016-2021) como ferramenta que impulsionou a garantia de vantagens competitivas e de geração de resultados positivos e que norteou as ações institucionais aos objetivos estratégicos inicialmente planejados, garantindo sentido amplo no cumprimento da missão e visão institucional de ser reconhecida como uma instituição independente, inovadora, transformadora da realidade social e de credibilidade.

O panorama formulado nos relatórios de gestão dos anos de 2014-2018, que serão demonstrados a seguir, indicam as políticas de gestão administrativa adotadas pelo Ministério Público do Maranhão que podem ir ao encontro das perspectivas delineadas para a adoção da metodologia *Lean* no âmbito organizacional, bem como destacam a tônica das ações em favor e interesse da sociedade.

Nota-se o engajamento e interesse da alta gestão na promoção e modernização da administração gerencial no intuito de superar o modelo de gestão burocrático por um modelo de administração pública profissional, implementando melhorias estruturais e de capital humano e orientada pelos princípios de liderança, transparência nas comunicações, desenvolvimento da cultura organizacional participativa, desenvolvimen-

to profissional e intelectual dos recursos humanos e utilização de novas tecnologias.

Iniciou tratativas de trabalho no intuito de tornar mais célere e descentralizar a condução das atividades na esfera administrativa, primando pelo aperfeiçoamento das rotinas internas, visando à promoção da gestão pública de maneira eficiente e contribuindo para o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Houve a participação ativa do Procurador-Geral de Justiça e dos representantes da alta administração em todo o processo de desdobramento do Plano Estratégico e na elaboração do Plano Geral de Atuação (PGA).

Por meio de parceria interinstitucional com a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), buscou a readaptação da parte estrutural, do regimento interno, do clima organizacional e do fluxo de processos, visando à implementação do Programa de Gestão e Mapeamento por competências, que será de grande importância na implementação da metodologia *Lean*, pois identificará quais serão as necessidades de cada cargo e função e, ao tempo, indicarão a distância entre essas demandas e as potencialidades dos colaboradores, sendo possível a seleção dos servidores-chave que tenham características de liderança e que possam garantir a sinergia entre todos os colaboradores envolvidos nos processos de mudanças, semeando a disseminação das informações e dos novos conhecimentos da metodologia adotada.

A tônica apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça no relatório de 2018 indica a pretensão de modernizar cada vez mais o MP, trabalhando na valorização da instituição e dos servidores, elegendo prioridades, metas e prestando com independência os melhores serviços e resultados à população, indicando que servir a sociedade é a razão de ser do Ministério Público, justificando sua essencialidade.

No que se refere ao indicativo recursos, o Ministério Público do Estado do Maranhão buscou qualificar e reforçar a sua atuação de forma preventiva, investindo em pesquisa e tecnologia por meio da aquisição de um conjunto de sistemas B.I. (*Business Intelligence*), que garantiu maior agilidade no processamento e análise de dados e ofereceu de forma inteligente as informações necessárias para subsidiar as tomadas de decisões que possam melhor atender às metas e objetivos traçados no Planejamento Estratégico. Houve a implementação do Sistema Integrado de Custos – SIC, com o mapeamento de todos os custos diretos e indiretos das unidades administrativas e foi concluída a implantação dos Sistemas

Eletrônicos de processos DIGIDOC, SIMP e PJE. Na área de Tecnologia da Informação, foram feitos investimentos e aquisição de novos equipamentos que refletem na modernização do parque tecnológico do Ministério Público. Foram realizadas construções de novas sedes e reformas/manutenções no patrimônio imobiliário, para garantir aos servidores e membros melhores condições de trabalho e uma prestação de serviços mais eficiente e de qualidade à população.

Quanto à comunicação limpa, foram publicados enunciados que facilitam a comunicação institucional, adotando a comunicação por meio eletrônico como meta de celeridade processual e redução de custos. Implantação do Projeto Informativo em Dia, que contribuiu com o fortalecimento da comunicação institucional, mediante o envio de informativos institucionais para o e-mail de todos os servidores. E do Plano de Comunicação Estratégica, sendo um informativo eletrônico “planejamento em dia”, publicado periodicamente com as principais atividades e ações da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O *parquet* maranhense instituiu em seu site o Portal da Transparência e o Diário Eletrônico, ferramentas que garantem acesso às informações sobre a gestão administrativa e institucional. Faz uso das redes sociais *Twitter*, *Instagram*, *Facebook* e um canal no *YouTube* para a interação e divulgação de informações para o público interno e externo. Adotou o “Café com PGJ” como medida inovadora de gestão democrática, visitando os setores diversos da instituição, iniciando conversas informais com os servidores, percebendo problemas sob um ângulo diferente e buscando soluções participativas.

Referente à capacitação para a mudança organizacional, tem-se a atuação da Escola Superior do Ministério Público, incumbida pela formação, capacitação, aperfeiçoamento, atualização profissional e cultural dos servidores, e com base nos relatórios de gestão 2014/2018, nota-se um grande empenho institucional no oferecimento de cursos/treinamentos em prol da área finalística de atuação do Ministério Público, entretanto, no que se refere a cursos relacionados à área meio, que tenham como direcionamento a política de gestão e modernização administrativa, fica evidente um número reduzido de cursos oferecidos pela Escola Superior a seus membros e servidores. Destacam-se os anos de 2014 e 2015, nos quais não foram disponibilizadas atividades de capacitação ou motivação que continham enfoque na área de gestão administrativa. Em 2016 e 2017, tem-se a pequena introdução de 04 (quatro) atividades nesse segmento, em contraponto, foram oferecidos 72 cursos com direcionamento para a

área finalística e/ou de caráter jurídico no mesmo período. Em 2018, houve maior preocupação para o oferecimento de atividades de capacitação para a área meio, sendo ofertadas 06 (seis) atividades de capacitação no referido período.

Para o desenvolvimento da cultura organizacional, adotou como boa prática de gestão a realização de reuniões de trabalho com as unidades gestoras, na tentativa de mantê-las sempre alinhadas com as diretrizes da Administração Superior, e realizou o diagnóstico da estrutura organizacional por meio de pesquisa aplicada em parceria com a UEMA para identificar os níveis de cultura e clima organizacional.

Desenvolveu eventos realizados em datas comemorativas como Dia Internacional da Mulher, Dia das Mães, Dia dos Pais, Dia do Servidor Público, e atividades voltadas ao bem-estar dos servidores, como: Novembro Azul; Outubro Rosa; Qualidade de Vida no Trabalho Viva Bem, Trabalhe Melhor. Realizou campanhas e projetos institucionais, tais como: “Ação Estadual de Combate À Corrupção”, O Ministério Público na Defesa da Transparência Pública, Programa de Prevenção e Enfrentamento à Corrupção e contou com a participação ativa de membros e servidores nas diversas reuniões e atividades desenvolvidas para implementações dos programas e ações institucionais de responsabilidade socioambiental do grupo ECOLIGA.

Para o desenvolvimento do trabalho em equipe, foram aprovados enunciados com o objetivo de contribuir para uma maior integração institucional, de forma a possibilitar que todos desenvolvam trabalhos participativa e integradamente (Servidores, Apoios, Membros e Conselheiros), sem prejuízo das exigências processuais e regulamentares. Criou o Fórum Virtual, no ambiente da intranet, visando à possibilidade de discussão de temas relevantes por parte de membros e servidores da instituição e implantou a sala de gestão, que tem como fim facilitar o acompanhamento e aproximar os gestores das promotorias de justiça dos diversos municípios do Estado. Com base em investimentos na modernização dos processos, qualificação e aperfeiçoamento do quadro de pessoal, garantiu aos membros e servidores melhores condições para o desenvolvimento de suas atividades de forma colaborativa, refletindo na prestação de serviços públicos à sociedade com maiores níveis de qualidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia *Lean* surge para auxiliar nas decisões gerenciais e possibilita que a organização ofereça serviços de alta qualidade com a finalidade de promover a satisfação dos clientes, dando novas oportunidades para que as organizações possam se adaptar e desenvolver em um mundo cada vez mais complexo e instável.

A Metodologia *Lean* aplicada no serviço público é essencial para a construção de uma organização mais competitiva e percebida pela sociedade. Para a sobrevivência das organizações na sociedade são necessários investimentos em mecanismos que reduzam os custos e que elevem os níveis de satisfação dos clientes.

A realização de uma gestão por meio da metodologia *Lean* garante o desenvolvimento do trabalho, a valorização dos servidores e o trabalho em equipe, obtendo como resultado o reconhecimento pelas pessoas e o respeito do cidadão. Além disso, é necessário ter em mente o *Lean* como pensamento enxuto, sendo um fator a ser galgado por toda a equipe de funcionários da instituição, independentemente do nível hierárquico, auxiliando os níveis de desempenho e a eficiência geral da organização. Entretanto, para que esse pensamento seja implementado é necessário contar com as pessoas. Atrair, preparar, comprometer, mobilizar, compensar e fazer o acompanhamento dos resultados das pessoas é um elemento-chave

Nesse contexto, conforme demonstrado nos relatórios de atividades dos anos de 2014 e 2018, a implantação de práticas de boa governança e gestão vem permitindo que a organização supere o modelo de gestão pública tradicional e burocrática, adotando modelos modernos que permitam identificação e mensuração de melhorias por meio de indicadores de desempenho e de impacto social, orientando sua premissa sob os princípios de liderança e motivação e pelo desenvolvimento de sua cultura organizacional com comunicações claras e simples.

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Maranhão já vem superando grande parte dos desafios para implementação da metodologia *Lean*, pois conta com o comprometimento da gestão de topo, a existência de recursos suficientes em qualidade e quantidade, faz uso de uma comunicação clara e eficaz e conta com mecanismos para o desenvolvimento da cultura organizacional, entretanto, vale destacar a necessidade de investir na capacitação e desenvolvimento de membros e servidores

para atuação direta na área de gestão administrativa e desenvolvimento da cultura organizacional.

Pretende-se, a partir das premissas expostas neste artigo, que a organização possa implantar melhorias de capacitação e formulação dos seus processos, destacando a implantação inicial da filosofia *Lean* isoladamente em algumas áreas, para obtenção de melhorias pontuais e posteriormente em toda a organização, contribuindo para a modernização do modelo de gestão e o fortalecimento da cultura organizacional, expondo que o pensamento *Lean* é um modelo de gestão que pode ser adotado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão para se firmar como instituição cada vez mais eficiente e de credibilidade social.

## REFERÊNCIAS

BIAZZI, M. F; MUSCAT, A. R; BIAZZI, J.L.; Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Gest. de Prod.*, São Carlos, v. 18, n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a13v18n4.pdf> Acesso em: 5 jan. 2020.

CASTRO, R. O pensamento enxuto e os cinco princípios. *Engenharia de Produção*. [S. l.], 6 mar. 2014. Disponível em: <https://sapientes.wordpress.com/2014/03/06/o-pensamento-enxuto-e-os-cinco-principios/>. Acesso em: 27 dez. 2019.

CHANESKI, W. S. Lean in the office: identifying waste. *Modern Machine Shop*, Cincinnati, 9 fev. 2005. Disponível em: <https://www.mmsonline.com/columns/lean-in-the-officeidentifying-waste#>. Acesso em: 4 jan. 2020.

DAHLGAARD, J. J.; DAHLGAARD, Park, M. S. Lean production, six sigma quality, TQM and company culture. *The TQM Magazine*, Bingley, v. 18, p. 263-281, 2006. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09544780610659998/full/html>. Acesso em: 12 jan. 2020.

DUMAS, M. *et al. Fundamentals of Business Process Management*. Berlin: Springer-Verlag, 2013.



EMILIANI, Bob. *Real Lean: Understanding the Lean Management System*. Kensington, CT: Centre for Lean Business Management, 2008. v.1.

HARTLEY, J.; SORENSEN, J.; TORFING, J. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*, Orlando, v. 73, p. 821–830, 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2356339/mod\\_resource/content/1/A11-Collaborative%20Innovation.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2356339/mod_resource/content/1/A11-Collaborative%20Innovation.pdf). Acesso em: 5 jan. 2020.

HINES, P.; HOLWEG, M.; RICH, N. Learning to evolve: A review of contemporary lean thinking. *International Journal of Operations & Production Management*, Cardiff, v. 24, n. 10, p. 994-1011, 2004. Disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/learning-to-evolve-a-review-of-contemporary-lean-thinking-P26K0v6CQo>. Acesso em: 3 jan. 2020.

KRAJEWSKI, L. J.; RITZMAN, L.; MALHOTRA, M. *Administração da Produção e Operações*. 8. ed. Tradução: Mirian Santos Ribeiro de Oliveira. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LADEIRA, M. B. *et al.* Gestão de processos, indicadores analíticos e impactos sobre o desempenho competitivo em grandes e médias empresas brasileiras dos setores da indústria e de serviços. *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 19, n. 2, p. 389-404, jun. 2012.

LIKER, J. K. *The Toyota Way 14 Management Principles from the World's Greatest Manufacturer*. New York: McGraw-Hill, 2004.

LUKRAFKA, T. O. *Princípios Lean para melhoria dos serviços públicos: paradigmas, proposta de modelo e implementação*. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/179542/001068160.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Relatório de atividades 2018*. São Luís: PGJ, 2019. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/arquivos/9887\\_relatorio\\_de\\_atividades\\_2018.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/arquivos/9887_relatorio_de_atividades_2018.pdf). Acesso em: 11 dez. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Relatório de atividades 2017*. São Luís: PGJ, 2018. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes\\_institucionais/8900\\_relatorio\\_de\\_atividades\\_mpma\\_\\_2017.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/publicacoes_institucionais/8900_relatorio_de_atividades_mpma__2017.pdf). Acesso em: 11 dez. 2020.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135-158, 2015. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/e0b8/e049b028f6fca45ace77e56e9e626d1f8408.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2020.

PINTO, J. P. *Pensamento lean: a filosofia das organizações vencedoras*. 6. ed. Lisboa: LIDEL, 2014.

RADNOR *et al.*, *Evaluation of the Lean approach to business management and its use in the public sector*. Edinburgh: Scottish Executive, 2006. Disponível em: <https://www2.gov.scot/resource/doc/129627/0030899.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2020.

RADNOR, Zoe; WALLEY, Paul. Learning to walk before we try to run: adapting lean for the public sector. *Public Money and Management*, Inglaterra, v. 28, n. 1, p. 13-20, 2008. Disponível em: [https://www.academia.edu/882692/Learning\\_to\\_walk\\_before\\_we\\_try\\_to\\_run\\_adapting\\_Lean\\_for\\_the\\_public\\_sector](https://www.academia.edu/882692/Learning_to_walk_before_we_try_to_run_adapting_Lean_for_the_public_sector). Acesso em: 26 dez. 2019.

RADNOR, Zoe; OSBORNE, S. Lean: A failed theory for public services? *Public Management Review*, [s. l.], v. 15 n. 2, p. 265-287. Disponível em: <https://paulallen.ca/documents/2015/08/radnor-z-and-sp-osborne-lean-a-failed-theory-for-public-services-2013.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SILVA, T. S. *Método de Gerenciamento de Processos Administrativos de Engenharia de Produto*. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia Automobilística) – Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: [http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/265619/1/Silva\\_AndreThomeda\\_M.pdf](http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/265619/1/Silva_AndreThomeda_M.pdf). Acesso em: 3 jan. 2020.

TURATI, R. *Aplicação do Lean Office no setor administrativo público*. 2007. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de

Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18140/tde-11062007-111403/publico/Turati.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T. *Lean Thinking*. New York: Free Press, 2010.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T. *A mentalidade enxuta nas empresas lean thinking: elimine o desperdício e crie riqueza*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2004.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T; ROOS, D. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Campus 1992.

# A TECNOLOGIA COMO FERRAMENTA DE OTIMIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

## TECHNOLOGY AS A TOOL FOR OPTIMIZING THE SUPERVISION OF BIDDING PROCEDURES BY THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF MARANHÃO STATE

*Hugo Campos de Santana<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo tem como escopo apresentar como a tecnologia pode ser utilizada como meio de otimizar a fiscalização pelo Ministério Público do Estado do Maranhão (MP) nas licitações feitas no governo estadual e nos municípios maranhenses. Para tanto, serão inicialmente apresentados os elementos constitucionais que habilitam o Ministério Público à proteção e fiscalização do patrimônio público estadual e municipal. Além disso, serão delineadas as vias que o Ministério Público Estadual utiliza para exercer o controle externo nas licitações, fazendo um comparativo do modelo atual de fiscalização em contraponto a um modelo “ideal” com o uso da tecnologia, como forma de aperfeiçoar os processos de prevenção às fraudes nas licitações, pelo MP estadual. Por fim, será exposto um *case* do uso da tecnologia como ferramenta para melhorar a fiscalização de licitações, que tem sido concretizado na Controladoria Geral da União, através do Sistema ALICE. Para isso, focando na metodologia aplicada, inicialmente foi utilizada a pesquisa bibliográfica, possibilitando uma reunião de maiores informações teóricas sobre o assunto em questão, bem como foi apresentado como exemplo um estudo de caso que demonstra, na prática, o uso da tecnologia aplicada às licitações.

**Palavras-chave:** Tecnologia. Otimização. Fiscalização. Licitações. Ministério Público.

**Abstract:** The purpose of this article is to present how technology can be used as a means of optimizing inspection by the Public Prosecutor’s Office of the State of Maranhão (MP) in bids promoted by the state government and municipalities

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: hgcampos2@gmail.com.

in Maranhão. To this end, the constitutional elements that enable the Public Prosecutor's Office to protect and inspect the state and municipal public assets will be initially presented. In addition, the ways that the State Public Prosecutor's Office uses to exercise external control in bidding will be outlined, making a comparison of the current model of inspection as opposed to an "ideal" model with the use of technology, as a way to improve the processes of prevention of bidding fraud by the state MP. Finally, a case of the use of technology as a tool to improve the inspection of bids will be exposed, which has been implemented in the Federal Comptroller General, through the ALICE System. For this, focusing on the applied methodology, bibliographic research was initially used, enabling a gathering of more theoretical information on the subject in question, as well as, as an example, a case study that demonstrates, in practice, the use of technology applied to bids.

**Keywords:** Technology. Optimization. Inspection. Bids. Public Prosecutor's Office.

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público (MP), segundo o constituinte de 1988, no art. 127, é a instituição "permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático" e através das suas funções institucionais do art. 129, como, por exemplo, a promoção dos inquéritos civis e das ações civis públicas, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, teve seus poderes investigatórios e postulatórios ampliados.

Com todo esse peso dado ao Ministério Público pela CF/88, este, de fato, passou a alcançar um papel muito importante no combate à corrupção, principalmente nas últimas duas décadas com o combate às fraudes nas licitações, seja através da esfera cível, por meio das ações de improbidade administrativa, seja na esfera criminal, na abertura de ação penal relativa aos crimes contra a administração pública, crimes de responsabilidade do Decreto 201/67 e os crimes da Lei de Licitações, só citando alguns exemplos.

Esse tema em específico é importante – o combate às fraudes nas licitações – porque é nas licitações e contratos administrativos estatais que circulam grandes somas de dinheiro público e é o alvo preferido de contumazes corruptos que, frequentemente, frustram ou fraudam o caráter competitivo da licitação, patrocinam interesses privados perante a Admi-

nistração, devassam sigilo de propostas, afastam licitantes por meio de violência, grave ameaça, fraude, ou outra vantagem, dentre outras práticas correlatas.

Essas práticas visam, principalmente, ao desvio de vultosas quantias, com o direcionamento das licitações a empresas pré-determinadas, com o superfaturamento de obras e serviços, ou ainda, com a contratação de empresas “fantasmas” que, ou não prestam o serviço, ou “terceirizam-no” a outras empresas que o realizam sem qualquer cuidado, trazendo enormes prejuízos ao erário e comprometendo as políticas públicas.

No entanto, apesar de o Ministério Público do Estado do Maranhão estar fazendo um exímio trabalho no combate à corrupção nos municípios maranhenses, notadamente na fiscalização de licitações fraudulentas, os Promotores de Justiça locais ainda carecem de ferramentas que agilizem a leitura de editais de licitação e contratos administrativos firmados com as empresas licitadas, buscando mais rapidamente inconsistências e/ou indícios de fraude que levem à adequação dos editais ou mesmo sua anulação, salvaguardando recursos que possivelmente seriam desvios por terceiros.

Por isso, devido a essa dificuldade e à gama de informações que se precisa buscar e analisar nesses editais, o presente artigo tem como objetivo apresentar a tecnologia como aliada para agilizar essa busca e análise de dados nos editais de licitações, o que pode facilitar sobremaneira o trabalho dos Promotores de Justiça que labutam no âmbito da improbidade administrativa.

Como procedimentos metodológicos, elenca-se, nesta pesquisa, a pesquisa bibliográfica, para que fosse possível ao pesquisador ter maior propriedade ao tema pesquisado. Além disso, para se buscar apresentar um exemplo prático do tema pesquisado e sua aplicação em uma instituição pública, foi apresentado um estudo de caso do Sistema ALICE criado na Controladoria Geral da União (CGU).

## **2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Ministério Público (MP) papéis muito importantes e aumentou exponencialmente sua relevância dentro do sistema de justiça brasileiro.

O art. 127 da CF/88, por exemplo, diz que o MP é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático”. Além do mais, temos o art. 129 do texto constitucional, que, expondo as suas funções institucionais, ampliou em muito o leque de atuação do *parquet*, como, por exemplo, na promoção dos inquéritos civis e das ações civis públicas, visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Alexandre de Moraes, comentado o referido dispositivo constitucional, aduz que o rol de funções trazidas nele é meramente exemplificativo, “possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe foram conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional” (MORAES, 1999, p. 460).

Mas não é apenas a Constituição Federal que oferece azo ao Ministério Público para a proteção do patrimônio público. O art. 25, inc. IV, alínea “a”, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), estabelece, por sua vez, que:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

(...)

IV – Promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) Para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos (BRASIL, 1993a).

Por seu turno, a Lei Federal nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade, previu expressamente, em seu art. 17, a legitimidade do Ministério Público para a propositura da competente ação.

Assim, a legislação constitucional e a infraconstitucional colocaram o Ministério Público no patamar de defensor dos interesses da sociedade e como fiscal da correta aplicação da lei e da observância dos princípios, mormente os da administração pública, como a legalidade, moralidade, publicidade, da impessoalidade e da boa-fé.

Dessa forma, com tantas prerrogativas na defesa do patrimônio público, o Ministério Público não só pode, como deve adotar as medidas administrativas (como o inquérito civil) e medidas judiciais (como a ação civil pública) para defendê-lo, como no caso do combate à corrupção e, conseqüentemente, coibindo as fraudes às licitações públicas, sob pena de negligenciar funções de tamanha relevância conferida pela Carta Magna de 1988.

### **3 O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS LICITAÇÕES**

A atividade administrativa do Poder Executivo, quando no exercício de sua função típica, está sujeita ao controle externo que nada mais é, segundo a doutrina de Guerra (2005, p. 108):

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Portanto, baseado no conceito ora apresentado, o Ministério Público é instituição habilitada para o exercício do controle externo na Administração Pública, sobre seus atos típicos de administração, incluindo-se aí os procedimentos licitatórios, pois, trata-se de órgão apartado da Administração.

Mas, por que a fiscalização das licitações é uma tarefa tão importante para o Ministério Público?

Isso acontece porque a licitação é um procedimento administrativo que visa à escolha da proposta mais vantajosa para o erário e antecede à contratação pública. Exceto por algumas situações específicas, que a própria Lei nº 8.666/93 – Lei Geral das Licitações – descreve, é obrigatória



a licitação para a contratação de obras, serviços, aquisição de bens e alienações pela Administração Pública.

A licitação também tem previsão constitucional, que está disposta no art. 37 do texto da Carta Magna, no seu inciso XXI, o qual estabelece que, em regra, todas as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública deverão ser contratadas mediante licitação capaz de garantir igualdade de condições a todos os concorrentes.

Desse modo, o que se percebe pela leitura acima é que a licitação é uma forma de a administração selecionar produtos e/ou serviços de que necessita, proporcionando oportunidades iguais aos licitantes.

Di Pietro (2016, p. 411) concorda com essa ideia quando define licitação:

Licitação é um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de Contrato.

Além de ser um meio de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e ter como um dos pilares a igualdade de condições aos licitantes, a licitação é regida por alguns princípios que estão dispostos no art. 3º da Lei 8.666/93:

[...] será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993b).

É perceptível, portanto, que a licitação, como instrumento obrigatório para as contratações nos órgãos públicos, envolve uma enorme gama de regras e princípios, que precisam ser fiscalizados de forma rígida pelo Ministério Público, pois, nas contratações públicas é quando, efetivamente, o dinheiro do contribuinte está custeando as atividades do Estado e, essas

contratações precisam ser muito bem vigiadas e realizadas dentro dos ditames legais.

Uma das maneiras que o Ministério Público atua nesse controle externo das licitações é verificando a legalidade das ações de controle interno dos departamentos de licitação dos órgãos públicos, com o intuito de identificar previamente possíveis condutas que possam frustrar a competitividade das licitações e gerar fraudes futuras.

Outra medida adotada pelo Ministério Público é a expedição de recomendações e/ou documentos sugestivos que podem ser encaminhados ao Executivo desde o lançamento do edital, durante todo o processo licitatório, ou até mesmo antes da contratação da empresa, para coibir irregularidades que maculem a legalidade do procedimento.

O *parquet* também pode utilizar os instrumentos de investigação disponíveis, tais como a notícia de fato, o inquérito civil e o procedimento administrativo e o procedimento investigatório criminal, para obtenção de provas, identificação de possíveis corruptos e corruptores e verificação de inconsistências nas licitações públicas.

Além disso, o Ministério Público pode exercer seu controle externo através de medidas judiciais mirando a suspensão ou anulação de procedimentos licitatórios fraudulentos, como no caso da ação civil pública de improbidade administrativa. Ademais, a própria Lei nº 8.666/93 dispõe de forma expressa algumas condutas tidas como crimes praticados contra as licitações, que se tratam de crimes de ação pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público promovê-la, já que ele é o titular da ação penal.

Dessa maneira, como se percebe, o Ministério Público possui um papel relevante no controle externo exercido sobre as licitações e contratos administrativos.

#### **4 MODELO ATUAL X MODELO “ESPERADO” DE FISCALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO COM O USO DA TECNOLOGIA**

Conforme explicitado anteriormente, o Ministério Público do Estado do Maranhão pode utilizar-se de várias frentes para exercer o controle externo e a fiscalização dos procedimentos licitatórios: a verificação da legalidade das ações de controle interno dos departamentos de licita-

ção dos órgãos públicos, na expedição de recomendações, na instauração de procedimentos administrativos de investigação e coleta de dados *lato sensu* no âmbito da instituição, na protocolização de medidas judiciais, entre outros meios correlatos.

Em boa parte dos casos, o Ministério Público Estadual costuma adotar essas medidas quando recebe denúncias através da população, seja no exercício do controle social, encaminhadas via Ouvidoria, ou através de documentação anônima ou mesmo presencialmente no atendimento das Promotorias de Justiça, quando geralmente comparecem os licitantes que tiveram algum prejuízo no momento de concorrer à licitação.

Em outras ocasiões, o Promotor de Justiça, ao se deparar com notícias e questionamentos em veículos locais de notícias, entendendo haver indícios de irregularidade em alguma licitação, instaura de ofício um procedimento administrativo *lato sensu* para investigar o caso.

Ocorre que nem sempre a população e os canais de notícias locais notificam ao Ministério Público as irregularidades de um processo licitatório, seja por desconhecimento jurídico, seja por falta de indícios suficientes para confirmar o vício na licitação, ou ainda por desinteresse de quem possui a informação ou mesmo pelo detentor da informação estar se beneficiando da irregularidade de alguma forma.

Por isso, apesar das denúncias via Ouvidoria, atendimento ao público e notícias locais serem os melhores canais de irregularidades em licitação que o Promotor de Justiça possui hoje para a adoção de medidas contra desvios de conduta nas licitações, estes ainda são insuficientes para coibir todas as fraudes. Seria interessante que o Promotor de Justiça pudesse atuar de maneira proativa, se possível analisando todos os editais de licitação logo que fossem lançados nos veículos oficiais.

A questão é que, devido a todas as outras tarefas do Promotor de Justiça como audiências, processos judiciais, gestão da Promotoria, acaba sendo impossível que ele possa analisar todos os editais e o andamento das licitações com o afincamento necessário.

Além disso, sabe-se que, atualmente, o Promotor de Justiça utiliza como subsídio nos Procedimentos Administrativos *lato sensu* que versam sobre licitações, os pareceres técnicos confeccionados pela Assessoria Técnica do MPE/MA, que são feitos a partir de um check-list criado pela própria Assessoria para tentar agilizar o processo.

Porém, mesmo com esse check-list, não raro a Assessoria Técnica leva muito tempo para a edição de um parecer técnico e devolução

do procedimento administrativo, devido à elevada demanda de pedidos de diversas Promotorias no mesmo sentido, o que acaba não dando uma resposta à sociedade na rapidez necessária.

Dessa forma, tem-se que o modelo “esperado”, para que o Promotor de Justiça possa atuar de maneira mais proativa e tentar resolver esses dois problemas citados, seria a adoção de uma tecnologia que: 1) pudesse ser interligada com o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, para ter acesso a todos os editais e processos licitatórios, mesmo aqueles que os Municípios maranhenses não publicizam nos referidos portais da transparência; 2) pudesse “ler” automaticamente os documentos juntados aos processos licitatórios em busca de inconsistências que “acendessem o sinal de alerta” do Promotor de Justiça; e 3) auxiliasse na edição de um parecer mais rápido pela Assessoria Técnica do MPE/MA, através do check-list criado por ela própria.

Isso reduziria consideravelmente o tempo de tramitação do procedimento administrativo nas Promotorias de Justiça, além de ajudar o Promotor de Justiça a ter uma postura menos reativa frente às irregularidades nos editais de licitação, prevenindo possíveis fraudes.

Um sistema similar a este já existe no sistema de controle brasileiro, conforme será visto a seguir, porém seria necessário fazer as devidas adaptações ao Ministério Público do Maranhão, já que cada instituição tem suas particularidades.

## **5 A TECNOLOGIA APLICADA À ANÁLISE DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO: O CASE DO SISTEMA “ALICE” DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

Em 16 de junho de 2015, com lançamento em fevereiro de 2017, a Controladoria Geral da União (CGU), em parceria com o Tribunal de Contas de União (TCU), criou a ferramenta “Alice”, acrônimo para “Análise de Licitações e Editais”, com o objetivo de encontrar possíveis inconsistências nos editais publicados diariamente no Diário Oficial e no Portal de Compras do Governo Federal, o Comprasnet.

A Controladoria Geral da União informa que o sistema possui três módulos e descreve tecnicamente a ferramenta da seguinte forma:

O primeiro obtém e processa dados dos editais de licitação. No segundo módulo, são verificados os

arquivos dos editais em busca de indícios de inconsistências como, por exemplo, a exigência de carta de credenciamento emitida pelo fabricante. Essa nova abordagem de análise textual do conteúdo do edital permite que sejam identificadas falhas não alcançadas pela análise de dados estruturados. No terceiro módulo, que é um painel gerencial, são disponibilizados os dados dos editais de licitação e dos alertas produzidos. Nele, o usuário visualiza e analisa interativamente as informações agrupadas por trilha de auditoria, órgão e localidade. É possível, ainda, a exportação dos gráficos e dados analíticos em planilhas e outros formatos. Os dados são atualizados semanalmente, todas as segundas-feiras (cerca de 1.500 editais são publicados por semana) (BRASIL, 2015).

Mas, na prática, o que ele faz exatamente?

Primeiramente, ele coleta informações do Diário Oficial e do ComprasNet, o sistema que registra as compras governamentais federais. A partir daí, a aplicação “Alice” elabora uma prévia do documento e aponta se há indícios de desvios. Verifica, por exemplo: se um edital exige dos participantes certidões que o TCU não considera pré-requisitos, como documentos de regularidade no CREA; se a licitação está prestes a entregar uma contratação para alguma empresa impedida de contratar na administração pública; se as empresas concorrentes têm sócios em comum (GOMES, 2018).

Para tanto, a “Alice” acessa o ComprasNet, baixa os arquivos, separa e classifica por tema, analisa o texto e consulta os bancos de dados do Laboratório de Informações de Controle (Labcontas), um banco de dados que reúne 77 bases de dados, encaminhando aos responsáveis às 19 h de todos os dias dois e-mails: um com um resumo dos editais publicados no ComprasNet e outro com o informe das atas de pregões, já com a indicação daqueles que poderiam ter alguma irregularidade (ROCHA, 2019).

Ainda segundo a CGU, a “Alice” analisa, em média, cerca de 250 editais publicados por dia, o que resultou numa análise de cerca de 234 mil licitações, no período de 2018 a 2019, cujo montante esteve na casa de R\$ 105 bilhões (ROCHA, 2019).

Deste total, somente no período de dezembro/2018 a novembro/2019, 38 destas análises geraram auditorias preventivas, com 8 pre-

gões revogados, 14 pregões suspensos, 10 pregões ajustados, 5 sem constatação e 1 ainda em análise.

Ainda segundo a Controladoria, entre as evidências encontradas pela “Alice”, nos processos de licitação já suspensos ou cancelados estavam sinais de sobrepreço e de direcionamento do processo de escolha da empresa vencedora. Em alguns casos, não foi possível atestar que a administração pública federal tinha necessidade de contratar o produto ou serviço licitado (RODRIGUES, 2019).

Como casos emblemáticos da atuação da ferramenta, cita o exemplo da aquisição de medicamentos pelo Governo Federal na ordem de R\$ 75 milhões para o Hospital Universitário João de Barros Barreto, em Belém/PA, no qual a “Alice” constatou uma diferença na ordem de milhões entre o valor estimado pelos editais e o valor de mercado, ou seja, havia uma falha grave na pesquisa de preços (Relatório nº 201900563 da CGU).

Após o alerta da “Alice” e a atuação da CGU, as duas licitações foram suspensas e nova pesquisa de preço foi realizada pelo hospital, reduzindo em 1/3 o valor estimado da licitação.

Outro caso citado pela Controladoria foi a aquisição de 33.110 equipamentos tablets novos para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com garantia de 12 (doze) meses, para o Censo Demográfico 2020, no valor total estimado em R\$ 46.131.831,90.

Após alerta da “Alice”, constatou-se que havia um risco de sobrepreço na pesquisa de preços do edital, além de a pesquisa de preço ter sido feita com apenas uma empresa, restringindo a competitividade, o que resultou, após atuação da CGU, na modificação do edital para correção das irregularidades (Relatório nº 201901073 da CGU).

Interessante ressaltar a fala do então ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário, afirmando que o auxílio da “Alice” poupou aos cofres públicos um potencial prejuízo da ordem de R\$ 812 milhões. Segundo ele, “este ano, somente com a verificação de algoritmos, que faz a mineração de textos e identifica possíveis casos de corrupção em editais, já paramos mais de R\$ 812 milhões em licitações. Sem nenhuma ida a campo” (RODRIGUES, 2019).

Dessa forma, percebe-se que a aplicação tecnológica “Alice” vem sendo eficiente na prevenção de irregularidades nos editais de licitação do Governo Federal, trazendo economia para o Executivo Federal e consequentemente ao erário público e, inclusive, há previsão já para o ano vindouro de atualização do sistema para a inclusão de novas funcionalidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o Ministério Público do Estado do Maranhão vem atuando com empenho na sua tarefa de controle externo do Executivo Estadual e das administrações municipais, no que tange à busca de correção de irregularidades em licitações e a proteção do patrimônio público estadual e municipais.

Entretanto, conforme apresentado, apesar das várias maneiras que o Ministério Público Estadual se vale atualmente para buscar cumprir esse papel de coibir licitações fraudulentas, ainda há algumas limitações de ordem prática que fazem com que a resposta à sociedade ainda não seja a desejada, tais como foram apresentadas no artigo.

Por isso, conclui-se que a tecnologia pode ser uma grande aliada ao Ministério Público Estadual na fiscalização das licitações, trazendo ganhos diretos em agilidade no trabalho do Promotor de Justiça, tendo como resultados efetivos uma ação mais proativa e preventiva pela instituição, já que não se precisará ingressar com uma medida judicial futura, além do impacto da economia de recursos públicos, que por si só melhora a vida do contribuinte maranhense, pois esse recurso economizado vai poder ser utilizado em outros serviços públicos.

Além disso, com o artigo pode-se inferir que o combate às infrações nas licitações precisa ser aperfeiçoado constantemente, e a tecnologia é um mecanismo para esse aperfeiçoamento, a fim de que a população maranhense tenha a confiança de que o Ministério Público Estadual está acompanhando de perto as compras efetuadas pelo Executivo estadual e municipais, visando à prevenção de irregularidades e à punição dos responsáveis, quando necessário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controladoria lança ferramenta para avaliação preventiva e automatizada de editais de licitação. *Notícias CGU*. Brasília, DF, 23 ju. 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/06/controladoria-lanca-ferramenta-para-avaliacao-preventiva-e-automatizada-de-editais-de-licitacao>. Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, 1993a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GOMES, Helton Simões. Como as robôs Alice, Sofia e Monica ajudam o TCU a caçar irregularidades em licitações. *Portal G1*. [Brasília, DF], 18 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/como-as-robos-alice-sofia-e-monica-ajudam-o-tcu-a-cacar-irregularidades-em-licitacoes.ghtml>. Acesso em: 24 fev. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 1999.



ROCHA. André Luiz Monteiro da. Ferramenta Alice: Auditoria Preventiva em Licitações. *In*: FÓRUM “O CONTROLE NO COMBATE À CORRUPÇÃO”, 2019, Brasília, DF. [*Apresentação...*]. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/39052/1/V2\\_2019-12%20%20Apresenta%c3%a7%20c3%a3o%20Alice%20Forum%20Combate%20a%20Corrupcao%20-%20MODELO%20FORUM.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/39052/1/V2_2019-12%20%20Apresenta%c3%a7%20c3%a3o%20Alice%20Forum%20Combate%20a%20Corrupcao%20-%20MODELO%20FORUM.pdf). Acesso em: 24 fev. 2020.

RODRIGUES, Alex. Com uso de tecnologia, CGU evita prejuízos de R\$ 812 milhões ao Estado. *Agência Brasil*. Brasília, DF, 27 ago. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-08/com-uso-de-tecnologia-cgu-evita-prejuizos-de-r-800-milhoes-ao-estado>. Acesso em: 24 jan. 2020.

# AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO FUNCIONAL: UM ENFOQUE DA APLICAÇÃO NO MPMA

## PERFORMANCE EVALUATION OF PUBLIC SERVANTS: AN APPLICATION APPROACH IN THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF MARANHÃO STATE (MPMA)

*João Batista Pereira Borges<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo busca clarear aspectos relevantes do processo de avaliação de pessoas dentro das organizações, por meio de pesquisa bibliográfica e informações obtidas do setor de Gestão de Pessoas do MPMA, dando especial relevo àquela praticada no âmbito do Ministério Público Estadual, cujos processos devem trilhar caminhos inovadores e, portanto, com objetivos bem definidos. A avaliação do desempenho ganhou contornos de processo crítico dentro dos diversos órgãos, levando em conta a importância do capital humano para o funcionamento de toda organização, sendo crucial a adoção de sistema eficaz de medição de desempenho, a fim de aprimorar a relação da motivação pessoal com o efetivo desenvolvimento das atividades e contribuições dos obreiros, para o atingimento do que foi traçado institucionalmente via planejamento estratégico, colimando com o alcance dos objetivos e metas institucionais. A nova abordagem do tema dentro das organizações requer a priorização de métodos que tragam efetividade e transparência para os processos avaliativos, reforçando o sentimento de pertença nos integrantes, movendo-os para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências intrínsecas a cada cargo e função. Pretende-se realizar uma análise crítica da bibliografia que foca a avaliação de desempenho dentro da esfera administrativa.

**Palavras-chave:** avaliação de desempenho; objetivos estratégicos; desenvolvimento e aperfeiçoamento de pessoas.

**Abstract:** This article seeks to clarify relevant aspects of people evaluation process within organizations, through bibliographic research and information obtained from the People Management Department of MPMA, giving special emphasis to that one practiced within the scope of the State Public Prosecution

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Bacharel em Direito (Faculdade Estácio de São Luís). Gestor de Negócios (UEMA). E-mail: jpborges@mpma.mp.br.

Office, whose processes must follow innovative paths and, therefore, with well-defined objectives. Performance evaluation took on the shape of a critical process within the various bodies, taking into account the importance of human capital for the functioning of the entire organization, and the adoption of an effective performance measurement system is crucial in order to improve the relationship between personal motivation and the effective development of the activities and contributions of workers, to achieve what was institutionally outlined through strategic planning, collimating with the achievement of institutional objectives and goals. The new approach to the theme within organizations requires the prioritization of methods that bring effectiveness and transparency to the evaluation processes, reinforcing the feeling of belonging in the members, moving them towards the development and improvement of skills intrinsic to each position and function. It is intended to carry out a critical approach to the bibliography that focus on performance evaluation within the administrative sphere.

**Keywords:** performance evaluation; strategic objectives; development and improvement of people.

## 1 INTRODUÇÃO

A Avaliação de Desempenho converteu-se em instituto obrigatório em todas aquelas organizações que desejam uma gestão eficaz e eficiente das pessoas, em alinhamento ao que foi planejado estrategicamente, tudo com o objetivo de alcançar as metas definidas dentro do ambiente organizacional. Nesse caminho, o processo de avaliar pessoas para o alcance de melhores resultados nas empresas privadas no Brasil ganhou força na década 1990, por ocasião da abertura econômica, mas teve início já na década de 1950, este trazido pela indústria automobilística, quando começou o processo de industrialização, ante a necessidade de tornar as organizações mais competitivas, tomando como foco a avaliação de pessoas através de fatores comportamentais, cujo enfoque ocorreu somente nas décadas de 1970 e 1980 (DUTRA, 2014). Daí a importância da problematização do tema, para fins de amadurecimento institucional e aperfeiçoamento da prática de avaliação.

Essa tendência de modernização, sobretudo no aspecto gerencial, foi tardiamente incorporada ao setor público nacional e somente ocorreu a partir da percepção de que a medição do rendimento laboral era primordial para o alcance das metas traçadas institucionalmente. Assim,

fatores como movimentação na carreira, estratégias de retenção, desenvolvimento e qualidade de vida no trabalho poderiam ser mais bem percebidos e tratados com melhor visão tendo por base uma eficaz avaliação de desempenho, que subsidiaria as definições pela alta administração das estratégias de atuação da gestão de pessoas e, conseqüentemente, produziria um melhor rendimento dos obreiros através de seus desenvolvimentos a partir da construção do plano de ação.

Nesse prisma, procurou-se na literatura especializada a luz necessária para o desvendamento do tema e a visualização do caminho a ser trilhado pela gestão de pessoas, objetivando o alcance da eficácia necessária do processo avaliativo, visando definir se o atual sistema de avaliação de desempenho em voga no Ministério Público do Estado Maranhão se adequa aos modernos métodos de aplicação, com base em informações fornecidas pela Coordenadoria de Gestão de Pessoas do MPMA, para mostrar a necessidade de atualização do respectivo processo.

Neste estudo, utilizaremos como principal base os ensinamentos de professores como Dutra (2014), Leme (2012) e outros expoentes da Área de Administração e Negócios, efetivando uma revisão da literatura disponível acerca do tema para estudar a amplitude e as aplicações do conceito de avaliação de desempenho e subsidiar nossas conclusões quanto ao problema proposto.

A nova abordagem do tema dentro das organizações requer a priorização de métodos que tragam efetividade e transparência para os processos avaliativos, reforçando o sentimento de pertença nos integrantes, movendo-os para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências intrínsecas a cada cargo e função.

Por tais razões, mostra-se relevante analisar o atual modelo de avaliação de desempenho utilizado pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, tendo em vista a envergadura do papel que os servidores desempenham como coadjuvantes de uma instituição cuja atividade é essencial à função jurisdicional do Estado. Para tal desiderato, seria conveniente adotar os modernos meios de avaliação de pessoas, de forma a alcançar eficazmente os objetivos planejados institucionalmente e satisfazer as expectativas de seus servidores, que devem entregar à Instituição a atuação desejada pela sociedade.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na verdade, em se tratando de um conceito já entranhado na cultura humana, a focada observação do comportamento sempre esteve presente no cotidiano social, o que ajudou nas mais diversas escolhas pessoais, gerando conhecimento para o aperfeiçoamento de cumprimentos de metas, tudo com base nas necessidades presentes.

Para Souza *et al.* (2009, p. [484]), “Somente a partir da II Guerra Mundial as empresas interessaram-se por obter informações sistemáticas sobre as contribuições do trabalho das pessoas nas organizações”.

O objetivo da ferramenta de Avaliação de Desempenho deve visar, principalmente, à melhora dos resultados da atuação dos obreiros de determinada organização, pois fornece o caminho para um melhor conhecimento do cargo, além de indicar a viabilização de medição do potencial laboral, permitindo o trabalho individualizado. Isso porque as pessoas convertem-se no fator principal para o atingimento da excelência organizacional.

Segundo Souza *et al.* (2009, p. [276]):

Pessoas, portanto, são fontes decisivas para a obtenção da excelência. Entretanto, a sustentação de patamares crescentes de excelência apenas será possível se o olhar gerencial estiver centrado nos fatores pessoais e organizacionais que afetam o desempenho obtido e, além disso, se estiver de fato empenhado na redução da discrepância de desempenho, ou seja, na diferença entre o desempenho real e o esperado.

### 2.1 Objetivos da avaliação de desempenho

Pode-se dizer, resumidamente, depois de revisada a literatura, que os objetivos do processo de Avaliação de Desempenho residem nos seguintes pontos:

Permitir o gerenciamento de pessoas em sintonia com os objetivos traçados pela organização;

Identificar os motivos do baixo ou insatisfatório desempenho, possibilitando sua correção com a participação do avaliado:

- a. Incentivar, através de planos de ação, o alcance das metas institucionais, facilitando a melhoria do desempenho e produtividade geral;
- b. Fornecer feedback atualizado aos obreiros sobre suas atuações funcionais;
- c. Identificar e desenvolver talentos internamente, reconhecendo o bom desempenho;
- d. No serviço público, em especial, desligar pessoas que não apresentam sintonia com o princípio da eficiência.

Assim, com base na literatura, o principal objetivo do processo de avaliação do desempenho, que efetivamente deve fornecer informações úteis a todos os processos de Gestão de Pessoas, reside na tarefa de diagnosticar e analisar o desempenho individual e grupal dos integrantes da organização em determinado período de tempo, a fim de promover tanto o crescimento pessoal, quanto profissional, viabilizando a melhor atuação funcional.

A avaliação de desempenho é um processo de mensuração dos indicadores de desempenho do colaborador. Trata-se de um processo dinâmico, constante e representa um importante meio para identificar e resolver problemas de desempenho, objetivando uma melhoria contínua e qualidade nas relações (KNAPIK, 2012, p. 237).

## **2.2 Conceito, aplicação e importância da avaliação de desempenho**

Nesse passo, a partir da definição e reconhecimento da importância de uma avaliação mais estruturada de pessoas, com vistas à transformação organizacional, passou-se a trabalhar a evolução dos processos de avaliação de desempenho dentro das organizações, que não por acaso sofreu inevitáveis transformações, já que em voga o sistema capitalista, cujo principal objetivo sempre foi o lucro, esse proveniente do resultado da acumulação de capital e que tem como mola propulsora o trabalho qualificado dos obreiros para a pretendida aceitação do produto ou serviço comercializado, o que demandou investimentos nas equipes encarregadas de gerir pessoas, a fim de extrair a motivação e comprometimento necessário para a realização do objetivo final.

Adiante, já com a globalização e massificação dos meios de comunicação mais eficazes, perceberam-se rápidas mudanças no ambiente empresarial (setor privado) impostas pela competitividade global, exigindo das empresas pronta e eficiente adaptação à nova dinâmica negocial, sob pena de extinção, o que somente foi percebido pelo setor público algum tempo depois.

As pesquisas nacionais acerca do tema ganharam foco principalmente nos últimos vinte e cinco anos, quando então vários doutrinadores se debruçaram sobre o assunto e firmaram o entendimento atual de que esse processo visa ao clareamento de estimativa de aproveitamento do potencial individual, portanto, deve ser tratado como um aspecto crítico dentro do ambiente organizacional e precisa de constantes revisões em relação aos métodos utilizados.

Joel de Souza Dutra registra que existem dois tipos de avaliação de pessoas, sendo uma intuitiva e outra estruturada, que deve passar por uma reflexão mais aprofundada, com utilização de mais instrumentos para ser realizada. Nesse sentido, a intuitiva seria aquela que conhecemos como avaliação de desempenho, com observação de três dimensões: desenvolvimento, performance e comportamento, que devem ser avaliadas em momentos e de formas diferentes. De modo mais detalhado, assim conceitua os três instrumentos:

Desenvolvimento é entendido por nós quando uma pessoa tem condições de assumir atribuições e responsabilidades de maior complexidade. O nível de desenvolvimento gera no líder a sua expectativa de desempenho em relação ao seu liderado. Vamos analisar a seguinte situação: o líder tem dois liderados com o mesmo salário e mesmo cargo, mas, ao apertar o acelerador de um deles, este vai de 0 a 100 km/h em 5 segundos; enquanto que, ao apertar o acelerador do outro, este vai a 60 km/h se o líder rezar com fervor. Naturalmente, esse líder irá oferecer ao primeiro um desafio mais complexo do que para o segundo.

Performance é entendida como o atendimento de objetivos ou metas estabelecidas pela liderança ou organização. A expectativa de performance pode ser atendida de duas formas: através do esforço ou atra-

vés do desenvolvimento. Vamos supor que tenhamos duas pessoas que produzem 100 e queremos que produzam 120 no próximo mês; o esforçado irá trabalhar duas horas a mais por dia e entregará 120, enquanto a pessoa que se desenvolve aprimorará seu processo de trabalho e dentro da jornada de trabalho normal entregará 120. Nossa preferência é naturalmente pelo resultado oriundo do desenvolvimento, entretanto, nossa liderança prefere estimular o esforço. Essa preferência decorre de dois fatos: o primeiro é que estimular o esforço significa pedir que a pessoa faça mais com menos do mesmo jeito, enquanto estimular o desenvolvimento significa pedir que a pessoa faça mais com menos de um jeito diferente. O segundo é acompanhar o esforço que significa trabalhar com o concreto, enquanto acompanhar o desenvolvimento significa trabalhar com o abstrato. A inexistência de um sistema estruturado de avaliação induz muitos líderes a valorizarem os esforçados em detrimento dos que se desenvolvem. Comportamento é composto pelo nível de adesão aos valores da organização pelo relacionamento interpessoal e pelas atitudes diante do trabalho. A dimensão do comportamento é subjetiva por traduzir sempre a percepção de uma pessoa sobre outra. Mesmo utilizando comportamentos observáveis como parâmetros para avaliação da pessoa nesta dimensão, sempre traduzirão uma percepção particular. Por isso, para essa dimensão, algumas empresas utilizam a avaliação por múltiplas fontes, chamada de avaliação 360 graus. Essa dimensão da avaliação é crítica para a maior parte das organizações, em sua maioria penaliza severamente as pessoas que desviam dos comportamentos esperados. Nas empresas privadas, as pessoas são demitidas e nas empresas públicas são enviadas para a Sibéria organizacional (DUTRA, 2014, p. 2-3).

Para ele, a avaliação não intuitiva, que geralmente são colegiadas, deve ocorrer nas ocasiões em que há necessidade de ascensões e mudanças de situação dentro do ambiente de trabalho, que requerem um con-



junto de referenciais mais estruturados que dê suporte para uma melhor tomada de decisão. Ela deve contar com a participação do líder da pessoa avaliada, seus pares e superiores e, eventualmente, os líderes de projetos ou processos estratégicos para a organização ou negócio.

De acordo com Chiavenato (2014, p. 444), as organizações utilizam medição, avaliação e controle de três áreas principais, sendo:

- a. Resultados: são os resultados concretos e finais que se pretende alcançar dentro de um determinado período, como dia, semana, mês ou ano.
- b. Desempenho: é o comportamento ou são os meios instrumentais que se pretende colocar em prática.
- c. Fatores críticos de sucesso: são os aspectos fundamentais para que a organização seja bem-sucedida em seus resultados ou em seu desempenho.

Segundo Lacombe e Heilborn (2008, p. 285) registraram em sua publicação *Administração: princípios e tendências*, esse processo se destina a avaliar o desempenho das pessoas para subsidiar decisões administrativas ou o potencial e as qualificações das pessoas para tomar decisões sobre as demais funções da Gestão de Pessoas como promoções, treinamentos, demissões, reposicionamento e encarreiramento, e deve ser realizada por meio de um programa formal, a fim de evitar distorções: subjetivismo, unilateralidade, efeito halo (julgar todas as características como um conjunto homogêneo, sem considerar as diferenças de cada item da avaliação, isto é, todos os itens da avaliação recebem o mesmo conceito, correspondente à impressão geral do avaliado), falta de memória (ou recenticidade), supervalorização da avaliação, desvalorização da avaliação, falta de técnica, força do hábito, posições contrárias e subjetividades.

Registrou que a avaliação de desempenho não deve ter como objetivo a tomada de decisão sobre remunerações, pois acabaria gerando avaliações muito distorcidas, embora reconheça que o processo, indiretamente, por meio de promoções, programas de desenvolvimento e reposicionamento, acabaria por influenciar a remuneração. Defende, ademais, que é essencial que o período da avaliação não deve ser muito longo, sendo crucial a existência de feedback, que seria realizado por meio de entrevista pessoal, logo após o resultado, em conversa franca.

Além disso, o período abrangido pela avaliação não deve ser muito longo. É mais fácil avaliar e conver-

sar sobre o que ocorreu no passado recente do que sobre o que ocorreu há mais tempo. Além disso, a prática constante do feedback facilita o diálogo, especialmente se for adotado o sistema de administração por metas, com compromissos recíprocos de resultados a serem alcançados. O chefe deve preparar a entrevista de feedback. Trata-se de um momento delicado em que há fatores emocionais em jogo e improvisações podem não dar certo. Na medida do possível, devem-se evitar críticas pessoais. O feedback também deve ser tempestivo, isto é, oportuno, de preferência imediatamente após o fato, descritivo, em vez de avaliativo, específico e não genérico, sensível às necessidades do recipiente, dirigido ao comportamento controlável, proposto em vez de imposto e testado para sua precisão com o que o recebe (LACOMBE; HEILBORN, 2008, p. 287).

Para Marras (2012), a avaliação de desempenho não é processo recente, logo tem antecedente histórico, principalmente nos fatos ocorridos nos Estados Unidos da América, a partir do Século XIX e início do Século XX, com as experiências engendradas pelo Serviço Público Federal (1842), que criou sistema de relatórios anuais que avaliava as atividades de seus funcionários, a partir de uma lei do Congresso daquela Federação que instituiu revisões anuais de desempenho dos funcionários, ocasião em que houve uma proliferação dos programas de avaliação de desempenho pelas organizações grandes e pequenas, tanto no setor público, quanto no privado, bem como pela ação do Exército daquele país, que em 1880 implantou sistema semelhante para aferir o desempenho de seus soldados (citando Chiavenato, 1994) e pela inovadora experiência da General Motors (em 1918), que desenvolveu um sistema de avaliação para seus executivos, vencendo a abordagem mecanicista, dando vaga à comportamental, favorecendo a valorização dos empregados.

Segundo Marras (2012), o processo de avaliação de desempenho “[...] é um acompanhamento sistemático do desempenho das pessoas no trabalho. Trata-se de um instrumento de gestão que inicialmente teve por objetivo acompanhar o desempenho do trabalho de uma pessoa com base nas suas atividades.”

Já Pontes (2010) revela que a avaliação de desempenho é uma metodologia que visa, continuamente, a estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigir rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos.

Leme (2012), acredita que deve ser incorporado na avaliação em tela o foco em competências, já que é necessário medir a efetiva entrega das competências do profissional. A pura avaliação técnica e comportamental não seria suficiente para definir se o integrante seria realmente indispensável para a organização. Para ele, o profissional deve agregar à organização além de cumprir suas metas. Nesse ponto, cargo seria diferente de função, pois o primeiro refere-se à existência legal e necessária, a segunda diz respeito a contribuição efetiva que o colaborador entrega à instituição, ou seja, o que ele deve ser ou fazer em sua organização.

Apresenta como exemplo prático:

Em um hospital, temos os enfermeiros. Em suas carteiras de trabalhos encontra-se o registro “Auxiliar de Enfermagem” ou, agora, em novas exigências de mercado, o de “Técnico de Enfermagem”. Porém, o perfil de um Auxiliar/Técnico de Enfermagem da UTI é totalmente diferente do Auxiliar de Enfermagem da Pediatria, do Pronto Socorro e da Geriatria. Essas são as funções” (LEME, 2012, p. [360]).

Dessa forma, pode-se afirmar que a avaliação de desempenho foca o cargo ocupado pela pessoa e as competências que oferta à organização, contribuindo para o sucesso e manutenção da organização/instituição em evidência. Para tanto, o correto trato da questão desempenho no ambiente laboral deve ser prioridade, a fim de estabelecer padrões de comportamento, sem deixar o aspecto inovador isolado.

Certo é que o processo de avaliação do desempenho no trabalho deve passar pelo necessário planejamento e reavaliações periódicas, acompanhando as inovações surgidas, viabilizando desempenho eficiente e eficaz dos obreiros, que deverão ter o devido feedback para perseguir o desenvolvimento ou aperfeiçoamento das competências necessárias para o desempenho de suas funções.

### 3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO MPMA

Na experiência do Ministério Público do Estado do Maranhão, conforme legislação respectiva e informações colhidas perante o setor de recursos humanos, tem-se ao longo dos anos realizado a avaliação em duas etapas, sendo a primeira somente entre líder e liderado, ficando a parte mais objetiva, onde se atribui valor às pontuações levantadas e escolhas efetivadas no respectivo formulário, a cargo da Comissão de Avaliação de Desempenho, integrada por cinco servidores, tendo a Coordenadora de Gestão de Pessoas como presidente, todavia essa parece não ser a melhor escolha, pelo menos o instrumento utilizado não tem a eficácia desejada.

Para subsidiar a conclusão acerca do problema, efetivou-se entrevista com pessoal ligado à Coordenadoria de Gestão de Pessoas da Procuradoria Geral de Justiça nos seguintes termos:

- 1 – Qual o método utilizado por esse setor para avaliar os servidores do MPMA?
- 2 – Quais os principais objetivos do atual sistema?
- 3 – O processo avaliativo tem alcançado a eficácia pretendida?
- 4 – Na visão desse setor administrativo, quais critérios devem ser utilizados no processo avaliativo para o atingimento dos seus objetivos?
- 5 – Nesse sentido, que pontos devem ser evidenciados em eventual novo sistema/programa de avaliação de desempenho?
- 6 – Existe intenção de aperfeiçoamento do atual sistema ou de sua eventual substituição?
- 7 – Que características teriam esse novo sistema?
- 8 – Em relação ao desenvolvimento, que ações já foram ou estão sendo planejadas, levando em conta o processo de avaliação de desempenho?

Da análise dos dados coletados da instituição ministerial, bem como da leitura da legislação atinente à espécie, verifica-se que o atual sistema de avaliação de desempenho para fins de progressão dos servidores efetivos na carreira do Ministério Público e para aferição do desempenho, que foi desenvolvido em 2005, com base na Lei 8.077/2004 (que dispõe sobre a criação de Carreira e Cargos de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Público do Estado do Maranhão, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências), observados os critérios e normas da Resolução nº 03/2005-PGJ (que dispõe sobre o desenvolvimento, na carreira, do servidor ocupante de cargos de provimento efetivo do Quadro de

Pessoal de Apoio Técnico-Administrativo do MPMA) se mostra obsoleto, uma vez que não atende aos principais objetivos para os quais fora criado, quais sejam: promover a aferição do desempenho dos servidores e o desenvolvimento profissional.

Atualmente, o que se observa é que o processo avaliativo somente é utilizado para promoção e progressão na carreira e, consequentemente, aumento de salários, não estando em sintonia com os modernos sistemas de gestão do desempenho, que apontam que tal processo deve impactar no resultado dos serviços prestados à sociedade e, para tanto, o desempenho deve ser medido e sua avaliação não pode prescindir de critérios objetivos, distanciando-os dos modelos de avaliação de desempenho tradicionais, que são evitados de subjetividade, não apresentando fatores de avaliação sistêmicos que possam limitar ou minorar a subjetividade do processo avaliativo pelo avaliador. No caso do MPMA, o processo consiste em simples preenchimento de formulário, com perguntas pré-estabelecidas, sendo constituída de 10 (dez) fatores de desempenho, sendo eles: qualidade no trabalho, conhecimento do trabalho, produtividade, disciplina/responsabilidade, criatividade/iniciativa, espírito de equipe, autodesenvolvimento, ética profissional, atendimento ao cliente e relacionamento interpessoal. Como conceito tem-se: insuficiente, fraco, regular, bom, muito bom, e excelente, contudo, não se observa o clareamento de questões essenciais para o aferimento do real desempenho do servidor.

A par dessa situação e consciente da necessidade de mudança de cenário, a atual Administração, por meio do setor supracitado, tem estudado possibilidades do ofertamento de novo sistema que traga de forma clara aspectos diferenciais do atual modelo, evidenciando pontos como:

- a. Quem será avaliado – visando permitir que todos os integrantes da instituição sejam avaliados com critérios, fatores e pesos diferenciados de acordo com o cargo e a complexidade das atribuições a ele cometidas: chefe imediato, ou seja, gestor(a) de modo geral, os subordinados: todos os servidores, sejam eles efetivos, comissionados e requisitados, independentemente do sistema a ser instituído (180°, 360°, etc...), inclusive a avaliação por meio de pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços oferecidos;
- b. Quem poderá avaliar – dependendo do tipo de avaliação escolhido poderão avaliar tanto os gestores, superiores dos ges-

tores, subordinados, pares (integrantes da mesma equipe) ou toda a equipe e ainda a autoavaliação;

- c. Quais os fatores de avaliação do desempenho – os principais fatores são aqueles já previstos em lei, devendo ser considerados:

Fatores Técnicos: Conhecimento e Qualidade do trabalho a ser desenvolvido.

Fatores Comportamentais: Iniciativa, Responsabilidade, Cooperação, Resolutividade e Relacionamento Interpessoal. Fatores como assiduidade e pontualidade deverão ser automatizados e retroalimentados no sistema de ponto eletrônico, servindo como pontuação predefinida.

Nesse norte, o sistema deverá gerar um perfil a partir das avaliações para disponibilizar uma análise de habilidades, potencialidades com base em um conjunto de variáveis obtidas por meio das respostas de todas as avaliações (chefe, equipe, autoavaliação). Da mesma forma, deverá disponibilizar ferramenta de feedback para registro de atividades, ações concretas ao longo do período avaliativo, que tenham evidenciado pontos fortes ou pontos a desenvolver e extrairá a média ponderada de acordo com os itens avaliados (alguns deverão ter peso maior ou menor, dependendo da atividade realizada pelo avaliado e o tipo de item).

A periodicidade da avaliação deverá ser semestral para aqueles servidores efetivos que estejam em estágio probatório e anual para os demais, sendo que o peso de cada avaliação aumentará gradativamente até a sexta avaliação, quando o servidor poderá se tornar estável.

Deverá ser ofertada ação permanente para desenvolvimento dos avaliadores, permitindo o domínio de métodos e técnicas adequadas ao processo avaliativo (Ciclos de formação de gestores). Os servidores também devem se submeter a ações de capacitação para esse fim, de modo a compreenderem a importância do processo de avaliação, não só para fins remuneratórios. O banco de talentos também deverá estar vinculado ao sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho, pois será um instrumento eficaz para promover o reconhecimento e aproveitamento do capital humano da instituição, garantindo a sua prontidão estratégica, conceito amplamente difundido por Kaplan e Norton (2000), professores de Harvard e pais do *Balanced Scorecard*, os quais enfatizam a importância de que qualquer organização acesse prontamente todo e qualquer recurso intelectual que possa garantir e agregar valor à sua missão.

Deve ser ressaltada a moderna visão que aquela coordenadoria possui acerca da importância da mudança de paradigma institucional no que se refere ao processo de avaliação de desempenho dos servidores, na medida em que reconhece que a implementação de um sistema de gestão e avaliação de desempenho moderno, eficiente, ousado e que possa promover e reconhecer todo o potencial dos integrantes de uma instituição como o Ministério Público, deve ser precedido de uma ampla divulgação, sensibilização e capacitação de todo o corpo a ser por ele impactado, processos sem os quais não se pode garantir que seja apenas mais um sistema.

Para além das providências já delineadas pela Administração, verifica-se a necessidade de elaboração de Plano de desenvolvimento por competências – retenção de pessoas – conforme tratado no inovador Curso de Gestão e Governança em Ministério Público, fazendo-se urgente que se estabeleça uma preocupação para o alinhamento entre as políticas de gestão de pessoas e os objetivos organizacionais, levando em conta que estas também exercem uma pressão nas relações de poder, sendo que tais objetivos somente poderão ser vistos se considerados os aspectos relativos à qualidade de vida e ao bem-estar do obreiro. Nesse sentido, o processo de avaliação do desempenho deve trazer elementos que viabilizem uma correta e clara visão da participação do servidor ministerial no desenvolvimento e alcance das metas institucionais a que está vinculado.

#### **4 METODOLOGIA**

Procurou-se encontrar na bibliografia disponível a definição e importância do processo de Avaliação de Desempenho, cujo método, de caráter exploratório, foi utilizado neste trabalho, levantando-se ademais os dados acerca do atual programa de avaliação de desempenho no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão e apontar a necessidade de troca ou aperfeiçoamento do sistema.

#### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Avaliação de Desempenho localiza-se dentre os processos de gestão de pessoas, ferramenta da qual se servem as diversas organizações públicas e privadas para mensuração dos desempenhos pessoais dos seus

colaboradores ou obreiros, dentro do que foi previamente estabelecido pelo prévio planejamento, com vistas ao atingimento dos objetivos traçados institucionalmente, para aperfeiçoar e aprimorar o desempenho funcional. Embora se saiba que diversos modelos não atingem as expectativas criadas, já que adotam critérios que não tiveram o devido refinamento pelos atores que devem participar do desenho do programa, refinar o processo avaliativo e reavaliar o método utilizado é prática de que as organizações não podem se furtar.

O Ministério Público Estadual caminha para a produção de novo sistema de avaliação de desempenho para alinhar a prática funcional aos objetivos institucionais. Para atingir os resultados estabelecidos pela instituição, o servidor necessita ter definido o seu papel e saber que a sua atuação está sendo acompanhada, daí a necessidade de modificar a forma de avaliar.

## REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria geral da administração*. 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

DUTRA, Joel Souza. *Avaliação de pessoas na empresa contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2014.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. *E-book*.

KNAPIK, Janete. *Gestão de pessoas e talentos*. Curitiba: Editora IBPEX, 2012.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. *Administração: princípios e tendências*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEME, Rogério. *Avaliação de desempenho com foco em competências*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2012. *E-book*.

MARANHÃO. *Lei 8.077, de 7 de janeiro de 2004*. Dispõe sobre a criação de Carreira e Cargos de Apoio Técnico-Administrativo do Ministério Pú-



blico do Estado do Maranhão, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2004. Disponível em: <http://www.sindsemp-ma.org.br/novo/wp-content/uploads/PCCS-ATUAL.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2020.

MARANHÃO. Ministério Público. *Resolução nº 03/ PGJ, de 7 de janeiro de 2005*. Dispõe sobre o desenvolvimento, na carreira, do servidor ocupante de cargos de provimento efetivo do Quadro de Pessoal de Apoio Técnico-Administrativo do MPMA. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/index.php/component/view\\_up\\_arquivos/?view=view\\_up\\_arquivos&id\\_tipo=67](https://www.mpma.mp.br/index.php/component/view_up_arquivos/?view=view_up_arquivos&id_tipo=67). Acesso em: 3 jan. 2020.

MARRAS, Jean Pierre. *Avaliação de desempenho humano*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. *E-book*.

PONTES, Benedito Rodrigues. *Avaliação de Desempenho: nova abordagem*. São Paulo: LTR, 2010.

SOUZA, Vera Lúcia de *et al.* *Gestão do desempenho*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. *E-book*.

# GESTÃO DE RISCOS: UM NOVO PARADIGMA NA ATUAL CONJUNTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## RISK MANAGEMENT: A NEW PARADIGM IN THE CURRENT PUBLIC ADMINISTRATION

*José Mariano Rangel Costa Ferreira<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este estudo objetiva demonstrar a importância da ferramenta de gestão de riscos e sua implementação nas organizações que formam o poder público, destaca o gerenciamento de riscos e ameaças, em especial os operacionais e de segurança de informação, e apresenta suas vantagens associadas com vistas à sua possível adoção. Mediante pesquisa bibliográfica, a partir de obras disponibilizadas na biblioteca da instituição, assim como virtual, além da aplicação de questionário eletrônico na alta administração, foi possível interligar-se à problemática estabelecida. Tratamos da relevante necessidade de adoção desta ferramenta e de suas boas práticas para a melhoria da gestão pública e sua relação de destaque do processo de governança e inovação, perseguindo, com isso, melhores resultados e garantias na redução das incertezas diante do processo decisório, aproximando-se mais do cumprimento de seus objetivos institucionais.

**Palavras-chave:** governança; gestão pública; gerenciamento de riscos.

**Abstract:** This study aims to demonstrate the importance of the risk management tool and its implementation in organizations that form the public power, highlights the risk and threat management, especially the operational and information security ones, and presents its associated advantages with the objective of implementing its possible adoption. Through bibliographic research based on works available in the institution's library, as well as virtual research, in addition to the application of an electronic questionnaire in senior management, it was possible to connect to the established problem. We deal with the relevant need to adopt this tool and its good practices to improve public management and its outstanding relationship in the governance and innovation process, thus pursuing better results and guarantees in reducing uncertainties in the face of the decision-making process, getting closer to the fulfillment of its institutional objectives.

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: marianorangel@mpma.mp.br.

**Keywords:** governance; public administration; risk management.

## 1 INTRODUÇÃO

A Gestão Pública, em decorrência de um ambiente de complexidade, obscuridade e constante mutação, passa por desafios que vão da melhoria contínua da forma como administramos os bens públicos, o gerenciamento mais eficiente de seus recursos, o uso racional do tempo, a padronização criativa, até a eficácia das políticas públicas que visam entregar produtos e serviços à população.

Sendo a sociedade a principal beneficiada com os resultados que a gestão pública persegue em virtude dos sérios problemas a serem superados, muitos deles pela própria atuação integrada do Estado e demais atores, fazem da governança pública uma das principais causas a serem trabalhadas.

Assim, a afirmação de que quanto melhor for a capacidade mais efetivos serão os resultados, já que os recursos são aplicados sem desperdício, os espaços para corrupção serão pequenos e as pessoas capacitadas serão escolhidas para conduzir as ações necessárias.

Acontece que o fenômeno da imprevisibilidade, em meio aos processos decisórios, quer de caráter administrativo, quer operacional, legal, ou até mesmo de natureza política, coloca a Administração Pública em cenário de vulnerabilidade.

Nesse sentido, uma importante ferramenta para responder a este desafio contínuo é a gestão de riscos, que, se bem implementada, pode resultar em melhorias na qualidade dos serviços públicos e o equacionamento de benefícios e perdas potenciais.

Diante desse cenário, são recorrentes as recomendações dos órgãos de controle para que a gestão e o controle da aplicação dos recursos públicos determinem qual o risco aceitar na busca do melhor para os cidadãos, tornando-se um desafio para a gestão das organizações públicas.

O processo de desenvolvimento e qualidade da gestão dos gestores públicos tem uma nova perspectiva, portanto, este trabalho pretende demonstrar a importância da gestão de riscos para a gestão pública, como também a necessidade de sua implementação no reforço da responsabilidade gerencial, atendendo, assim, ao compromisso com o que se quer alcançar, onde se quer chegar e o resultado planejado.

Isto posto, o objetivo geral deste estudo visa demonstrar a importância da gestão de riscos como ferramenta capaz de auxiliar a responder aos desafios constantes enfrentados pela Administração Pública, bem como conscientizar a necessidade de sua implementação.

A metodologia utilizada para a realização deste trabalho foi a pesquisa bibliográfica, a partir da análise de documentos e atos normativos existentes, além da aplicação de questionário eletrônico com perguntas fechadas e de múltiplas escolhas, direcionadas a um público específico, sendo o mais próximo da alta administração do Ministério Público do Estado do Maranhão, buscando, dessa forma, conhecer o nível de maturidade e percepção dos entrevistados em um ambiente de gestão de riscos.

Dessa forma, espera-se que com este trabalho seja possível refletir a respeito dos resultados que poderão advir em decorrência dos possíveis desdobramentos da implementação do gerenciamento de riscos, tendo em vista uma maior segurança na direção do atingimento dos objetivos institucionais, no fortalecimento para a realização de decisões mais assertivas e conseqüente redução das incertezas, adotando boas práticas para uma gestão cada vez mais eficaz e capaz de cumprir sua missão.

## 2 GESTÃO DE RISCOS

A governança nas organizações do setor público tem a gestão de riscos como um fator-chave em termos diversos, como valores corporativos, processos, estruturas, cultura e comportamento.

Interessante o conceito de governança extraído do Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, fornecido por TCU, para quem deve ser entendido como:

[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2014, p. 5-6).

Dentro desse conceito apresentado, importa destacar a pertinente observação feita pelo autor a respeito da finalidade da aplicação desses

mecanismos, ou seja, o atingimento da sociedade com a responsabilidade da condução de políticas públicas que gerem benefícios à própria sociedade.

Por sua vez, as demandas requeridas pela população podem induzir cenários adversos, o que seria amenizado caso houvesse a possibilidade de previsão destes riscos. Desse modo, entende o TCU:

{...} risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos.

Independentemente da atenção que dedicamos a eles, os riscos persistem em nos acompanhar, seja em nossa vida cotidiana, no mundo corporativo, na vida social, no lazer, ou seja, estamos absorvidos em um ambiente repleto de riscos, oportunidades e ameaças, que se não gerenciados, podem comprometer o alcance de objetivos almejados.

A cada tomada de decisão, o que executamos ou deixamos de executar, certamente aumentará a probabilidade de ocorrência de eventos futuros, ampliando ou reduzindo o nível de riscos a que nos expomos (BRASIL, 2018, p. 8).

Conforme visto, o conceito de risco evidencia a incerteza do resultado, por outro lado a necessidade de um bom gerenciamento pode aumentar a confiança em alcançar os resultados desejados, restringindo de forma eficaz ameaças a níveis aceitáveis. Nessa esteira, afirma Miranda (2017, p. 37):

O setor público tem enfrentado cenários cada vez mais complexos e mutáveis. Dessa forma, governos lidam com riscos a todo o momento, em diversas áreas, como na saúde, educação, proteção do meio ambiente, assistência social, estabilização econômica, entre outras. A capacidade de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções é avaliada constantemente, principalmente pelos beneficiados das políticas públicas. Quando são geridas com o olhar de riscos, o ganho nessas áreas serão

a diminuição dos custos de atividades incertas e aumento dos benefícios sociais e econômicos gerados em cada uma dessas funções de governo.

A gestão de riscos em qualquer administração, seja ela pública, seja privada, reside indiscutivelmente em um projeto estratégico, não adotá-la é tornar-se vulnerável e ineficiente, ou seja, sem as devidas e efetivas condições que proporcionem o gerenciamento de riscos, a gestão pública perde tanto no planejamento quanto em possíveis investimentos que deixam de ser feitos.

Não se pode contestar que a contribuição gerada pela gestão de riscos atinge a eficiência na prestação dos serviços públicos, aumenta a responsabilidade dos gestores, fortalece o controle de gestão, leva a um maior conhecimento do processo, aumentando as condições de melhorias na alocação de recursos, o cumprimento da legislação e, por conseguinte, maior enfoque na formulação e implementação de políticas públicas.

Necessário entender que a garantia de sua eficácia depende da incorporação a outros sistemas de gestão, bem como sua integração nos processos de tomada de decisões e avaliações de desempenho, portanto, deve ser adotada de forma sistemática e estruturada, conforme descrito por Miranda (2017, p. 39):

Todos os riscos devem ser levados em conta no processo de tomada de decisões, mas devemos manter o olhar no todo, avaliando e incluindo perspectivas diferentes e não caindo no próprio risco de analisar somente uma área específica de forma isolada. Nesse ponto, não podemos nos afastar do principal objetivo do gerenciamento de risco na Administração Pública, que é, em última análise, o interesse coletivo, com melhorias na qualidade dos serviços ofertados pelo governo e a eficácia de suas políticas públicas.

Enfim, gerenciar riscos é a capacidade de gerenciar incertezas. Diminuir as incertezas, minimizar os riscos para maximizar nossas oportunidades, sempre atento ao todo, evitando o próprio risco de analisar somente uma área específica de forma isolada, tendo como principal objetivo, o interesse coletivo e a melhoria na qualidade dos serviços ofertados

com a devida eficácia de seus resultados, combatendo assim a inércia do Estado e o descaso com o público.

### 3 GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

Embora consigamos constatar elevados níveis de maturidade no setor público, principalmente no Brasil, as exigências ainda são tímidas e pontuais, o que nos leva a crer que a tendência de disseminação é crescente e muito ainda avançaremos na direção das atividades organizacionais que têm em sua finalidade a identificação, análise, avaliação, registro e tratamento de ações e informações, reduzindo a probabilidade de ocorrências e mantendo as ameaças em níveis controláveis.

Algumas orientações sobre sua implantação podemos encontrar em sites de órgãos específicos, como demonstramos a seguir: Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão, publicado em janeiro de 2017 pelo Ministério do Planejamento<sup>2</sup>; Plano de gestão de riscos, publicado pelo Tribunal Superior do Trabalho em junho de 2015<sup>3</sup>; Manual de Gestão de Riscos Corporativos, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul<sup>4</sup>; Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, do Bacen, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital<sup>5</sup>; Relatório de gestão de riscos, publicado pelo Banco do Brasil<sup>6</sup>.

Em redação dada por Miranda (2017, p. 79), podemos constatar a expansão que os órgãos públicos federais vêm adotando em atenção ao desenvolvimento desta ferramenta de gestão.

Já no Ministério da Fazenda, também em 2002, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN iniciou as atividades de risco operacional e, em 2006, foi criada área

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/manual-de-girc/view>. Acesso em: 5 jan. 2020.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/1939/73831>. Acesso em: 5 jan. 2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/download.php?caminho=1&arquivo=MTU2Mi5wZGY=>. Acesso em: 5 jan. 2020.

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachmen.ts/50344/Res\\_4557\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachmen.ts/50344/Res_4557_v1_O.pdf). Acesso em: 5 jan. 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/RelRis.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

independente para tratar do tema, em cumprimento a uma recomendação do Tribunal de Contas da União – TCU. Em 2007, com a criação da Secretaria da Receita Federal – RFB, a competência da gestão de riscos foi atribuída em seu regimento interno. E, finalmente, em 2013, a criação da Frente Gestão de Riscos, vinculada ao Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda – PMIME.

O Banco Central do Brasil – BCB é outro importante ator nesse processo de gestão de riscos, tendo iniciado suas ações nessa área com o processo de investimento das reservas internacionais, ainda na década de 90, sendo hoje uma referência não apenas na avaliação dos riscos financeiros, mas também dos não financeiros.

Outra iniciativa interessante vem acontecendo no Governo do Distrito Federal, no qual a Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF tem atuado como consultora do processo de implementação da gestão de riscos nas secretarias e empresas públicas desse ente federativo.

No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a primeira iniciativa documentada foi em 2013, com a elaboração do Guia de orientação para o gerenciamento de riscos, do Programa GesPública (BRASIL, 2013b). Mais recentemente, em 2016, a partir da criação do programa de integridade daquele Ministério (Portaria nº 150/2016)<sup>7</sup>, foi construída uma metodologia própria e aprovada a Política de gestão de riscos daquela pasta.

Embora haja a orientação dos órgãos de controle e a exigência legal imperando na esfera federal, a prática como forma de indução para a boa governança no setor público em geral já dá sinais robustos de expansão, como observamos no sistema judiciário de nosso país, transformando este processo de forma permanente, estabelecendo direcionamento e monitoramento, capaz de identificar, avaliar e gerenciar eventos que pos-

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793182/do1-2016-05-05portaria-n-150-de-4-de-maio-de-2016-22793101](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22793182/do1-2016-05-05portaria-n-150-de-4-de-maio-de-2016-22793101). Acesso em: 5 jan. 2020.



sam afetar suas organizações, dessa forma, fornecendo maior segurança à persecução de seus objetivos.

#### 4 A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

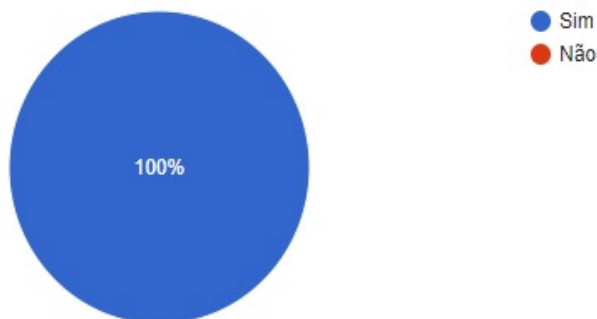
Esta pesquisa foi realizada através da aplicação de um questionário eletrônico enviado por e-mail a membros da alta administração, chefia de gabinete, principais diretores, coordenadores e gestores do Ministério Público do Estado do Maranhão – MPMA.

Importante ressaltar a abordagem em consequência das vantagens desta escolha, como mostra Ribeiro (2008, p. 13):

[...] destaca as vantagens da técnica de coleta de dados por questionário, apontando seus pontos fortes, como: garante anonimato, questões objetivas de fácil pontuação, questões padronizadas garantem uniformidade, deixa o tempo aberto para as pessoas pensarem sobre as respostas, facilidade de conversão dos dados para arquivos de computador e custo razoável.

A intenção da aplicação do questionário em referência visou, essencialmente, identificar a percepção quanto a esse tema e, dessa forma, conhecer o nível de maturidade em gestão de riscos no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão.

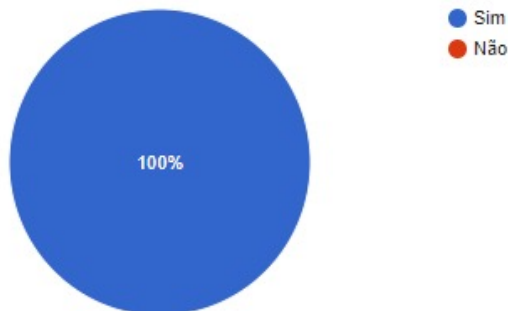
Gráfico 1 – Conhecimento dos entrevistados sobre gestão de riscos



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 1 representa a percepção dos entrevistados sobre o conceito de gestão de riscos e teve como intenção do entrevistador avaliar a familiaridade com o tema explorado nesta pesquisa, o que acabou por demonstrar que a totalidade conhece a expressão.

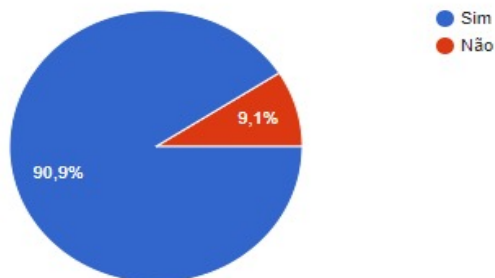
Gráfico 2 – Sondava os entrevistados se a gestão de riscos é um paradigma a ser alcançado



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 2 representa a percepção dos entrevistados sobre a concordância de que a gestão de riscos ainda deve ser alcançada, implicando dizer que sua totalidade confirma não ter acontecido. Teve como intenção do entrevistador avaliar se o conceito representado na questão anterior é um costume adotado e já alcançado na instituição. Deixando evidente por todos a necessidade de avançar com este projeto.

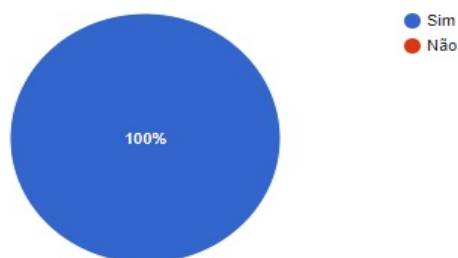
Gráfico 3 – Sondava os entrevistados sobre a recomendação dos órgãos de controle baseado em riscos, em especial o TCU.



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 3 representa a percepção dos entrevistados em 90,9% afirmando saber que os órgãos de controle recomendam a implantação da gestão de riscos nos órgãos públicos. Teve como intenção do entrevistador avaliar se o controle baseado em riscos, além de já conhecido, tinha sua relevância ainda maior considerando que o próprio TCU o recomenda. Mostra que um percentual pequeno apenas dos entrevistados (9,1%) não sabia.

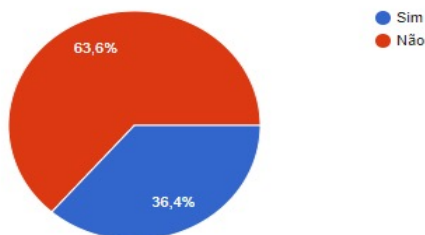
Gráfico 4 – Sondava os entrevistados sobre o aumento da probabilidade e de alcance dos objetivos da organização e a redução dos riscos a níveis aceitáveis, caso houvesse a gestão de riscos



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 4 representa a percepção dos entrevistados sobre os benefícios que podem ser alcançados com a gestão de riscos implantada. Teve como intenção do entrevistador avaliar o conhecimento dos possíveis benefícios da gestão de riscos para a organização, o que acabou por demonstrar em sua totalidade.

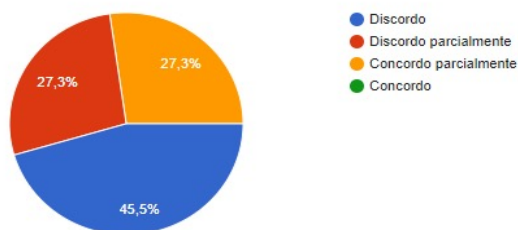
Gráfico 5 – Sondava os entrevistados sobre a segurança das informações de forma tempestiva para o auxílio da tomada de decisão dos responsáveis.



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 5 representa a percepção dos entrevistados sobre a segurança das informações de forma tempestiva para a tomada de decisão, o que expõe a organização aos riscos dos mais diversos, sendo que 63,6% estão desprotegidos de uma ferramenta que sustente de forma segura e tempestiva a tomada de decisões pelos responsáveis. O entrevistador tinha o interesse em avaliar se os responsáveis pelas tomadas de decisões possuem o menor grau de risco para suas decisões.

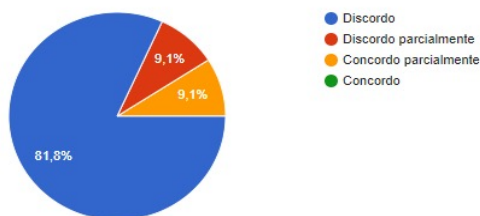
Gráfico 6 – Sondava os entrevistados sobre os aspectos que compõem o ambiente interno, no quesito estratégia



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 6 representa a percepção dos entrevistados sobre a diretriz estratégica para assegurar a compreensão uniforme dos conceitos e dos riscos utilizados em todo o MPMA, comprovando que discordam de alguma forma 72,8% dos entrevistados, revelando que a terminologia riscos não está sendo observada num contexto que abranja toda a instituição. O entrevistador tinha o interesse em avaliar a existência de diretriz estratégica para a compreensão dos conceitos de riscos no MPMA.

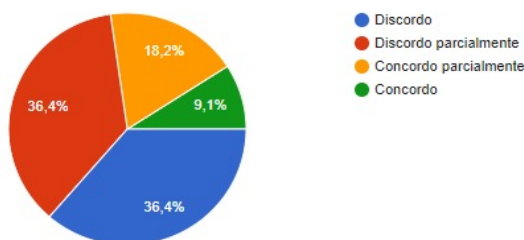
Gráfico 7 – Sondava os entrevistados sobre os aspectos que compõem o ambiente interno, no quesito estratégia



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 7 representa a percepção dos entrevistados sobre a diretriz estratégica para assegurar que a gestão de riscos esteja sendo realizada em todos os níveis hierárquicos do MPMA, comprovando que discordam de alguma forma 90,9% dos entrevistados, mostrando que a gestão de riscos depende do apoio da alta administração para a sua implantação num regime de processo contínuo e de total integração na instituição. O entrevistador tinha o interesse em avaliar a diretriz estratégica.

Gráfico 8 – Sondava os entrevistados sobre os aspectos que compõem o ambiente interno, no quesito estratégica.



Fonte: Dados da pesquisa

O gráfico 8 representa a percepção dos entrevistados sobre a orientação e estímulo aos servidores sobre o encaminhamento de assuntos relacionados a riscos às instâncias decisórias, comprovando que discordam de alguma forma 72,8% dos entrevistados, deixando evidente que o tema risco não está inserido de forma participativa a garantir maior segurança às instâncias decisórias. O entrevistador tinha o interesse em avaliar o nível de orientação e estímulo levado ao servidor sobre seu delicado papel nas instâncias decisórias adequadas.

Diante do resultado da pesquisa, buscamos avaliar os normativos da instituição que tratassem sobre a prevenção de riscos ou o gerenciamento deles, comprovando, após análise, uma abordagem mais direcionada e abrangente à segurança patrimonial, na área de saúde e principalmente a segurança institucional, o que comprova uma não observância mais aproximada das boas práticas de gestão de riscos.

Destacamos os Atos Regulamentares pesquisados no site do Ministério Público do Estado do Maranhão<sup>8</sup>, como segue: Ato Regulamen-

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/index.php/component/view\\_up\\_arquivos/?view=view\\_up\\_arquivos&id\\_tipo=28&](https://www.mpma.mp.br/index.php/component/view_up_arquivos/?view=view_up_arquivos&id_tipo=28&). Acesso em: 5 jan. 2020.

tar nº 05/2017-GPGJ, de 08 de fevereiro de 2017; Ato Regulamentar nº 04/2016-GPGJ, de 07 de março de 2016; Ato Regulamentar nº 03/2016-GPGJ, de 10 de março de 2016; Ato Regulamentar nº 04/2016-GPGJ, de 07 de março de 2016; Ato Regulamentar nº 19/2007-GPGJ, de 20 de dezembro de 2007; Ato Regulamentar nº 20/2018-GPGJ, de 04 de outubro de 2018; Ato Regulamentar nº 16/2015-GPGJ, de 15 de dezembro de 2015; Ato Regulamentar nº 18/2016-GPGJ, de 07 de outubro de 2016 e o Ato Regulamentar nº 20/2016-GPGJ, de 31 de outubro de 2016.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve o propósito de contribuir com um breve estudo que pudesse enfatizar a importância da ferramenta gestão de riscos e sua necessária implementação, tendo em vista o estabelecimento de ferramentas inovadoras capazes de criar um sistema eficaz que preserve o processo decisório, amenizando as incertezas e fortalecendo o controle interno.

Procuramos colaborar com um tema que, de certa forma, não vem recebendo a devida atenção por uma parcela acentuada das instituições públicas, mas que muito pode contribuir para o desenvolvimento de processos, por uma melhor busca de conhecimento de seu órgão, o planejamento estratégico e os riscos muitas das vezes desprezados.

Recomendamos ao Ministério Público do Estado do Maranhão o gerenciamento de riscos para que provoque maiores mudanças, acima de tudo culturais, elevando o nível de competência e conhecimentos, melhorando sua comunicação interna e fazendo participar não só os servidores, mas como também os gestores na definição de estratégias, na melhoria de processos e na análise dos próprios riscos, integrando essas práticas para o alcance do objetivo comum.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. *Revista Controle - RTCE*, Belo Horizonte, ano 15, n. 12.2, p. 8-9, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodicos/161/21057/37732>. Acesso em: 1 jan. 2020.

BAPTISTA, Nestor; FRANCO, Luciane Maria Gonçalves. A gestão de riscos como instrumento de eficiência nos processos de trabalho dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 263-268. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3995/4148/25560>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BERGAMINI, José Carlos Loitey; CRISTOVAM, José Sérgio da Silva. Governança corporativa na Lei das Estatais: aspectos destacados sobre transparência, gestão de riscos e compliance. *Revista de Direito Administrativo - RDA*, Rio de Janeiro, ano 14, n. 278.2, p. 181-185, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/125/41839/90437>. Acesso em: 1 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de gestão de riscos*. Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018. 154 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2014.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Compliance e gestão de riscos na Administração Pública. In: FCGP 2018 - FÓRUM BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA, 16., 2018, Brasília, DF. [Palestras...]. Belo Horizonte: Fórum, 2018. son., color. <https://www.forumconhecimento.com.br/video/741>. Acesso em: 1 jan. 2020.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio De. Controles internos e gestão de risco na administração pública. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (coord.). *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 189-194 final. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1314/4106/24630>. Acesso em: 3 jan. 2020.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. *Implementando A Gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1506>. Acesso em: 5 jan. 2020.

PIRONTI, Rodrigo. Implementar A Gestão de Risco na Administração Pública: Como Sair do Discurso? In: FBCCG - 12º FÓRUM BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E GOVERNANÇA, 12., 2019, Brasília, DF. [Palestras...]. Belo Horizonte: Fórum, 2019. son., color. <https://www.forumconhecimento.com.br/video/870>. Acesso em: 1 jan. 2020.

RIBEIRO, Elisa. A. perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. *Evidência: olhares e pesquisas em saberes educacionais*, Araxá, n. 4, maio 2008.

SHERMAM, Ariane; FORTINI, Cristiana. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 102, p. 31-35, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21417/51754>. Acesso em: 7 jan. 2020.

SOUZA, Kleberon Roberto de; SANTOS, Franklin Brasil. *Como Combater O Desperdício no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3882>. Acesso em: 5 jan. 2020.





**ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EDUCACIONAIS: O PLANEJAMENTO  
ESTRATÉGICO SITUACIONAL: A POSSIBILIDADE  
DE UMA MATRIZ INOVADORA NO ÂMBITO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO**

**THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE'S PERFORMANCE  
IN INDUCING PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES: THE  
SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING: THE POSSIBILITY OF  
AN INNOVATIVE MATRIX IN THE FRAMEWORK OF THE PUBLIC  
PROSECUTION OF MARANHÃO STATE**

*Karlla Regina da Silva Linhares<sup>1</sup>*

**Resumo:** O Ministério Público Estadual contemporâneo tem acompanhado as reais mudanças da gestão pública, protagonizando profícuas ações em prol da sociedade. Nesse contexto, o planejamento estratégico surge como ferramenta indispensável à inovação, na medida em que se traduz em métodos e processos de ação que aproximam o *parquet* do cidadão. Assim, o Ministério Público do Estado do Maranhão tem dado ênfase a essa modernização da estrutura organizacional, construindo processos democráticos e proativos em favor da sociedade, aderindo, para tanto, ao planejamento estratégico como fator de aprimoramento humano e institucional. No entanto, diante de realidades não estáticas, as novas gestões públicas aos poucos têm aderido a um novo modelo de planejamento estratégico situacional, cujo processo valoriza o imprevisto e a flexibilidade, além de conceder aos beneficiários a possibilidade de se tornarem atores de transformação de sua própria realidade. A exemplo disso, citam-se os Ministérios Públicos do Acre e do Rio Grande do Norte. O planejamento estratégico situacional é um método que leva em consideração as dimensões técnicas, políticas, econômicas e sociais no campo de atuação da organização e, por isso, explicam-se as diferenças entre esse modelo e o atualmente adotado no âmbito do MPMA, pontuando sobre o caráter participativo e a análise de reflexões profundas sobre uma matriz situacional, apresentando-se, portanto,

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. E-mail: karllalinhaires@mpma.mp.br.

o processo de construção do pensamento estratégico situacional como método de inovação no âmbito do Ministério Público do Maranhão.

**Palavras-chave:** gestão pública; processo estratégico; Pes – Planejamento Estratégico Situacional.

**Abstract:** The contemporary State Public Prosecutor's Office has followed the real changes in public management, leading fruitful actions in favor of society. In this context, strategic planning emerges as an indispensable tool for innovation, as it translates into methods and action processes that bring *parquet* closer to the citizen. Thus, the Public Prosecutor's Office of Maranhão State has emphasized this modernization of the organizational structure, building democratic and proactive processes in favor of society, adhering, therefore, to strategic planning as a factor of human and institutional improvement. However, in the face of non-static realities, the new public administrations have gradually adhered to a new model of situational strategic planning, whose process values improvisation and flexibility, in addition to granting the beneficiaries the possibility of becoming actors in the transformation of their reality itself. As an example, the Public Prosecution Offices of the States of Acre and Rio Grande do Norte are cited. Situational strategic planning is a method that takes into account the technical, political, economic and social dimensions in the organization's field of activity, and, for this reason, the differences between this model and the one currently adopted under MPMA are explained, punctuating on the participatory character and analysis of deep reflections on a situational matrix, presenting, therefore, the process of constructing situational strategic thinking as an innovation method within the scope of the Public Prosecutor's Office of Maranhão State.

**Keywords:** public management; strategic process; PES – Situational Strategic Planning.

## 1 INTRODUÇÃO

As grandes reformas pelas quais o Estado Brasileiro tem passado, entre estas, administrativas políticas e econômicas, trouxe à tona a exigência de um Estado mais proativo e resolutivo, em substituição às antigas práticas patrimonialistas e clientelistas.

Assim, na perspectiva de atender a pontos cruciais de uma reforma administrativa, cujo objetivo seja, segundo Bresser, a descentralização dos serviços sociais para os Estados e Municípios, delimitação da área de

atuação do Estado, separação entre formulação das políticas e sua execução, dentre outras, surge o Planejamento Estratégico como um recurso que permite aos gestores agir estrategicamente, através da definição de metas, objetivos e ações a longo prazo, com fundamento em atividades proativas.

A ideia de desenvolver um planejamento participativo garante uma maior eficiência no processo decisório, pois há uma integração de informações que levam ao envolvimento gerencial, permitindo a coordenação de esforços, além de estimular a produção de novos objetivos.

Assim, atento à necessidade de otimização de sua atuação e de dar respostas efetivas às demandas sociais, as experiências de Planejamento no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão iniciaram-se em meados de 1996, quando o Procurador-Geral de Justiça, Dr. Jamil de Miranda Gedeon Neto, destacou que o documento tinha em vista “emprender um caráter orgânico ao trabalho da instituição, sendo, na verdade, uma declaração de intenções, desprovida de força vinculadora, reflexo de uma consciência profissional, cada vez mais comprometida e responsável” (MARANHÃO, 2016, p. 18).

Portanto, a experiência seguinte em planejamento foi materializada na publicação do “Planejamento Estratégico do Ministério Público – 1999-2000”, à frente do qual estava o Procurador-Geral de Justiça, o Dr. Raimundo Nonato de Carvalho Filho. O documento continha, nas justificativas, a “necessidade de ser desenvolvido um trabalho harmônico” (MARANHÃO, 2016, p. 18).

No ano 2001, foram mantidas as prioridades gerais, estabelecidas metas, ações, diretrizes, para promotorias especializadas, bem como para atividades-meio. O Planejamento Estratégico posterior — também elaborado sob a supervisão do Dr. Raimundo Nonato de Carvalho Filho, como Procurador-Geral de Justiça — refere-se ao período 2003-2007. Utilizou-se de uma pesquisa de Clima Organizacional e elegeu-se como “meta primeira” a inclusão social, com a finalidade de constituir “um Ministério Público Social” (MARANHÃO, 2016, p. 20).

Por sua vez, o Plano Estratégico para 2008-2011 foi elaborado sob a égide do Conselho Nacional do Ministério, criado em 2004.

E para o período de 2012-2016, tendo como Procuradora-Geral de Justiça e Presidente do Comitê de Gestão Estratégica a Dra. Maria de Fátima Rodrigues Travassos Cordeiro, foi criada a Comissão de Apoio

à execução do Comitê de Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado do Maranhão, e institucionalizado o Planejamento e a Gestão Estratégica com representantes de todas as áreas da organização, envolvendo diretamente membros e servidores. Nessa ocasião, pela primeira vez foi criado o Mapa Estratégico, estruturado em quatro perspectivas: impacto social; processos, institucional; e recursos humanos, físicos e financeiros.

E seguindo um critério de evolução de modelos estruturados de governança e modernização administrativa, com atendimento às demandas da sociedade e resultados efetivos, foi criado o novo ciclo de gestão estratégica de 2016-2021, permeando pragmaticamente todas as atividades institucionais, visando aos ganhos de produtividade e melhorias das condições de trabalho de membros e servidores.

Foi implantado um modelo de gestão por competência, conforme Decreto Presidencial Republicano nº 5.707/06 e o Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 3.023/2013, que objetivam fortalecer a capacidade do serviço público, com aprimoramento do fator humano. Fato este observado no transcurso da gestão no primeiro biênio, em que o Procurador-Geral de Justiça, Dr. Luiz Gonzaga Martins Coelho, que, após os estudos e levantamentos, implementou mudanças decisivas quanto à integração e interatividade com outros órgãos e instituições, investiu paulatinamente na infraestrutura, na qualificação, e garantia de melhores condições de trabalho e saúde para os membros e servidores do Ministério Público Estadual.

Observa-se, portanto, no decorrer dos anos, que o Ministério Público do Maranhão tem não só se adequando às mudanças políticas e sociais, mas efetivado esforços para consagrar um aprimoramento da instituição que sirva ao real anseio dos cidadãos.

## **2 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O MPMA**

Inobstante ao sobredito, há que se considerar que as realidades sociais nem sempre são iguais, na verdade, são amplas e complexas, sobre as quais as atribuições e responsabilidades do Ministério Público abrangem. Portanto, dentre as atividades da instituição, a atuação extrajudicial se perfaz como uma iniciativa mais indicada para garantia dos direitos fundamentais de cada indivíduo e da sociedade como um todo, na medida em que tem por gênese a flexibilidade, a criatividade, a proatividade,

e a resolutividade mediadora de conflitos, focada nos problemas, a partir de suas causas. E com isto, é possível evitar-se o ajuizamento de demandas judiciais que, em sua maior parte, tem por regra o acúmulo de processos judiciais em tramitação, a lentidão e a invisibilidade do sujeito e do conflito social, entre outros fatores que contribuem para o descrédito nos mecanismos de justiça do Estado.

Por essa razão, o planejamento estratégico é uma das ferramentas principais, indispensável para atuação do Ministério Público Estadual, uma vez que, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, da qual incumbe-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com vital atuação à promoção do acesso à Justiça, à proteção e garantia dos seus direitos dos cidadãos, sejam estes individuais, sociais, coletivos ou indisponíveis, precisa estar concatenado aos valores da nova gestão pública.

Na verdade, o planejamento aparece, nesse contexto, como uma arma indispensável à inovação, à medida que se traduz em uma forma eficiente de aproximação do *parquet* para com a realidade social e com o cidadão. É um processo contínuo e sistemático que ampara as decisões atuais — com os riscos inerentes —, orienta a execução das atividades decorrentes e avalia os resultados, em função das expectativas. Conforme premissa da FIGE e orientação do Conselho Nacional do Ministério Público, onde todos os membros e servidores são chamados a participar, de alguma maneira, da formulação do Plano Estratégico, mesmo considerando-se a complexidade e a descentralização que caracterizam o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA).

Com base na resolução e diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em especial a Portaria CNMP-PRESI nº 36, de 5 de abril de 2016, a Metodologia FIGE – Ferramentas Integradas de Gestão Estratégica, sistematizado pela equipe do Instituto SAGRES – Política e Gestão Estratégica Aplicadas, o planejamento estratégico atual customiza as melhores práticas institucionais para o MPMA, consubstanciado nas etapas: Intenção Estratégica; Avaliação Diagnóstica e Análise Prospectiva; Plano Estratégico; Planos Táticos; Planos Operacionais; Execução; Monitoramento e Avaliação; e Ações Corretivas.

O ato de planejar traz um caráter moderno à estrutura organizacional, nos aspectos formais, mas, sobretudo, faz emergir mudanças substanciais no modo de funcionamento gerencial, pelos efeitos resultantes de processos mais democráticos na construção coletiva da

solução dos problemas, onde o beneficiário dos serviços encontra-se na centralidade estratégica.

Essa mudança de paradigma assegura não só legitimidade, mas comporta a complexidade dos processos de mudança social, que são mais expressivos quando aproxima a instituição do sujeito à margem dos benefícios essenciais que o Estado promove.

Deste modo, nos últimos anos o Ministério Público do Estado do Maranhão tem adotado, como forma de planejamento das suas atividades, o planejamento estratégico que tem sido a ferramenta de gestão e organização de procedimentos; na verdade, traduz-se em plano tático operacional que customiza as ações propostas para as peculiaridades do Ministério Público do Estado do Maranhão, caracterizando uma nova fase de produtividade e melhoria na qualidade dos serviços oferecidos. E essas ações consubstanciam criações de porte, demandando recursos e esforços por longo prazo, nas quais tem se tentado incluir paulatinamente a realidade situacional de cada Promotoria de Justiça.

Na verdade, a intenção é gerar um modelo de gestão planejada, participativa e dinâmica, mas que, no entanto, nem sempre atende de maneira similar à demanda de realidades distintas, pois apesar de eficiente e eficaz, não consegue alcançar cada comunidade local e do Maranhão como um todo, de modo igual. Isto porque, seja pela falta de interesse de participação dos seus atores, àqueles que podem contribuir com os pontos cruciais para desenvolvimento do plano, pontuando sobre a realidade vivenciada, seja pelas identidades sociais diversificadas, distintas, amplas, e em muitas vezes, desorganizadas, ou ainda por variantes deterministas que isolam os reais atores interessados.

Se, por um lado, há necessidade de se criar uma teoria de Ministério Público espelhada em uma prática que compreenda a totalidade social, complexa e integradora, por outra, há que se viabilizar os meios que possam associar a multissetorialidade e a interdisciplinaridade como análise profusa, capaz de subsidiar uma prática jurídica antecipadora da ação judicial, que, além de efetiva, seja sustentável.

Assim, surgiram alguns questionamentos sobre a abordagem do planejamento estratégico. Motta (1987) defende a necessidade do planejamento sob a perspectiva de métodos modernos de gestão empresarial trazidas ao setor público. Ferreira (1996, p. 27) considera necessário deixar a velha lógica determinista e linear de lado. E assim, citam o modelo de planejamento alternativo que se enquadraria nesse requisito.

A escolha do tema deveu-se basicamente a dois fatores: à sua pertinência no âmbito de discussão do programa de estudos da especialização, gestão e governança, e, em particular, ao interesse pessoal nessa reflexão alternativa de planejamento, que propõe formulações que aproximam o cidadão de um processo mais participativo, que busca equacionar o processo de decisão, programação e acompanhamento e controle de ações.

No mais, a dissertação orientou-se a partir de estudos bibliográficos e pesquisa de documentos concernentes ao tema.

### 3 O PLANEJAMENTO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE INOVAÇÃO NO ÂMBITO DO MPMA

O modelo do PES foi idealizado e desenvolvido por Carlos Matus, na década de 1970, após anos de pesquisas e experiências do governo Chileno, onde esteve à frente como Ministro de Planejamento e Presidente do Banco Central. O principal objetivo de Matus (*apud* BELCHIOR, 1999) era fazer uma ruptura com o modelo tradicional de planejamento, respondendo-se à seguinte pergunta: “É possível um planejamento onde as técnicas econômicas e de investigação política se estruturam em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo amplie seu universo de ação e a faça mais eficaz como método de governo?”

Assim, argumenta-se que o Planejamento Estratégico Situacional é uma metodologia da nova gestão pública, podendo ser utilizado alternativamente ao planejamento estratégico tradicional, pois a flexibilidade é a base nesse processo, e os planos de ações podem ser modificados de acordo com as variáveis; possui vetores ativos, complexos, dinâmicos, não passivos, nem simples e estáticos; há possibilidade de ações sucessivas e dinâmicas, ao contrário do formato normativo prescritivo; a realidade é explicada pela apreciação situacional, em vez de diagnósticos expressos em fatores genéricos, e a operacionalização é posta pela mediação entre o plano, que não se separa do plano da ação. E além do mais, considera diferentes atores e seus interesses, sendo, portanto, um grande modelo para a aplicação prática da atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público.

Para Matus (1996), a ênfase do planejamento é colocada no momento da ação: planejamento é o cálculo que precede e preside a ação, explica que o PES foge do determinismo e da estaticidade dos problemas.



Por isso, com o passar dos anos, o PES ganhou força no meio corporativo e hoje é utilizado em várias organizações em detrimento do planejamento estratégico tradicional.

Se no planejamento tradicional há pouca ou nenhuma possibilidade de improvisar ou redesenhar estratégias, no situacional valoriza-se o imprevisto e a flexibilidade do que foi previamente estabelecido.

Partindo desses pressupostos, uma vez que nem sempre o planejamento estratégico geral vai conseguir abranger todas as realidades sociais concernentes à que pertencem as mais diversas Promotorias de Justiça dentro de um mesmo Estado, é possível se elaborar com base no PES planos de atuação específicos que visem atender às necessidades mais diretas e imediatistas, a se iniciar, para tanto, pela sistematização de informações, ouvindo-se cada grupo que se encontra vinculado às atribuições de uma determinada Promotoria de Justiça, e criando dados diversificados para aplicabilidade às realidades distintas.

Na verdade, a ideia é se propor um PES interno para cada localidade, dentro de um contexto estratégico geral, podendo ser realizado dentro de 4 etapas evolutivas, denominadas círculos virtuosos de gestão. A questão subjacente à consagração do planejamento estratégico situacional, como vetor de inovação no campo da gestão no âmbito do Ministério Público, é saber em que medida a adoção de um modelo, bem como a sua implementação, privilegia a atuação dos membros e servidores, tornando a instituição mais proativa e resolutiva, valorizando os processos (meios) e os resultados (fins), tanto para beneficiários internos do Ministério Público, membros e servidores, quanto para os externos, a população.

No entanto, a implantação do PES não é objeto fácil e palpável, isto porque encontra limites em relação à qualificação profissional dos agentes participantes, já que é um modelo mais voltado para as empresas comerciais, mas que, mais recentemente, tem sido aplicado às instituições públicas. Outro fator determinante, às vezes desafiador, é a incorporação do planejamento como prática cotidiana, sendo necessária uma nova cultura de planejamento.

A trajetória desse tipo de planejamento, adaptada de Matus, Kaplan e Norton, vale-se de cinco círculos interativos, não lineares: 1º - elaboração - momento em que se analisam os cenários, investiga e explica a situação objeto que deriva a necessidade de intervenção; 2º - formulação e normatização - é a idealização das formas de intervenção; 3º - execução, operacionalização da ação no local da necessidade; 4º - monitoramento - é

a verificação da evolução dos resultados físicos (tangíveis) no tempo em que foi programado, com os recursos previstos; 5º - avaliação de impacto, pela combinação de variáveis técnicas.

E dentre estes aspectos, esse tipo de planejamento fomenta uma efetividade e resolutividade das demandas por meio da participação de todos os agentes, tal como o modelo tradicional, mas com melhor eficiência e proximidade do sujeito.

Lida (1997, p. 53) afirma que:

Enquanto o planejamento tradicional tem um caráter normativo, concebendo planos tecnicamente perfeitos, mas que podem ser politicamente inviáveis, o planejamento situacional, como o próprio nome sugere, parte de uma apreciação situacional para mudá-la, transformando crises em oportunidades.

O mesmo autor diz ainda que a proposta do planejamento situacional é conceber um plano de ação para cada problema, e atuar sobre a realidade cambiante, na mesma velocidade desta transformação. Diferente do planejamento tradicional, que se dá em curtos, médios e longos prazos, mas que pode se distanciar da realidade logo no início da sua execução.

O PES é uma metodologia recente e exclusiva ao setor público, e não uma adaptação. Segundo Huertas (1996, p. 22-23), é:

Um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

Assim, se adaptarmos esse modelo PES a cada Promotoria de Justiça, teremos uma realidade mais prática, pois é evidente a necessidade de racionalização das atividades de intervenção do *parquet*, para que este possa concentrar suas forças em atividades e ações que realmente são de competência da instituição; pois em determinadas ocasiões, o que se percebe são ações esparsas, que se desvinculam do seu objetivo original, já que, como dito, cada realidade compreende um cenário diferente.

Não se pode comparar uma Comarca da Capital, por exemplo, às entrâncias iniciais, cujo modelo de planejamento tradicional, apesar de apontar propostas para o aprimoramento das atividades da instituição, não se amolda à conglobante realidade de cada Promotoria de Justiça. Não está a se discutir a efetividade desse plano, mas que o PES pode alcançar um resultado mais efetivo e abrangente.

Para tal, propõe-se um quadro comparativo entre os modelos de planejamento.

Quadro 1– Características que diferenciam o planejamento tradicional do PES

<b>Planejamento Tradicional</b>	<b>PES</b>
Determinismo (predições certas)	Indeterministas (predições incertas)
Objetivo (diagnóstico)	Subjetivismo (apreciação situacional)
Predições únicas	Várias apostas em cenários
Plano por setores	Plano por problemas
Certeza	Incertezas e surpresas
Cálculo técnico	Cálculo tecnopolítico
Os sujeitos são agentes	Os sujeitos são os atores
Sistema fechado (metas únicas)	Sistema aberto (várias possibilidades)
Teoria do controle de um sistema	Teoria da participação em um jogo

Fonte: O Método PES- Roteiro de Análise Teórica (FUNDAP- Fundação Altdadir)

Se o MPMA busca dentre os objetivos estratégicos de sua atividade atender aos critérios recomendados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tais como a resolutividade, priorizando-se a resolução extrajudicial de conflitos que estejam causando lesão ou ameaça a direitos relativos ao cidadão, em outras palavras, desburocratizando as demandas essencialmente judiciais para extrajudiciais, o PES pode ser um grande aliado capaz de apontar o caminho a ser trilhado para o alcance desse fim. Isto porque o modelo tradicionalmente adotado de planejamento estratégico nem sempre vai identificar bilateralmente as verdadeiras carências locais das partes interessadas, aquelas que serão diretamente atingidas com a execução das metas, planos, operações, pois se faz crucial a construção de matrizes situacionais independentes.

As matrizes situacionais já são utilizadas em diversos outros órgãos públicos, como o Ministério Público do Rio Grande do Norte e o Ministério Público do Estado do Acre, instituições estas que adotaram o PES.

*A priori*, para construção dessa matriz, é necessária a “apreciação situacional”, explica Matus (1996), diferentemente do “diagnóstico” do planejamento determinista. Nessa identificação do problema, o PES considera o “Vetor de Definição do Problema” (VDP), que são três variantes, sob três perspectivas distintas, são os motivos determinantes da ocorrência daquele problema. E, assim, essas variantes se integram na matriz do VDP, que irá definir o modo de operacionalização do planejador. Essa é uma forma simplificada de explicar a construção do PES, já que existem outras matrizes consideradas, tais como aquelas ligadas à *afinidade e motivação* que podem agregar valores para cada cenário e problema específico.

Segundo Alves (2011), Promotor de Justiça do Estado do Maranhão, uma *matriz Swot* poderia ser adequada à nossa realidade, e pontua o seguinte:

Devemos partir das realidades locais (de cada Comarca) identificar os problemas sob a nossa perspectiva e sob a perspectiva dos atores interessados para, então, sob um âmbito de decisão político-institucional racionalizado da nossa atividade, elaborar planejamentos situacionais no bojo dos programas de atuação das promotorias e nos programas de atuação integrada.

Para Alves (2011), tudo começaria com audiências públicas de coleta, por Comarca. E cada Promotor seria responsável pela coleta e gerenciamento dos dados. De um modo mais simples e sintético, seriam eleitos os assuntos de intervenção prioritária, com uma definição final do *conteúdo temático de prioridades da comunidade*, além das *prioridades complementares*, aquelas identificadas por meio de demandas comuns a outras promotorias da região. Por vez, na capital, onde há mais de uma promotoria, as audiências públicas seriam independentes e temáticas, mas também com eleição de prioridades. Dentre os assuntos eleitos prioritários, seriam divididos os problemas complexos e os não complexos, dos quais estes últimos poderiam ser resolvidos por meio das demandas judiciais. Ao final, as prioridades complexas é que comporiam o VDP (vetor de definição do problema) do PES.

Observa-se que, do nascer do plano, há o contato mais próximo com a realidade de cada cidadão; não é simples a construção do seu método, tal como não é o modelo tradicional de planejamento. E, dentro do

que foi citado, que são sugestões do visionário Promotor de Justiça José Márcio Maia Alves, há ainda outras atividades seguintes que completariam a execução do PES, e todas estas de possível execução, mas que, para tanto, seriam necessárias quebras de paradigmas, o que decerto ensinaria uma racionalização prioritária de ações e o crescimento institucional gradativamente.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tantas mudanças no cenário atual, é tarefa desafiadora a construção de um planejamento estratégico como ferramenta de inovação na gestão pública, capaz de atender às diversas realidades sociais de forma única e distinta, concatenando-se com os valores de eficiência, resolutividade.

Tal como percebido, via de regra, são realizados encontros regionais e contratadas consultorias para elaboração do planejamento estratégico tradicional, onde se realizam estudos, fóruns, que ao final definirão o plano tático operacional que melhor se adequa à identidade organizacional do Ministério Público Estadual do Maranhão. E, dessa forma, o MPMA tem realmente evoluído, destacando-se na sociedade com ganho de credibilidade por meio de suas ações resolutivas.

Assim, como instrumento imprescindível a qualquer gestão, o planejamento estratégico tem em seu ciclo aspectos técnicos e elementos sociopolíticos, cujos objetivos integram a participação da sociedade como parte legítima do plano de ação.

Com esquite, o desenvolvimento de um planejamento mais participativo garante maior resultado positivo, além de estimular o envolvimento em nível gerencial, facilita a integração de informações, sobretudo, catalisa mudanças na instituição.

Atualmente, a nova gestão pública tem adotado o Planejamento Estratégico Situacional, pois este modelo tem como premissa básica as relações políticas entre os atores sociais que compõem a organização, desde a explicação dos conflitos até a análise de viabilidade e vulnerabilidade do plano de ação.

Além do mais, o PES não possui caráter determinístico ou preditivo, como ocorre no modelo tradicional, assim, procura conceber um conjunto de variáveis estabelecidas pelos componentes da organização

para uma situação problema, sendo, portanto, um método mais participativo e capaz de se amoldar às realidades sociais mais distintas possíveis, uma vez que parte do singular para o geral.

O modelo promissor do PES desenvolvido por Matus traz a concatenação de novos valores e resultados, ambos objetivos buscados dentro da nova gestão pública, e no âmbito do Ministério Público Estadual do Maranhão.

Portanto, a viabilidade desse método de planejamento pode ser uma ferramenta inovadora, uma vez que trabalha com matrizes situacionais capazes de favorecer ações mais eficientes e modernas, pautadas em atividades direcionadas à realidade social de cada Promotoria de Justiça no Estado, estabelecendo relações de causalidades e consequências, elegendo problemas representativos, construindo fluxogramas; despertando-se, entre os componentes da instituição, para importância do Planejamento Estratégico enquanto instrumento de gestão; será possível a realização de fóruns, audiências, e a promoção de cidadãos mais conscientes e satisfeitos com a resolutividade de seus interesses, aqueles atinentes ao âmbito de atribuição do Órgão; além de se construir uma nova visão do Ministério Público com enfoque numa realidade mais homogênea e resolutiva, mantendo-se os ideais de aprimoramento.

Além do mais, por meio do planejamento situacional, há possibilidade de instituir-se um mecanismo de modernização da gestão pública aliado ao sistema de controle de resultados no Ministério Público Estadual do Maranhão, ainda que subsidiariamente ao atual planejamento tradicional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. I. R. *Planejamento estratégico na prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVES, J. M. M. Uma Matriz Situacional para Ministério Público do Maranhão. *Blog do José Márcio*, [São Luís], 10 maio 2011. Disponível em: <https://blogjosemarcio.wordpress.com/2011/05/10/uma-matriz-situacional-para-o-ministerio-publico-do-maranhao/>. Acesso em: 24 dez. 2019.

ALVES, J. M. M. *Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba: Juruá, 2017. 242p.

AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.8, n. 2, p. 129-133, abr./jun. 1992. Acesso em: 20 dez. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v8n2/v8n2a03>. Acesso em: 24 dez. 2019.

BELCHIOR, M. *A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites: os casos de Santo André e São José dos Campos*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) - Eaesp, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/>

BELCHIOR\_Miriam%28dis%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 dez. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76;

DRUCKER, P. F. *Administração*. São Paulo: Pioneira, 1975.

FERREIRA, Caio Márcio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 47, n. 3, 5-33, set./dez. 1 996.

HUERTAS, F. *Entrevista com Matus: o método Pes*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LIDA, I. *Planejamento estratégico situacional*. Brasília: SEBRAE, 1997.

MARANHÃO. Ministério Público. *Plano estratégico 2016-2021*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2016. Disponível em: [https://www.mpma.mp.br/5465\\_plano\\_estrategico\\_do\\_mpma\\_2016\\_2021.pdf](https://www.mpma.mp.br/5465_plano_estrategico_do_mpma_2016_2021.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora, 1989. 204p.

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional e os métodos do VII Plano da Nação. In: RIVERA, Francisco Javier Uribe. *Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico*. São Paulo: Cortez, 1992, cap.3, p.107-149.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991.

MATUS, Carlos. *Política, planificação e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

MINTZBERG, H. *et al. O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos relacionados*. 4. ed. São Paulo: Bookman, 2006.

MOTTA, P. R. *O Método PES: roteiro de análise teórica*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

MOTTA, P. R. Modernização administrativa: proposta para América Latina. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 4, out./dez. 1987.





# O MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFICIÊNCIA ESTATAL: O PANÓPTICO SOCIAL E A ATUAÇÃO MINISTERIAL

THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE AND STATE EFFICIENCY:  
THE SOCIAL PANOTIC AND THE ACTIVITY OF PUBLIC  
PROSECUTORS

*Lindemberg do Nascimento Malagueta Vieira<sup>1</sup>*

**Resumo:** A eficiência é o ponto chave da atuação ministerial. Este trabalho busca, por meio do método indutivo, com uma abordagem qualitativa, aplicada e exploratória, através de uma ampla pesquisa bibliográfica, analisar a atuação ministerial, sua eficiência, bem como o controle social aplicado sobre a atividade ministerial, resultando na eficaz gestão de recursos públicos. Após breve análise constitucional do Ministério Público e do controle social sobre a atividade ministerial, busca-se indicar caminhos, mediante análise econômica do direito, com foco no princípio da eficiência da administração pública, estampado no texto constitucional.

**Palavras-chave:** Ministério Público; eficiência; controle social.

**Abstract:** Efficiency is the key point of the Public Prosecutor's action. This work seeks, through the inductive method, with a qualitative, applied and exploratory approach, through a wide bibliographic research, to analyze the Public Prosecutor's performance, its efficiency, as well as the applied social control over the Public Prosecutor's activity, resulting in the effective management of public resources. After a brief constitutional analysis of the Public Prosecution Office and of social control over the Public Prosecutor's activity, an attempt is made to indicate ways, through an economic analysis of the law, focusing on the principle of efficiency of public administration, stamped in the constitutional text.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office; efficiency; social control.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes e em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Maranhão, Núcleo de Tecnologias para Educação. Graduado em Direito pela Associação Caruaruense de Ensino Superior. E-mail: lindembergvieira@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

A ausência de efetividade da tutela jurisdicional é clara em nossos dias. Caminhos, com potencial para viabilizar a solução de conflitos no campo extrajudicial, buscam transpor as dificuldades enfrentadas pela tutela dos direitos e interesses coletivos no processo judicial, demandas massificadas e consequentes de uma sociedade moderna.

Assim, evidenciada a acentuada conflituosidade coletiva de nossa sociedade, somada à enorme complexidade fática, os direitos e interesses coletivos restam maculados, especialmente considerando uma ineficiente atuação ministerial, que não está preparada para enfrentar essa realidade.

Defendem-se nestas linhas breves, portanto, caminhos à efetividade da tutela coletiva sob uma perspectiva de concretização de direitos fundamentais, através de uma atuação ministerial eficiente, aliada ao controle social sobre a atividade do Ministério Público, reclamando, assim, uma mudança de paradigma.

Apresenta-se ainda nestas linhas a possibilidade de incrementar-se efetividade à tutela coletiva sob uma perspectiva de atuação resolutiva do Ministério Público, essencialmente fora do processo judicial. Para tanto, especificam-se algumas de suas atribuições, a fim de demonstrar o importante mandamento constitucional que lhe incumbe, fundado em sua vocação de obter aliança com a sociedade.

Isto dito, o presente trabalho justifica-se pela necessidade de se estabelecer novos paradigmas na atuação ministerial, rompendo com a insuficiente visão atual, fundada, tão somente, na atuação reativa, característica da não atuação preventiva, deixando de seguir um caminho pacificador, integrador.

Os recursos aplicados na atividade estatal não encontram destinação adequada quando descumprida resta a mensagem constitucional de uma gestão eficiente e racional, com necessária participação popular.

Não se pode esquecer dos ensinamentos de Bobbio (1992, p. 45), para quem, aos direitos do homem, não basta fundamentá-los ou proclamá-los, não sendo o problema de sua realização filosófico, moral, tampouco jurídico, mas que depende do âmbito político.

Pretende este trabalho demonstrar que, fundados em uma filosofia de atuação proativa, dedicada à eficiência e aliada ao controle social aplicado na atividade ministerial, os recursos empregados serão, de forma eficiente, aplicados.

A atividade ministerial é necessária à concretização de direitos e pacificação social. Sua eficiência administrativo-financeira e funcional, perpassando por conceitos e natureza jurídica, torna essencial o primado da eficiência estatal, sob a análise econômica do direito.

Todo este trabalho caminha, necessariamente, por meio de uma análise econômica, mas também garantidora da dignidade da pessoa, princípio fundamental assegurado no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988, gênese, pressuposto inegociável, direito inexorável, dogma sagrado, dignidade imanente a todo ser humano a partir do nascimento e impregnado até a morte (GUIMARÃES, 2010, p. 17).

Normas abstratas que não resultam nos efeitos satisfatórios projetados deixam claro que o direito aplicado não é o necessário, já que ineficiente. Desta forma, sob a visão de custos e eficiência, pautando na aplicação de métodos econômicos ao direito, na seara da análise econômica do direito, alcançaremos a concepção do realismo jurídico. Em outras palavras, por meio da análise econômica do direito, utiliza-se uma abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito (RUAN, 2018).

A crescente demanda social indica a ineficiência do sistema (método) do Estado e na atuação ministerial, num quadro de capacidade de investimentos diminuto.

Desse modo, o trabalho busca, por meio do método indutivo, com uma abordagem qualitativa, aplicada e exploratória, através de uma ampla revisão bibliográfica, induzir a revisão da atuação ministerial, através de uma eficaz aplicação de recursos públicos, fundado no controle social sobre a atividade ministerial.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Do Ministério Público e da eficiência estatal**

Não se pode negar que a tutela coletiva compreende praticamente todos os problemas de nossa sociedade, sendo tratada geralmente pelo prisma do conflito, porquanto busca constantemente uma solução pela intermediação de um terceiro (juiz), motivo pelo qual “o conflito é inerente ao Direito”. Do contrário, “o conceito de lide não seria um dos mais importantes do processo civil” (GAVRONSKI, 2011, p. 18).

Vários são os fatores deste fenômeno, destacando-se em especial a massificação dos conflitos, com o aumento exponencial das demandas judiciais. Nossa sociedade caracteriza-se pela produção e consumo em massa e seus litígios, também em massa, que afetam vários indivíduos de forma simultânea, razão pela qual tal massificação dos conflitos é fator relevante neste cenário (DINAMARCO, 2001, p. 98).

Direitos coletivos, em sentido estrito, são aqueles cujos sujeitos estão ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, e não por circunstâncias fáticas. Os titulares são determinados – ao menos, determináveis, em tese – tendo em vista que eles fazem parte de certos “grupos, categorias ou classes”; e indivisíveis, haja vista que não existe a possibilidade de serem satisfeitos para apenas um de seus titulares; disso decorre que a satisfação ou lesão do direito atingirá indistintamente todos os seus possíveis titulares (ZAVASCKI, 1995, p. 34).

A tutela coletiva, nesse sentido, deve ser vista dentro de suas peculiaridades, já que a solução deve levar em conta fatores outros, cada vez mais complexos e exteriores ao âmbito jurídico (sociológicos, econômicos e políticos), o que extrapola aquela seara e torna necessária a adoção de opções, que devem ser devidamente ponderadas.

Essa conflituosidade e complexidade, portanto, é coletiva porque envolve interesses coletivos, e, por consequência, assume proporções que o Direito e seus operadores – em geral – não estão acostumados a lidar. Nestas circunstâncias, é crescente a responsabilidade quando da tutela de tais direitos, porquanto estes ganham maiores proporções em um Estado Democrático de Direito.

Uma mudança de postura, conseqüentemente, faz-se necessária, sobretudo em virtude da tardia solução oferecida pela via judicial, pois o tempo e o custo do processo são preocupações que informam o movimento de acesso à justiça individual ou coletiva desde seu nascedouro (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 8).

A Justiça brasileira, em levantamento realizado pela UnB em parceria com o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, apurou que o tempo médio de julgamento na primeira instância fora de dezessete meses e meio (um ano e meio, aproximadamente) e na segunda, de quase trinta e dois meses (dois anos e oito meses), totalizando mais de quatro anos nas instâncias ordinárias. No tema demandas coletivas, a situação mostra-se ainda mais crítica (Justiça em Números/item 2.10.1 Tempo de tramitação em cada instância, p. 68-71 e 2.10.2 Tempo de tra-

mitação de interposição, até a distribuição, primeiro despacho e decisão monocrática, p. 71-80).

Infelizmente, o atual modelo de resolução de conflitos, centrado no Poder Judiciário, não consegue atender às demandas massificadas, motivo pelo qual compete aos legitimados para atuar coletivamente buscar uma solução diversa, almejando efetividade na seara coletiva, sobretudo com resolução extrajudicial de conflitos, mostrando-se imprescindível a busca por soluções que possam lidar com a dessubstantivação do Direito.

A Constituição de 1988 concedeu ao Ministério Público uma nova roupagem, um novo horizonte, inserindo no Capítulo IV (Das Funções Essenciais à Justiça), na seção I, intitulada “Do Ministério Público”, quando apresentou a inédita mensagem constitucional de defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Foi no art. 129 da Magna Carta que restou especificada as funções institucionais do Ministério Público, o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na CF/88; promover inquérito civil e ação civil pública; dentre algumas outras.

Resta claro que diante da importância das funções atribuídas ao órgão ministerial, infere-se claramente que o objetivo do constituinte foi de conceder uma maior tutela do coletivo, através do Ministério Público, verdadeiro chamado deste à defesa da coletividade, realidade até então desconhecida. Chamamento a uma postura distinta e proativa, vez que o compromisso com a sociedade foi intensificado.

Diante da imposição constitucional, tornou-se conflituosa a existência de dois “modelos” de Ministério Público: a) o *demandista*, que atua perante o Poder Judiciário – como agente processual – transferindo-lhe a incumbência de resolver as constantes afrontas à lei, principalmente no que se refere aos direitos sociais e coletivos; e b) o *resolutivo*, que faz valer-se dos instrumentos de atuação que têm a sua disposição (procedimento administrativo ou inquérito civil, termo de ajustamento de conduta e recomendação), fazendo deles uso efetivo e legítimo para solução dos problemas que atentem contra os referidos direitos (GOULART, 1998, p. 119).

Assevera o renomado autor que essa resolutividade, ainda, pode se manifestar de duas formas: (i) *preventivamente*, com o escopo de evitar lesões a direitos coletivos, com a instauração de inquéritos civis ou procedimentos administrativos, visando ao acompanhamento da situação, o

que por si só poderá ser suficiente para que o infrator se ajuste à lei; (ii) *repressivamente*, por meio de termos de ajustamento de conduta (GOU-LART, 1998, p. 120).

Certo é que o Ministério Público em sua faceta resolutiva atua tanto preventivamente quanto repressivamente, ciente de que a crise da modernidade se confunde com a crise do direito na sociedade complexa – e de inéditas necessidades. Implica dizer que, conhecedor desta crise, atua considerando a emergência do novo paradigma jurídico para o desempenho tanto da função integradora, como da reguladora do direito, caracterizado por uma crescente informalidade, maior participação social e o que tem se convencido chamar de “dessubstantivação” ou “procedimentalidade” (GAVRONSKI, 2011, p. 57).

Assim sendo, para cumprir esse novo mandamento constitucional, indispensável adotar uma postura atuante, predominantemente resolutiva, fora do processo judicial, através das “técnicas extraprocessuais”, sendo plenamente viável a concretização de direitos e interesses coletivos fora do processo judicial, desde que se considere a solução de conflitos sob a perspectiva da interpretação-criação, a qual possibilita a interferência de todos os envolvidos (participantes da vida social) na solução, objetivando o *consenso* (GOULART, 1998, p. 119).

Desse jeito, é possível ao Ministério Público, por meio das técnicas extraprocessuais de tutela coletiva, interpretar (logo, concretizar direitos), para promover e garantir a efetividade da tutela coletiva.

Resulta que, na atuação resolutiva do Ministério Público, a aplicação oficial se torna indispensável sempre que não for possível a solução pacífica obtida a partir de um *consenso* sobre a concretização adequada e suficiente a realizar o direito, isto é, alcançar sua efetividade (GAVRONSKI, 2011, p. 57).

Claramente o objetivo é pacificar os conflitos, ou seja, a evolução da hermenêutica através da *interpretação-criação*, fazendo com que seja possível a concretização dos direitos e interesses coletivos, não apenas por órgãos jurisdicionais ou outros órgãos oficiais.

Cabe, assim, ao Ministério Público, através das técnicas extraprocessuais, viabilizar a concretização de direitos, pois oportuniza a participação dos participantes da vida social, através de um discurso jurídico racional para que se alcance o tão almejado consenso (MAZZILLI, 2001, p. 63).

## 2.2 Do panóptico, do controle social e da atividade ministerial

Aquele que tudo vê. Esse é o significado que se extrai do grego do termo panóptico. Popularizado através de Michel Foucault em sua obra *Vigiar e punir*, o conceito de panóptico foi concebido por Jeremy Bentham como um mecanismo aplicável ao controle do comportamento dos prisioneiros nas prisões (FOCAULT, 1999).

O panóptico foi retratado como uma estrutura circular de células em torno de um ponto central, sem comunicação entre elas, podendo ser o preso observado totalmente de fora dela. No centro da estrutura existiria uma torre de vigia, onde uma única pessoa poderia visualizar todas as células, controlando o comportamento dos reclusos. Estes, todavia, jamais saberiam se eram observados ou não, dado que a torre era construída de forma que se impossibilitava saber onde estava ou quem o vigiava. Desta forma, o prisioneiro era monitorado a cada momento, tendo que controlar seu comportamento.

Assim, o filósofo francês utilizou a arquitetura de uma prisão para explicar ser possível instalar nas pessoas o sentimento de constante vigilância sem necessariamente ver quem o vigia. O modelo do panóptico estaria presente não só em estabelecimentos prisionais, mas também em diversas instituições públicas e privadas. Ele chamou esse modelo de “sociedade disciplinar”, pois fora desenhada para moldar a sociedade conforme interesses do poder maior (FOCAULT, 1999, p. 166).

O panoptismo corresponde à observação total, tomada disciplinadora da vida de um indivíduo. Vigiado constantemente, sem que veja o seu observador, nem que saiba em que momento está a ser vigiado, esta a razão do panóptico, induzir um estado consciente e permanente de visibilidade, assegurando o funcionamento autoritário do poder. Trazer da vigilância permanente seus efeitos (FOCAULT, 1999, p. 166).

O panóptico, assim, tem por objetivo intimidar pela vigilância, portar-se pela possibilidade de estar sob observação, induzindo ao não cometimento de condutas indesejadas ou a adoção de posturas desejadas. Busca-se a auto-organização e autofiscalização sob a ciência da vigilância, num quadro de olhar mútuo (MIRANDA, 2018 *apud* SILVA, 2018, p. 16).

Quem está no campo de visibilidade, e sabe disso, retoma por sua conta as limitações do poder. Faz funcionar espontaneamente sobre si mesmo; inscreve em si a relação de poder na qual ele desempenha simultaneamente os dois papéis: torna-se o princípio da sua própria sujeição. É



o panóptico um modelo generalizável de definir as relações de poder com a vida cotidiana dos homens (FOUCAULT, 1999, p. 168-169).

Zygmunt Bauman lançou a ideia de pós-panóptico e de vigilância líquida para explicar a sociedade contemporânea. No pós-panóptico não há mais qualquer necessidade de um olhar centralizador para nos sentirmos vigiados. Segundo o autor, não podemos mais ver claramente os pontos de vigilância, mas somos controlados e vigiados a cada movimento (BAUMAN *apud* MESSA, 2014).

A disciplina se dá a partir da disposição própria. Deixar-se vigiar é opção de segurança própria.

Bauman é responsável pela ideia de modernidade líquida. Segundo ele, valores importantes para a sociedade como amor e privacidade não possuem mais uma definição tão sólida como em outros tempos. Os valores são definidos e redefinidos ao longo do tempo, mas na sociedade contemporânea são mais voláteis, maleáveis (BAUMAN *apud* MESSA, 2014).

Surge então a ideia de vigilância líquida. Ora, apesar de conceitos amplos, há sempre no discurso de Foucault e Bauman o Estado ou uma instituição exercendo o controle e a vigilância.

Hoje, todavia, há um verdadeiro panóptico social, que resulta da evolução do pensamento que nasceu em Foucault e se desenrola até Bauman. Buscando o termo realçar um cenário em que a sociedade exerce um papel de autocontrole e vigilância, desenhado a partir de um movimento concomitante de evolução da tecnologia digital e do advento das plataformas de informação (MESSA, 2014).

Já não existe a referência arquitetônica, como na proposta do pós-panóptico de Bauman, pois não há espaço físico, não há um centro de vigilância. Todavia, há a constante vigilância social, mantendo a estrutura de aparente onipresença do inspetor que sustenta a perfeita disciplina no panóptico.

Não sendo a onipresença um atributo humano, resta forjá-la, quer pela arquitetura do lugar, quer pelos modernos sistemas informatizados de transparência e participação popular, que permite a cada instituição ser facilmente vista, ao mesmo tempo em que dificilmente vê quem o observa, sendo governado por um olhar e por uma voz desconectados do seu portador.

No panóptico social, é a própria sociedade o inspetor, que começa a definir seus limites. Ela colabora com a construção – em tempo real – de uma noção de moral e ética que é latente e maleável, moldando o Estado e suas instituições, indicando seus caminhos (MESSA, 2014).

Essa é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública e na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. Significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. No controle social, o governo atua sob fiscalização da população, da opinião pública e da esfera pública política (FIGUEIREDO, 2011).

A própria Constituição Federal de 1988 introduz elementos e diretrizes de democracia participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão de políticas públicas.

O perfil constitucional do Ministério Público e sua legitimidade perante a sociedade o vinculam primordialmente a sua atuação como órgão de concretização de direitos.

Ora, o papel do Ministério Público, como agente de transformação social, está diretamente relacionado, portanto, à implementação dos princípios e valores insertos no texto constitucional.

Isto posto, ganha destaque a construção de mecanismos que permitam o efetivo controle social (ou *accountability* vertical, posto que exercido diretamente pelo cidadão) sobre as diversas esferas governamentais (LIMA, 2018), inclusive o Ministério Público, na construção, como bem sintetizou Bobbio (1992, p. 45), um governo (gestão) verdadeiramente democrático.

A democratização dos espaços de formulação das políticas públicas está na centralidade da possibilidade do aprofundamento das conquistas sociais e encaminhamentos das decisões de Estado, não restritas às decisões de Governo, sendo os Conselhos Sociais, órgãos colegiados, deliberativos e consultivos, a expressão concreta desses espaços de gestão política (FALEIROS JÚNIOR, 2014).

Diante do contorno institucional e da ausência de previsão constitucional e legal, mas do necessário planejamento estratégico, da formulação de planos de atuação e da estipulação de metas, sempre em busca do atendimento ao princípio da eficiência, de assento constitucional, e da necessária participação popular, deve o Ministério Público tomar a iniciativa de interiorizar a sociedade na formulação dos seus planos e planejamentos, abrindo-se a contribuição social para a democratização e efetiva atuação do Ministério Público.

A participação popular é trilha institucional natural do Ministério Público, instituição defensora da sociedade, que é, e dos direitos difusos e coletivos.

### 2.3 Da análise econômica do direito

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental assegurado no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988, impõe ao Estado o dever de abstenção e de condutas positivas, tendentes a efetivar e proteger a pessoa. Todavia, apenas parcela diminuta dos direitos e garantias estampados no texto constitucional foi concretamente extraído do texto constitucional.

Assim, o direito aplicado não o é sob o ponto de vista de concretude e eficiência. Parte-se de pressupostos abstratos que não resultam em efeitos práticos satisfatórios. Essa visão de custos e eficiência, pautada na aplicação de métodos econômicos ao direito, faz transcender do positivismo jurídico para a concepção de realismo jurídico.

Guimarães (2010, p. 16), tratando do delito e da paz social, diz que aquele jamais poderá ser erradicado do meio social, até mesmo porque este ambicioso objetivo lograria consumir grande volume de recursos, não disponíveis, ou seja, na concretização de direito e garantias entramos na seara da Análise Econômica do Direito, sendo esta a análise das normas jurídicas como uma estrutura de incentivos para os agentes, que a elas estão subordinados ou voluntariamente a ela se subordinam.

É a aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico. A Análise Econômica do Direito é a utilização da abordagem econômica para tentar compreender o direito no mundo e o mundo no direito (RUAN, 2018).

Como apontado por Bourguignon e Morrison (2000 *apud* CERQUEIRA *et al.*, 2007, p. 8), existem três propósitos para se estimar os custos sociais da violência e criminalidade. Primeiro, identificar a importância da violência como uma questão de política social. Segundo, prover um primeiro passo para a alocação de recursos entre problemas sociais alternativos e a questão da segurança pública, de forma mais estrita. Por fim, possibilitar a orientação de políticas eficientes, em termos da alocação dos recursos públicos dentre os possíveis programas específicos voltados para a questão da segurança pública.

Como assinalam Cooter e Ulen (2010, p. 33), em vez de ver tradicionalmente o direito apenas em seu papel de provedor de justiça, a

abordagem econômica do direito permite ver as leis como incentivos para mudar o comportamento e como instrumentos para atingir objetivos de políticas públicas (eficiência e distribuição).

Desse modo, deve-se planejar a atuação ministerial, amparada no controle social e fundada nas possibilidades orçamentárias, mas através de aplicação de instrumentos que busquem compreender, explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, compreender o direito no mundo e o mundo no direito (RUAN, 2018), para alcançar a eficiência estatal e a vontade social com economicidade na aplicação de recursos públicos, os fundamentos da decisão administrativa e os fins pretendidos, considerando as questões de altas complexidades técnicas, sociais e políticas, como são as afetas às políticas públicas.

Como ensina Castro (2012, p. 14), as teorias e os conceitos abstratos, amplamente utilizados na teoria do direito, têm se mostrado completamente inadequados ou insuficientes à superação de conflitos para os quais o direito tem que enfrentar e apresentar soluções possíveis.

### 3 METODOLOGIA

Método Científico, segundo Carvalho (2015, p. 84), é o processo racional que se emprega na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa. Sendo os métodos de abordagem, tradicionalmente divulgados em termos históricos, que fornecem as bases lógicas à investigação: o dedutivo, o indutivo e o hipotético-dedutivo. A dedução busca provar que algo deve ser. A indução mostra que alguma coisa é realmente operativa. Já a hipótese simplesmente sugere que alguma coisa pode ser.

Método é o caminho em direção a um objetivo; metodologia é o estudo do método, regras e procedimentos estabelecidos para realizar uma pesquisa. Assim, metodologia científica é o estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas (TARTUCE, 2006 *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 11). O método indutivo, conforme Carvalho (2015, p. 84), faz a aproximação dos fenômenos, caminhando para planos cada vez mais abrangentes, das constatações mais particulares às leis e teorias.

Quanto à abordagem, temos que a pesquisa qualitativa busca o aprofundamento da compreensão do grupo social, sendo o objetivo pro-

duzir informações aprofundadas e ilustrativas, o que importa é que ela seja capaz de produzir novas informações, no dizer de Deslauriers (1991 *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 31).

Como ensinam Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), a pesquisa que utiliza o método qualitativo busca explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantifica os valores e as trocas simbólicas, nem se submete à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se vale de diferentes abordagens.

Desta forma, a pesquisa qualitativa preocupa-se com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Assim, o trabalho se desenvolve por meio do método indutivo, com uma abordagem qualitativa, aplicada, quanto à natureza, já que objetiva gerar conhecimentos dirigidos à solução de problema específico, e exploratória, quanto ao objetivo, proporcionando maior familiaridade com o problema, adotando, quanto à técnica, a pesquisa bibliográfica, realizada a partir do levantamento de referências teóricas já publicadas em relação ao tema de estudo (FONSECA, 2002, p. 32 *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nossa realidade materializa-se em um acentuado estado de desintegração social, com dissolução dos laços familiares e sociais. A não concretização de direitos fundamentais fortalece este triste quadro social.

Os mecanismos de eficiência, além do viés político-institucional, mas também sob o viés financeiro, devem remodelar o sistema, pautados no princípio da eficiência da Administração Pública.

Tal discussão é de fundamental importância, posto que os cálculos associados podem vir a orientar corretamente a alocação de recursos públicos para determinados programas que visem à indução, aprimoramento ou diminuição de programas e projetos, bem como área de atuação, com base nos princípios da eficácia e eficiência, que pressupõem o conhecimento de relações de custos e benefícios envolvidos (CERQUEIRA *et al.*, 2007, p. 7).

A Constituição da República guarda a dignidade da pessoa humana como pedra angular no seu texto. No artigo 1º, inciso III, da Cons-

tuição Federal de 1988, consta como ponto central do ordenamento pátrio, fundamento sobre o qual está constituído o Estado. Este é o parâmetro orientador de aplicação e interpretação constitucional, atuando como piso protetivo.

Os recursos aplicados na atividade estatal devem perseguir a economicidade, através do prisma da dignidade da pessoa humana, concretização de direitos e da paz social, com a destinação adequada e eficiente, uma gestão eficaz e racional.

Da ampla pesquisa bibliográfica, considerados os mais variados aspectos relativos à temática estudada, fornecemos respostas ao problema proposto para investigação.

Estes resultados representam a magnitude do problema, sendo necessário o debate, com a mudança do enfoque e paradigmas, de um plano retórico e pouco eficaz para uma discussão racional de reorganização de gestão de conflitos sociais, conferindo eficácia e eficiência para atuação ministerial, com nova metodologia, fundada na pacificação social e dignidade da pessoa humana, agindo de forma resolutiva e extraprocessual.

As pesquisas realizadas concernentes à seara da tutela coletiva no processo judicial demonstram claramente o quão o Poder Judiciário deixou de responder satisfatoriamente a essa realidade, posta pela massificação da sociedade, caracterizada pela pluralização dos conflitos.

A massificação dos conflitos torna necessária a busca de uma solução alternativa, uma busca pela efetividade, considerando o novo paradigma jurídico, a dessubstantivação do Direito. Uma tutela alternativa que confira uma maior instrumentalidade, equacionamento das controvérsias coletivas, impraticável no processo judicial. Com esta nova realidade, ao Ministério Público foi confiado envolver-se com os problemas das camadas sociais vulneráveis, materializar seu compromisso com a defesa da coletividade.

Nesse diapasão, o Ministério Público aparece como protagonista, priorizando a participação dos atores sociais para construção de um consenso, o fazendo através de um discurso jurídico racional, com técnicas extraprocessuais de tutela coletiva, sempre em busca da efetividade dos direitos consagrados na Carta Maior, conferindo efetividade à sua atuação.

**REFERÊNCIAS**

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 22 jan. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, José E. *Metodologia do trabalho científico*. Goiânia: Decklei, 2015.

CASTRO, Marcos Faro. *Formas jurídicas e mudança social: interação entre o direito, a filosofia, a política e economia*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CERQUEIRA, Daniel R. C. *et al.* Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. Brasília, DF: IPEA, jun. 2007. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td\\_1284.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td_1284.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Direito & Economia*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

FALEIROS JUNIOR, Roberto Galvão. Democratização e controle social do Ministério Público: a participação popular no planejamento estratégico institucional. *JusDh: Articulação Justiça e Direitos Humanos*. [S. l.], 3 set. 2014. Disponível em: <http://www.jusdh.org.br/2014/09/03/democratizacao-e-controle-social-do-ministerio-publico-a-participacao-popular-no-planejamento-estrategico-institucional/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FIGUEIREDO, Carlos. Ministério Público um parceiro do controle social. *Portal Administradores*. [João Pessoa], 25 set. 2011. Disponível em:

<https://administradores.com.br/artigos/ministerio-publico-um-parceiro-do-controle-social>. Acesso em: 22 jan. 2020.

FOCAULT, M. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1999.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial*. São Paulo: Ed. RT, 2011.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Universidade Aberta do Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e Democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED – Editora de Direito, 1998.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. *Análise crítica às Teorias Econômicas do Direito Penal*. [S. l.], 2010. Disponível em: [http://www.lfg.com.br/portal\\_imagem/ARTIGO-CRITICA\\_CRIMINOLOGICA.pdf](http://www.lfg.com.br/portal_imagem/ARTIGO-CRITICA_CRIMINOLOGICA.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. *Revista Think Tank*, São Paulo, 2001. Disponível em: [http://www.ucamcesec.com.br/pb\\_txt\\_dwn.php](http://www.ucamcesec.com.br/pb_txt_dwn.php). Acesso em: 22 jan. 2020.

LIMA, Charles Hamilton dos Santos. A construção de mecanismos para o efetivo controle social (ou *accountability* vertical). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 1 jan. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-01/mp-debate-construcao-mecanismos-efetivo-controle-social>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Acesso à justiça e o Ministério Público*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

MESSA, Eric. *Panóptico Social: vigiados pelos próprios amigos*. *Updateordie*. [S. l.], 6 ago. 2014. Disponível em: <https://www.updateordie.com/2014/08/02/panoptico-social-vigiados-pelos-proprios-amigos>. Acesso em: 22 jan. 2020.



RABENHORST, Eduardo R. *Dignidade humana e moralidade democrática*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001.

RUAN, Pablo. Análise econômica do direito: método de abordagem ou escola de pensamento? *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 23, n. 5626, 26 nov. 2018. ISSN 1518-4862. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70338>. Acesso em: 1 fev. 2019.

SILVA, Amaury. *O panóptico no território das APACS*. Leme: JH Mizuno, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos*. 5. ed. São Paulo: RT, 1995.

# A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: IMPORTÂNCIA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011)

THE IMPORTANCE OF TRANSPARENCY IN THE  
EFFECTIVENESS OF SOCIAL CONTROL: THE IMPORTANCE OF  
THE ACCESS TO INFORMATION ACT (ACT Nº 12527 OF 2011)

*Lorena Gisele Carvalho Cartonilho<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este trabalho visa à realização, mediante revisão bibliográfica, de análise dos principais dispositivos legais que tratam acerca do acesso público a informações referentes à Administração Pública, com enfoque, ao final, na Lei de Acesso à Informação e na importância de tais instrumentos na construção de uma sociedade apta a exercer o controle social. Objetiva-se destacar a importância da obtenção das informações pertinentes, em garantia à transparência pública, como catalisador do controle democrático.

**Palavras-chave:** democracia; transparência; controle social.

**Abstract:** This work aims to carry out, through bibliographic review, the analysis of the main legal provisions which deal with public access to information regarding Public Administration, focusing, in the end, on the Information Act and the importance of such instruments in the construction of a society able to exercise social control. The objective is to highlight the importance of obtaining relevant information, as a guarantee of public transparency, as a catalyst for democratic control.

**Keywords:** democracy; transparency; social control.

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduada em Direito, em 2016, pela Universidade Federal do Maranhão e pós-graduada em Inteligência Policial, pela Faculdade Cidade Verde. Endereço eletrônico: lorenacartonilho@mpma.mp.br ou lorenacartonilho@hotmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista a importância de Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, como instrumento legislativo a instrumentalizar o acesso fundamental à informação, garantido em diversos dispositivos constitucionais, busca-se ressaltar a sua importância, sobretudo na construção do Estado Democrático brasileiro, como instrumento do controle social e fortalecedor da transparência pública.

O presente estudo objetiva ressaltar a importância da Lei de Acesso à Informação como mecanismo indispensável do controle a ser realizado pela sociedade em relação aos atos praticados pela Administração Pública, bem como por todos que recebam e administrem recursos públicos.

Ademais, busca-se apontar as principais referências legislativas que, no decorrer do período de 1988 a 2011, tentaram, mesmo que de forma restrita a determinadas áreas, garantir publicidade e transparência à gestão da coisa pública.

Vale ainda ressaltar a importância do controle social na democracia brasileira e o impacto da Lei de Acesso à Informação à efetividade da transparência almejada pelo legislador constituinte.

Para tanto, utiliza-se a revisão bibliográfica de doutrinadores pátrios a fim de alcançar os objetivos almejados com o trabalho, sem dispensar, ainda, a análise legislativa necessária aos comentários aqui tecidos.

## 2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO MARCO INICIAL DO PROCESSO DE FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA

A última Assembleia Nacional Constituinte brasileira possuía uma fresca memória do passado brasileiro, não somente o seu histórico patriarcal<sup>2</sup>, que também estava enraizado na Administração Pública, mas principalmente o passado recente corporificado na ditadura e nas suas consequências, consoante se pode depreender não só do texto constitucional, mas da mensagem dos constituintes ao povo brasileiro, por meio do Preâmbulo da Constituição<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Paludo (2017) resume bem as singularidades do modelo patriarcalista da Administração Pública, destacando-se dentre suas características a confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública, a corrupção e o nepotismo.

<sup>3</sup> A constituição Federal inicia-se: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em As-

Nesse diapasão, a Constituição Federal de 88 buscou instituir e fortalecer institutos que solidificassem a democracia brasileira, bem como fortalecessem o povo brasileiro como verdadeiros detentores do poder<sup>4</sup>.

Destes institutos, ou princípios, dois se entrelaçam e possuem uma forte relação de dependência. São eles a transparência e o controle social.

Desta feita, é possível citar ao longo do texto constitucional diversos dispositivos, bem como instrumentos, capazes de assegurar o direito à informação, um dos corolários da transparência pública.

Dentre tais dispositivos, destacam-se o art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV, XXXV, LXXII, alínea “a”, e 93, inciso IX, todos da Constituição Federal de 88, estabelecendo-se, respectivamente, o direito ao acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral, o direito de petição, a obtenção de certidões, o acesso ao judiciário, o remédio do *habeas data* e a publicidade dos julgamentos do Poder Judiciário, como regra.

Frisa-se, ainda, o princípio da publicidade, instituído no *caput* do artigo 37 da Carta Política de 1988, todos instrumentos que demonstram a preocupação do constituinte em assegurar uma administração pública cristalina. A doutrina destaca:

A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa (MEDAUAR, 2018, p. 126).

A importância dessa preocupação pode ser mais bem explicada nas palavras de Juliano Heinen, quando ele tece comentários ao Mito de Giges:

sembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL” (BRASIL, [2019]).

<sup>4</sup> O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 88 preceitua: Parágrafo único. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, [2019]).

É exposto, dessa forma, que o poder deve ser transparente para ser praticado de forma justa e temperada. E essa talvez seja uma das primeiras passagens da história que aborda, com muita propriedade, que é imprescindível se ter a maior transparência possível no manejo da coisa pública, que o ser humano, quando invisível, ou seja, no momento que age em segredo, tem a potencialidade de cometer injustiças e ilegalidades. Em outras palavras, a república precisa de um poder nu. Portanto, o Mito de Gíges pode ser considerado uma passagem muito apropriada para refletirmos sobre a importância da transparência nas relações estabelecidas pelos Poderes Públicos (HEINEN, 2015, p. 21).

Por todo o exposto, tem-se que se encontravam lançadas as bases constitucionais necessárias para assegurar o acesso necessário às informações pertinentes e, assim, efetivar a transparência pública e garantir o controle da Administração pela sociedade.

### **3 LEGISLAÇÃO ANTERIOR À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO QUE BUSCOU EFETIVAR A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

Tendo em vista o lapso temporal decorrido entre a Lei de Acesso à Informação, publicada em 2011, e a data de promulgação da Constituição Federal de 1988, era de se esperar que outros instrumentos legais, anteriores a ela, regulassem, ainda que parcial ou timidamente a matéria em comento.

Por esta razão, serão destacadas quatro leis que, de alguma forma, contribuíram para o processo de transparência da gestão pública.

Importante frisar desde logo que todas se tratam de leis “limitadas” a determinadas áreas da Administração Pública, não possuindo, portanto, a abrangência da Lei de Acesso à Informação.

Por fim, esclarece-se que os instrumentos anteriores à Lei de Acesso à Informação que trataram do princípio da transparência, aí incluso o princípio da publicidade, de modo algum serão esgotados adiante. Entretanto, coletaram-se quatro diplomas que regulamentam áreas de destaque da Administração Pública para compor o acervo desta pesquisa.

### 3.1 Lei de Improbidade Administrativa: Lei nº 8.429/92

Editada pouco depois da Constituição Federal, a supracitada lei tem por finalidade impor sanções pela prática de atos ímprobos.

Nesse diapasão, a Lei de Improbidade Administrativa submete todos aqueles que manuseiam recursos públicos, inclusive os não servidores, aos seus ditames, abrangendo todas as entidades que recebem recursos públicos, nos termos dos artigos 1º, 2º e 3º.

Ademais, a supracitada lei estabelece, no âmbito infraconstitucional, o dever aos agentes públicos de velarem, dentre outros, pelo princípio da publicidade.

Ressalta-se, entretanto, que talvez o dispositivo mais enfático na defesa pelo princípio da publicidade, e que traz reflexos à transparência pública, seja a disposição expressa do ato de improbidade que consiste na negativa de publicidade aos atos oficiais, consoante se infere do inciso IV do artigo 11 do aludido diploma legal.

Assim, a imposição de sanção àqueles que violam o princípio da publicidade é um importante instrumento de fortalecimento do conhecimento público acerca do funcionamento da máquina administrativa.

### 3.2 Lei Geral de Licitações: Lei nº 8.666/93

É sabido que a licitação é o procedimento que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração (artigo 3º), aplicável às compras e serviços contratados pela Administração (art. 2º).

Nesse contexto, e com o fito de possibilitar o controle social dos gastos realizados, desde a realização do procedimento licitatório, a Lei Geral de Licitações estabelece, dentre os princípios que regem o procedimento, a publicidade (art. 3º, *caput*).

Tecendo comentários sobre o tema, Bittencourt (2019, p. 83) leciona:

O Princípio da Publicidade, além de princípio geral de Direito Administrativo, é condição de eficácia da própria licitação (art. 21) e do contrato (art. 61, parágrafo único), dos direitos envolvidos na licitação e do seu amplo controle por parte do povo.

O caráter público fortalece-se ainda mais com a vedação da licitação sigilosa, uma vez que o §3º do artigo 3º da Lei de Licitações determina

que os seus atos serão acessíveis ao público, com exceção do conteúdo das propostas, os quais receberão publicidade no momento adequado; a esse respeito, esclarece o autor:

O dispositivo confirma o Princípio da Publicidade, determinando, quando autoriza o acesso ao público em geral, total transparência aos atos administrativos licitatórios. Nesse curso, a licitação poderá ser assistida, fiscalizada e controlada por qualquer um do povo, e não somente pelos diretamente interessados.

Como observa Armando Mendes, essa regra facilita a fiscalização pelo cidadão comum, inclusive no sentido de que possa intentar ação popular contra licitação irregular, em qualquer de suas fases (BITTENCOURT, 2019, p. 95).

Do exposto, tem-se que, na seara das licitações e contratos públicos, o legislador pátrio buscou fortalecer o controle a ser realizado por qualquer do povo, garantindo o seu acesso aos procedimentos realizados.

### **3.3 Lei nº 9.784/99, que regula o Processo Administrativo**

Em 1999, o legislador brasileiro editou norma que regulamenta o processo administrativo (Lei nº 9.784/99).

Atento às disposições constitucionais relativas à publicidade e transparência, garantiu a observância de alguns critérios-chave para a temática regulamentada, dentre os quais destaca-se o *caput* do artigo 2º, do aludido diploma, que institui o interesse público como princípio, e o inciso V do parágrafo único do mesmo artigo, que determina a divulgação dos atos administrativos, transcritos abaixo:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

[...]

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição (BRASIL, 1999).

Apesar de tratar-se de dispositivo contido em lei com âmbito específico, qual seja, o processo administrativo, tem-se que a legislação mostrava sinais de adequar-se à Constituição Federal no objetivo de garantir o acesso da sociedade aos diversos âmbitos da Administração.

### **3.4 Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**

Por fim, ressalta-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seus artigos 48 e 49, buscou o que intitulou “transparência da gestão fiscal”.

Nesses dispositivos, o intuito do legislador foi dar ampla divulgação aos principais instrumentos fiscais da Administração, garantindo o seu acesso inclusive por meio eletrônico, buscando maximizar o acesso do público. Nesse sentido, pontua a doutrina:

De acordo com o que determina o art. 48 da LC nº 101/2000 (LRF), os instrumentos que põem em prática o princípio da transparência da gestão fiscal são os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório da gestão fiscal, abrangendo as versões simplificadas desses documentos. É importante saber que esses documentos devem ser amplamente divulgados, inclusive através dos meios eletrônicos de acesso ao público. Além da elaboração e divulgação desses documentos públicos, o princípio da transparência da gestão fiscal deve ser assegurado mediante a participação popular e a realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, parágrafo único, LRF) (AGUIAR, 2006, p. 233).



Como se vê, restou evidenciada a busca por uma gestão transparente, em consonância com a Carta Política brasileira.

#### 4 O CONTROLE SOCIAL

Após tecer diversos comentários acerca do controle social, necessária se faz a conceituação da expressão, viabilizando a acessibilidade da compreensão do termo.

A doutrina apresenta o conceito:

Sendo assim, pode-se conceituar como controle democrático ou social da Administração Pública a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativa e qualitativamente considerados (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017, p. 153).

Por sua vez, tecendo comentários sobre o assunto, a Controladoria Geral da União, em seu site, dispõe:

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, a partir de seus mais variados grupos, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas públicas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a democracia em nosso país.<sup>5</sup>

Infere-se, portanto, que o controle social é um instrumento democrático de garantia do povo como efetivo detentor do poder que emana da Norma Fundamental. Tal prerrogativa significa um controle pelos destinatários e representados desta democracia que os seus direitos serão

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/controladoria-social>. Acesso em: 25 jan. 2020.

assegurados, bem como serão implantadas as políticas públicas necessárias a satisfazer as demandas deste mesmo fiscalizador.

É notório que nos últimos anos a corrupção e o descaso com os recursos públicos foram expostos massivamente pelos meios de comunicação, e a sociedade tem exigido uma solução, mesmo que não definitiva, mas pelo menos eficaz na redução dessa mazela.

Nesse contexto, a população deve assumir papel fundamental nesse combate, de modo a fortalecer os meios de controle institucionalizados.

O controle social, portanto, interfere positivamente na aplicação esmerada dos gastos públicos e na qualidade do gasto público efetuado, uma vez que o acompanhamento da gestão se dá por estamentos democráticos de controle locais, legitimados pela própria comunidade local, prevenindo a ocorrência de desvios de modo muito mais eficaz e tempestivo (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017, p. 154).

Frisa-se que, como ponto de partida a um efetivo controle, faz-se necessário garantir ao cidadão as informações necessárias e inteligíveis que o capacitem para efetivar a análise social da gestão pública.

Desta feita, o acesso à informação é essencial a fim de possibilitar o efetivo controle social:

Por isso, para a sociedade exercer um controle da Administração Pública torna-se necessário garantir primariamente o acesso às informações necessárias acerca da atividade e estrutura administrativa, de forma a permitir a mobilização dos cidadãos, a delimitação dos fins e objetivos desejados e a almejada influência na ação estatal (MOURA, 2017, p. 105).

Seguindo essa ótica, destaca:

A transparência, ou publicidade, seja enquanto dever da Administração de publicar seus atos, seja en-

quanto direito subjetivo dos administrados de acesso a informações, conduz naturalmente ao controle. Ora, tendo acesso e ciência dos atos da Administração, bem como a documentos de interesse processual do requerente, facilita-se o controle, na medida em que de posse dessas informações, o cidadão pode checar contrariedades, descumprimento de metas impostas, irregularidades em políticas públicas, etc. Daí a evidente conexão que se estabelece entre transparência e controle (SCHIRATO, 2013, p. 125).

Por esta razão, destaca-se a importância do advento da Lei de Acesso à Informação.

## 5 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: INSTRUMENTOS E IMPORTÂNCIA AO CONTROLE SOCIAL EFETIVO

Importa frisar, ainda, que, com um universo de 5.570 Municípios<sup>6</sup>, 26 Estados e a União Federal, órgãos de controle institucionalizados como as Cortes de Contas e aqueles responsáveis pelo controle interno, embora muito eficientes, não são capazes de analisar todas as facetas da Administração Pública a fim de garantir a legalidade e a eficiência na totalidade de sua atuação, sobretudo na aplicação dos recursos públicos.

Por tal motivo, mais salutar se torna a atuação efetiva dos cidadãos brasileiros, eis que muitos e, se bem informados, possuem maior abrangência e possibilidade de controlar a atuação pública, não apenas por meio de instrumentos que possam manejar diretamente como a ação popular, mas também por meio da provocação de órgãos que tutelem a Administração, como é o caso do Ministério Público<sup>7</sup>. Dessa forma:

Apesar disso, é preciso observar que o sistema de controle interno, dentro de uma estrutura tão grande e complexa como a área pública, é limitado no

---

<sup>6</sup> A informação foi retirada do site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, referindo-se ao ano de 2016. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio](http://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio). Acesso em: 23 jan. 2020.

<sup>7</sup> A Constituição Federal de 88, em seu artigo 127, incumbe o Ministério Público de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

seu alcance e depende fortemente do desenvolvimento e consolidação na sociedade dos mecanismos naturais de participação social e controle, os quais sejam inseridos nos próprios costumes sociais (SILVA, 2013, p. 56).

Ainda nesse sentido, importa destacar:

Uma das principais ferramentas para a participação popular nas ações de políticas públicas é a promoção da transparência na condução da gestão pública. A informação é matéria fundamental para o desempenho eficiente e eficaz do controle social, e, nesse sentido, ao longo de todo o texto constitucional, conforme visto, encontramos a previsão da participação popular no processo de realização do gasto público, ao longo das etapas da execução orçamentária, desde o planejamento de gastos até a avaliação dos resultados das políticas públicas implantadas (MOURÃO; FERREIRA; PIANCASTELLI, 2017, p. 154).

Ante o exposto, a promulgação da Lei de Acesso à Informação veio para suprir essa necessidade por acesso a informações públicas.

De início, estaca-se que a Lei possui um amplo espectro de atuação, subordinando todos os entes da administração pública direta e indireta, assim como qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelos entes políticos, União Estados, Distrito Federal e Municípios, e até mesmo entidades privadas, desde que recebam recursos público, consoante se infere dos artigos 1º e 2º, do aludido diploma.

Dentre as diretrizes da lei, destacam-se a determinação da publicidade como regra e do sigilo como exceção e a utilização dos meios eletrônicos de informação como aqueles que mais merecem destaque (art. 3º), eis que garantem maior acessibilidade das informações, sobretudo na atual sociedade brasileira, onde o acesso aos meios eletrônicos encontra-se democratizado.

Mais adiante, os artigos 6º a 9º da lei irão clarificar o acesso à informação e como ele se dará, exigindo a divulgação de determinadas informações, independentemente de solicitação. Sobre o assunto, destaca-se:

Interessante é notar que o diploma legal exige uma postura transparente ativa e passiva da Administração. Ativa, nos termos do art. 8º e outros, porque exige a divulgação pelos órgãos e entidades públicas, independentemente de requerimentos, de um mínimo de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Ou seja, não basta que tais órgãos apresentem tão apenas uma postura reativa no que toca ao fornecimento de informações. É antes imprescindível que eles próprios divulguem um mínimo de informações de forma espontânea, de modo a se criar efetivamente uma cultura de transparência no seio da Administração Pública, nos termos do que determina o art. 3º, IV (SCHIRATO, 2013, p. 134).

Ademais, o diploma ora comentado também assegura uma postura passiva da Administração, consoante artigos 10 a 14, que estabelecem o dever de a Administração atender às solicitações de informações ou justificar a negativa de o fazê-lo.

Não é despreciando destacar, ainda, que, estabelecendo a publicidade como regra, não deixam de existir exceções, em que o sigilo deve ser imposto a algumas informações, com o fito inclusive de obedecer à Constituição Federal que prevê as hipóteses em que a transparência será mitigada, a saber, aquelas essenciais à segurança do Estado ou da sociedade (artigo 5º, inciso XXXIII, parte final, da Constituição Federal). Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação prevê as hipóteses de classificação das informações sigilosas, limitando o tempo em que não serão acessíveis:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

- II - secreta: 15 (quinze) anos; e
- III - reservada: 5 (cinco) anos (BRASIL, 2011).

Por fim, transcrevendo as palavras de Schirato (2013, p. 136), resumem-se os objetivos e importância da lei:

Em suma, é possível concluir desse passar de olhos pela Lei nº 12.527, de 2011, que a mesma trouxe maior sistematização ao tema do acesso às informações públicas e, mais ainda, que não se limitou apenas a cumprir uma mera formalidade, regulamentando a postura reativa do Estado ao se ver diante de um pleito de acesso, mas, antes, exigiu – em total sintonia com outros comandos constitucionais e legais – uma postura ativa do Estado, de modo a torná-lo mais transparente e aberto independentemente de qualquer requerimento de acesso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o demonstrado, foi possível concluir que o exercício da democracia plena perpassa pelo controle democrático ou social da Administração Pública. A fim de efetivar tal controle, é imprescindível assegurar a transparência da gestão da coisa pública, visando, assim, possibilitar ao cidadão o acesso às informações necessárias ao exercício do controle social.

Nessa realidade, a Lei de Licitações, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei do Processo Administrativo instituíram a transparência em seus respectivos âmbitos. Contudo, a Lei de Acesso à Informação democratizou a informação pública, exigindo uma postura ativa e passiva do Estado frente ao cidadão e estabelecendo a publicidade como regra, excetuada apenas pelas hipóteses constitucionalmente estabelecidas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei de Responsabilidade Fiscal: questões práticas: Lei Complementar nº 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1273/1310/14282>. Acesso em: 26 jan. 2020.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1298/1865/14598>. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l8666cons.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e

contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9784.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 24 jan. 2020.

HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188/1213/20339>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1553/1605/2907>. Acesso em: 26 jan. 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da Administração Pública, Transparência administrativa e a Lei de Acesso à Informação. In: ALLEMAND, Luiz Cláudio; CUEVA, Ricardo Villas Bôas; REIS JÚNIOR, Sebastião Alves; LEMOS JÚNIOR, Altair de. *Ouvidorias de Justiça, Transparência e Lei de Acesso à Informação*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1485>. Acesso em: 25 jan. 2020.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1504/1559/2650>. Acesso em: 26 jan. 2020.

PALUDO, Augustinho. *Administração Pública*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense; São Paulo: Editora Método, 2017.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: Direito Administrativo em evolu-



ção? *In*: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vítor Rhein; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Direito Público em evolução: estudos em homenagem à professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1201/1232/7634>. Acesso em: 26 jan. 2020.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social e controle interno. *In*: BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. *Controle Interno: estudos e reflexões*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1254/1290/12145>. Acesso em: 25 jan. 2020.

# ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TRIZIDELA DO VALE/MA

## THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE'S PRACTICE IN INDUCING PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES: A CASE STUDY IN THE COUNTY OF TRIZIDELA DO VALE, MA

*Marcus Periks Barbosa Krause<sup>1</sup>*

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é demonstrar a importância da atuação do Ministério Público na indução de políticas públicas na área da educação, investigando sua participação na qualidade de guardião dos direitos sociais, sua forma de atuação e contribuição no sentido de fomentar, junto ao poder público, a oferta de uma educação de qualidade e para todos, bem como verificar o alinhamento desta atuação ministerial em relação às diretrizes no âmbito nacional do Ministério Público. O trabalho reflete uma pesquisa bibliográfica e de campo, por meio de estudo de caso no município de Trizidela do Vale/MA, incluindo a apresentação do projeto e de seus objetivos. Como resultado, observou-se que a atuação do Ministério Público foi necessária para garantir a execução de políticas públicas educacionais de combate ao vandalismo escolar, a fim de evitar a banalização da prática no ambiente escolar.

**Palavras-chave:** vandalismo escolar; indução de políticas públicas; Ministério Público.

**Abstract:** The objective of this paper is to demonstrate the importance of the Public Prosecution Office's role in inducing public policies in the area of education, investigating its participation as a guardian of social rights, its way of action and contribution in order to foster, with the public power, the offer of quality education for all, as well as to check the alignment of this institutional performance with the

---

<sup>1</sup> Servidor do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduado em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Professor da rede pública municipal de Pedreiras. Graduado em Letras com Habilitação em Língua Portuguesa e Inglesa e suas respectivas Literaturas. Bacharel em Teologia. Especialista em Língua Portuguesa e Literatura, com ênfase em Gramática. Especialista em Dependência Química. Pós-Graduando em Educação Especial/Inclusiva. Mestre em Ciências da Educação. E-mail: [marcusperiks@mpma.mp.br](mailto:marcusperiks@mpma.mp.br).

guidelines at the national level of the Public Prosecution Office. The work reflects a bibliographic and field research, through a case study in the county of Trizidela do Vale, MA, including the presentation of the project and its objectives. As a result, it was observed that the action of the Public Prosecution Office was necessary to ensure the implementation of educational public policies to combat school vandalism, in order to avoid trivialization of the practice in the school environment.

**Keywords:** school vandalism; Induction of public policies; Public Prosecution Office.

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público pós-Constituição de 1988 teve suas atribuições alargadas de modo que permitiu a seus membros atuarem de forma mais proativa, com ações extrajudiciais e medidas administrativas, promovendo a indução de políticas públicas para trazer resultados substanciais de forma mais célere.

O Ministério Público ganhou o poder de defender a sociedade, podendo atuar em nome dela, para garantir direitos e fazer valer a lei; sobre isso Lopes (2015) diz:

O Ministério Público, portanto, é um defensor, um fiscal do Estado Democrático de Direito, que age em nome da sociedade, visando defender os interesses de todos, assim como a ordem jurídica, interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na concepção de Alves (2017), sobre a identidade institucional do Ministério Público:

O que se quer demonstrar é que, para além desse papel, é possível ser-lhe atribuída uma poderosa função mediadora para a resolução de conflitos na seara política, uma postura resolutivo-negocial em que a instituição se aloca como intermediadora entre Estado e sociedade para a consecução de um melhor mérito administrativo com vista à resolução dos problemas afetos aos interesses sociais.

Diante dessa premissa, entende-se que a atuação do Ministério Público é fundamental como mediador na solução de problemas, incluindo aqui os relacionados à educação, objeto de estudo deste trabalho.

A inércia, omissão ou corrupção no seio da administração pública, em qualquer das esferas, geram infinitos e incalculáveis prejuízos, sendo necessária, em muitos casos, a atuação de órgãos de fiscalização e controle para compelir os gestores públicos a atuarem em conformidade com as legislações vigentes, garantindo a todo cidadão seus direitos constitucionais, por meio da aplicação e execução de políticas públicas necessárias para o bem-estar da população.

Porém a atuação do Ministério Público não surge apenas por meio de Ações Judiciais, estas muitas vezes morosas, em vista das inúmeras possibilidades de recursos judiciais, com os quais podem ingressar os interessados, mas através de ações extrajudiciais, que podem possibilitar resultados efetivos e eficazes de forma mais célere.

De acordo com Silva (1994), o Ministério Público deve buscar meios para efetivação de políticas públicas de educação:

O caminho do Ministério Público, como Instituição da sociedade, deve ser, também, o de efetivação da saúde pública, de questões relacionadas à educação, das questões agrárias, da real reabilitação dos apenados, da defesa dos discriminados, dos aposentados, dos portadores de deficiência etc.

O Ministério Público como indutor de políticas públicas deve estar atento aos diversos problemas que a sociedade enfrenta, e quanto aos problemas relacionados à educação, esses não poderiam ficar de fora dos olhares do Ministério Público.

## **2 VANDALISMO ESCOLAR, UM PROBLEMA DE TODOS**

Os problemas relacionados à educação devem receber uma atenção devida, não somente por parte dos gestores escolares, mas deve contar com alianças de todos os ramos da sociedade e, incluímos aqui a importante contribuição que o Ministério Público pode dar, através de suas atuações no fomento às políticas públicas educacionais, de forma que seja proporcionada uma educação de qualidade para todos.

Sobre essa integração de forças, a Declaração Mundial de Educação para Todos<sup>2</sup>, da qual o Brasil é signatário, traz importantes reflexões:

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias. Neste contexto, as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas em todos os países signatários da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente OIT/UNESCO (1966). Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a “um enfoque abrangente e a um compromisso renovado”, incluímos as alianças como parte fundamental.

Portanto, a formação de alianças e parcerias entre a escola e demais órgãos, quer públicos, quer privados, alinha-se às recomendações dos tratados internacionais sobre educação e podem agregar consideravelmente no processo da oferta de uma educação de qualidade, comba-

---

<sup>2</sup> Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990.

tendo os problemas que a circundam, tais como o vandalismo e violência escolar.

É preciso tratar os problemas relacionados ao vandalismo escolar de modo que eles não gerem outros problemas, como agressões aos profissionais da educação, evasões e abandonos escolares, redução da qualidade do ensino/aprendizagem, dentre outros. Tratar o vandalismo como algo comum no ambiente escolar, sem adoção de medidas cabíveis, é dar margem à impunidade e contribuir para que estes adolescentes, que hoje praticam atos infracionais, permaneçam em práticas delitivas, quando adultos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente preconiza que adolescentes que praticam atos que resultam em danos patrimoniais devem ser responsabilizados pelo dano:

Art. 116. Em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima.

Parágrafo único. Havendo manifesta impossibilidade, a medida poderá ser substituída por outra adequada.

Portanto, o problema do vandalismo escolar não é apenas da escola, cabe também a atuação do Ministério Público, uma vez que é o curador da infância e juventude.

### **3 ATUAÇÃO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE DA COMARCA DE PEDREIRAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO**

A atuação ministerial na execução do projeto “A Escola é Nossa, Vamos Preservar!” encontra-se alinhada às diretrizes do Ministério Público do Estado do Maranhão, conforme consta em seu Planejamento Estratégico 2016-2021:

Defesa dos Direitos dos Cidadãos – tem como objetivo fiscalizar a conduta dos membros do Poder Executivo, cobrança destes da prestação dos serviços

públicos (saúde, educação, segurança pública, assistência às populações carentes etc.).

A não aplicação eficaz de políticas públicas educacionais pode gerar consequências que afetam não somente a escola, mas sua família e a sociedade; cabe, portanto, ao Ministério Público uma atuação para cobrar do Poder Executivo a prestação de serviços públicos de referência.

Tal atuação segue, ainda, alinhamento às diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público, conforme orientações destinadas aos membros, descrita na Carta de Brasília<sup>3</sup>:

a) Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise, exigindo-se, para tanto:

[...]

senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaças aos direitos fundamentais.

A intervenção do Ministério Público se deu início no ano de 2019, através de uma reunião promovida pelo promotor de Justiça, titular da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pedreiras, Lindemberg do Nascimento Malagueta Vieira, com gestores do município de Trizidela do Vale/MA, termo judiciário da Comarca de Pedreiras e, após tomar conhecimento da recorrência de fatos relacionados ao vandalismo na rede pública escolar daquele município, decidiu por adotar medidas para sanar os problemas supracitados, tendo em vista que as ações do poder público municipal não estavam sendo exitosas no combate ao problema, gerando gastos públicos demasiados com reformas e reparos constantes. Ao constatar a necessidade de aplicação de alguma medida efetiva e eficaz no combate às ações de vandalismo escolar, o Ministério Público propôs a execução do projeto “A Escola é nossa, Vamos Preservar!”.

O poder executivo no município de Trizidela do Vale/MA enfrentava essa problemática em suas escolas públicas, onde os próprios alunos da rede pública eram os agentes causadores dos danos, o que tem

---

<sup>3</sup> Documento aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, do Conselho Nacional do Ministério Público, ocorrido em setembro de 2016 em Brasília/DF.

obrigado o município a realizar reformas constantes nos prédios escolares a fim de mantê-los em condições adequadas para seu funcionamento. Ocorre que muitos fatos eram recorrentes em razão dos gestores escolares encontrarem dificuldades em aplicar devidamente as medidas administrativas para corrigir o problema, fato que se observa pelos reiterados atos de depredação escolar.

Barboza e Barboza (2015) explicam o porquê dessa atuação ministerial: “Podemos afirmar que o protagonismo do Ministério Público se dá pela atrofia e pela ineficiência dos demais Poderes na concretização dos direitos sociais e garantias individuais e coletivas”. Quando o poder público deixa de aplicar políticas públicas necessárias ao bem-estar da população, faz-se necessário algum tipo de intervenção, e o Ministério Público, como instituição responsável pela defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis<sup>4</sup>, tem sido uma mão forte na indução de políticas públicas.

#### 4 EM QUE CONSISTE O PROJETO

Para integrar essa rede de combate ao vandalismo escolar o Ministério Público é um forte aliado, uma vez que tem atribuição de defesa do patrimônio público e é responsável pela defesa dos direitos da criança e adolescente.

Na execução do projeto, o Ministério Público é responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos resultados das ações propostas, como forma de equacionar os problemas relacionados ao vandalismo escolar, de modo a preservar o patrimônio público escolar, e conseqüentemente racionalizar os recursos públicos, bem como garantir os direitos das crianças e adolescentes e fomentar a cultura do zelo e cuidado pelo bem público.

O projeto “A Escola é Nossa, Vamos Preservar!” consiste em adotar medidas necessárias para o combate ao vandalismo escolar, através da sensibilização dos alunos acerca dos efeitos e resultados de seus atos, responsabilização pelos atos com reflexo a danos patrimoniais, como forma de combater a impunidade, e da capacitação dos profissionais da educação, na adoção de medidas pertinentes no combate aos casos de vandalismo escolar.

---

<sup>4</sup> Artigo 127 da CF/88.



Neste contexto, a Declaração de Cochabamba (UNESCO, 2001) recomenda que, em razão da violência juvenil e outros fatores, sejam adotados esforços na educação de valores e soluções urgentes:

[...]

A realidade do atual mercado de trabalho, em um contexto de poucas oportunidades para o emprego formal, exige o treinamento para o emprego, superando obstáculos para assegurar uma transição efetiva do sistema escolar para o emprego. Além disso, problemas cada vez maiores de violência juvenil, dentro e fora da escola, de dependência de drogas, de gravidez e paternidade de adolescentes, assim como o baixo nível de participação dos jovens na cidadania, exigem esforços na educação de valores e soluções urgentes por parte dos educadores e da sociedade.

A atuação extrajudicial do Ministério Público tem esse caráter de trazer com maior rapidez resultados para solução das situações apontadas.

Souza (2003, p. 121) afirma que “a luta pela valorização do patrimônio tem seu início na própria luta pela defesa dos bens que cercam a escola”. Os adolescentes e jovens precisam se conscientizar de que necessitam cuidar do ambiente em que vivem para que possam desfrutar dele de forma melhor.

O poder público gasta muitos recursos para efetuar manutenções e reparos em prédios escolares e reposição anual de livros didáticos, que também são bens públicos, situações que poderiam ser evitadas com adoção de políticas públicas e realização de programas e projetos que incentivem a cultura da preservação aos bens públicos no ambiente escolar.

Nesta mesma linha, o Conselho Nacional do Ministério Público recomenda aos membros do Ministério Público<sup>5</sup> que adotem medidas de controle, para que os gastos educacionais atendam aos parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade.

<sup>5</sup> Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-044.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2019.

A Escola é um patrimônio público, portanto, cabe não somente à comunidade escolar adotar medidas para sua preservação, mas a todos, desta forma, zelarem por ela; isso inclui não somente o poder executivo, mas os pais de alunos, sociedade e quaisquer atores que puderem contribuir no desenvolvimento de ações educacionais. Os adolescentes que depredam o patrimônio público se enquadram na prática de Atos Infracionais, e o Estatuto da Criança e Adolescente – ECA apresenta medidas que podem ser aplicadas a adolescentes nestas circunstâncias, vejamos o que diz o referido Estatuto Repressor: “Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: [...] II - obrigação de reparar o dano”. Todas as vezes que um adolescente depreda o patrimônio público, ele precisa entender as consequências de seu ato, de forma a não se perpetuar uma cultura de impunidade, que leva outros a praticarem o mesmo, por acharem que o ato de depredação no ambiente escolar é algo comum. Não basta que os gestores escolares apenas apliquem medidas administrativas, é preciso que sejam feitos, quando os casos requererem, os encaminhamentos necessários para as devidas responsabilizações, conforme estabelece o Estatuto da Criança e Adolescente, priorizando a adoção de práticas restaurativas em substituição às práticas meramente punitivas.

## 5 OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO

Constatada a necessidade de aplicação de uma política educacional para sanar a questão do vandalismo escolar no Município de Trizidela do Vale/MA, foi desenvolvido um projeto de intervenção, que originou o Procedimento Administrativo registro SIMP nº. 000966-278/2019, autuado no dia 27 de maio de 2019.

Instaurado o referido Procedimento Administrativo, deu-se prosseguimento às demais etapas para sua execução, iniciando com uma reunião com gestores do município de Trizidela do Vale/MA, ocorrida no gabinete da 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Pedreiras, no dia 26 de junho de 2019, ocasião em que eles manifestaram interesse na aplicação do projeto para combater o vandalismo escolar. Instados a se manifestar oficialmente sobre a execução do projeto, os gestores municipais da cidade de Trizidela do Vale/MA, por meio do ofício nº. 749/2019-SEMED, datado de 30 de julho de 2019, concordaram com a sua aplicação.

No dia 08 de outubro de 2019, ocorreu a primeira capacitação dos gestores escolares das escolas públicas do município de Trizidela do Vale/MA, evento noticiado no site oficial daquele município<sup>6</sup>.

Os gestores escolares foram orientados quanto: à necessidade de adoção de medidas administrativas, no âmbito escolar para apurar todos os fatos relacionados à violência com reflexo na depredação do patrimônio da escola; às legislações voltadas ao público Infante-Juvenil; às medidas aplicadas aos adolescentes infratores; às suas atuações frente aos problemas de vandalismo ocorridos na escola, dentre muitas outras situações de modo a atuar de forma legal e amparada nos regimentos, normas e legislações pertinentes, respeitando-se o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Para mensurar a situação atual relativa aos problemas de vandalismo escolar naquele município, bem como direcionar de forma mais efetiva as ações a serem desenvolvidas pelo projeto, foi aplicado um questionário a 15 (quinze) gestores escolares, contendo 8 (oito) perguntas objetivas, com respostas de múltipla escolha, e sim ou não, que resultou no seguinte resultado:

Pergunta 1 - Ao serem perguntados se havia casos de depredação ao patrimônio escolar nas escolas em que coordenavam, 13 confirmaram a existência de casos em suas escolas. Ainda na mesma pergunta, sobre a frequência dos casos, 3 gestores afirmaram que os casos de depredação são frequentes, 10 afirmaram que os casos não são frequentes e apenas 2 afirmaram não haver casos de depredação em suas escolas.

Ficou evidente, logo na primeira pergunta, a existência de vandalismo escolar, confirmando, assim, os informes da administração superior do poder executivo municipal.

Pergunta 2 - Ao serem perguntados se a escola passou por alguma reforma recentemente, 8 gestores informaram que não e 7 informaram que sim. Quase 50% dos gestores afirmaram que houve reformas na escola, se comparado às respostas anteriores, observa-se que, mesmo reformadas, as escolas continuam a apresentar casos de vandalismo, o que se confirma também pelas respostas da próxima pergunta.

Pergunta 3 - Perguntados se após a reforma realizada na escola, esta sofreu atos de vandalismo; e depredação, 5 responderam que sim.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://trizideladovale.ma.gov.br/informa.php?id=85>. Acesso em: 20 nov. 2019.

Das 7 escolas que receberam benefícios como reformas estruturais, 5 foram alvos de vandalismo; observa-se, com isso, a necessidade de ações para evitar tais atos.

Pergunta 4 - Sobre o estado de conservação da escola, 10 dos professores entrevistados informaram que sua escola se encontra em bom estado, porém com alguns casos resultantes de depredação; 2 deles informaram que a escola se encontra em péssimo estado de conservação, em razão dos constantes casos de depredação e 3 deles informaram que a escola encontra-se em ótimo estado de conservação pela ausência de casos constantes de depredação.

Pergunta 5 - Ao serem indagados sobre qual tipo de depredação é mais comum na escola, os casos mais apontados pela maioria dos gestores foram as depredações de carteiras escolares e pichações nas paredes.

Pergunta 6 - Indagados sobre como costumam lidar com os casos de depredação, a maioria dos gestores informou que convoca os pais dos alunos para tentar solucionar os problemas, 4 deles informaram que não costumam responsabilizar o aluno pelos atos de depredação ocorridos na escola e, apenas um informou que aplica pena de suspensão das aulas nos casos observados. Observa-se com essas respostas que não há um alinhamento administrativo entre as decisões dos gestores escolares, sendo que cada um adota a medida que entende cabível, o que pode gerar situações de constrangimento ou atos arbitrários.

Pergunta 7 - Perguntados sobre qual motivo não responsabilizam os pais pela depredação causada à escola, 5 gestores informaram que é pela situação de hipossuficiência da família, apenas 1 informou que o motivo é por desconhecer as leis e não saber como atuar nestes casos, outros preferiram não responder.

Pergunta 8 - Por último, ao serem perguntados se os casos de depredação escolar são registrados em livro de ocorrência, 9 responderam que não costumam registrá-los e 6 responderam que sim. As respostas a esta questão demonstram a falta de uma uniformização das medidas administrativas dos gestores escolares de modo a ter em registro todos os atos de indisciplina escolar dos alunos para subsidiar possíveis e futuros procedimentos e a requisições ministeriais ou judiciais, quando for o caso.

No contexto geral as respostas serviram para subsidiar uma ação mais direcionada, com possibilidade de maior eficácia em seus resultados no transcurso do projeto de prevenção ao vandalismo escolar.

Para o processo de sensibilização do alunado, o projeto prevê a confecção de cartazes, pôsteres e artes para divulgação, tanto nas escolas como nas mídias e redes sociais, bem como fomentar entre os professores ações, através de projetos interdisciplinares em todas as escolas da rede pública municipal para o envolvimento de toda a comunidade escolar, a fim de que adotem posturas de preservação e zelo pelo ambiente escolar.

Para monitorar os resultados durante a execução do projeto, assim como ser um canal de comunicação entre o poder executivo e o Ministério Público, foi criada uma Comissão de Combate ao Vandalismo Escolar- CCOVE, composta por servidores públicos municipais da educação do município de Trizidela do Vale/MA.

Esta comissão se reunirá com os gestores escolares para elaboração de cronogramas de atuação e ações que serão desenvolvidas nas escolas e para uniformizar as atuações dos gestores escolares em todas as escolas da rede pública do município.

Como forma de monitorar os casos de vandalismo, os gestores das unidades escolares deverão adotar um livro exclusivo para seus registros, fazendo constar datas dos fatos, autores, endereço, contato e nome dos pais ou responsáveis, comunicando imediatamente à comissão todos os casos registrados.

Por sua vez a comissão realizará encontros periódicos com os alunos envolvidos em casos de vandalismo escolar e seus responsáveis, para orientação quanto à necessidade de preservação do patrimônio público, suas responsabilizações e consequências dos atos.

A Comissão de Combate ao Vandalismo Escolar se reunirá com o representante do Ministério Público bimestralmente para avaliação dos resultados ou sempre que necessário.

Será elaborado um material didático para distribuição aos alunos com advertências sobre as consequências do ato infracional consistentes em depredação do patrimônio público, a serem distribuídas nas escolas e divulgadas nas redes sociais para pleno conhecimento dos pais e da comunidade em geral.

## **6 OBJETIVOS DO PROJETO**

O projeto visa combater o vandalismo no ambiente escolar, com adoção de medidas necessárias e legais, sensibilizar os alunos a que preservem o patrimônio escolar, capacitar os docentes e gestores escolares quanto à adoção de medidas legais frente aos problemas relacionados ao vandalismo escolar e criar uma rede de integração entre alunos, pais e educadores para promoção de ações de combate ao vandalismo.

## **7 RESULTADOS ESPERADOS NA EXECUÇÃO DO PROJETO**

Pretende-se, através das ações executadas corrigir problemas de aplicação de políticas públicas de educação, com resultados centrados na redução no índice de vandalismo escolar, aplicação de medidas pedagógicas para coibir seu avanço, redução de gastos com reparos de bens escolares móveis e imóveis, e, preservação e conservação, combater desperdícios de recursos públicos em reparos contínuos de um mesmo bem público vandalizado, criação de uma cultura de conservação a bens públicos.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A atuação do Ministério Público Estadual na indução de políticas públicas educacionais no município de Trizidela do Vale/MA, por meio da execução do projeto “A Escola é Nossa, Vamos Preservar!”, é uma das atuações ministeriais embasadas em diretrizes institucionais, estando amparada pelas legislações vigentes, bem como seguem alinhamentos de normas e de tratados internacionais, como forma de garantir os direitos sociais. Ao perceber a deficiência na aplicação de uma política pública educacional, o promotor de Justiça titular da Promotoria de Justiça da Educação na Comarca de Pedreiras atuou preventivamente, através da execução do projeto “A Escola é Nossa, Vamos Preservar!”, no município de Trizidela do Vale/MA, termo judiciário da Comarca de Pedreiras.

A atuação ministerial em comento visa garantir direitos sociais, através da indução de políticas públicas educacionais de forma extrajudi-

cial e preventiva, portanto, o membro do Ministério Público não atuou em substituição às funções do poder executivo, mas fomentou a execução de políticas públicas em benefício da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Marcio Maia. *Ministério Público e Políticas Públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais*. Curitiba: Juruá, 2017. 242p.

BARBOZA, A. R. R.; BARBOZA, T. do A. O desafio do ministério público como agente de transformação: responsabilidade política e social. *Serviço Social e Saúde*, Campinas, v. 13, n. 2, 205-224, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/sss.v13i2.8634901>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. *Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Carta de Brasília*. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA\\_DE\\_BRAS%C3%8DLIA.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf). Acesso em: 10 dez. 2019.

LOPES, Naiara de Oliveira Basilio. *O Ministério Público na Constituição Federal de 1988*. 2015. 43f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Sinop (UNIC-SINOP), Sinop, 2015. (online). Disponível em: <https://monografias.brasil.escola.uol.com.br/direito/o-ministerio-publico-na-constituicao-federal-1988.htm>. Acesso em: 11 set. 2019.

MARANHÃO. Ministério Público. *Planejamento estratégico 2016-2021*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2016. 102 p. il.

SILVA, Cláudio Barros. Necessidade de mudança de postura na intervenção do Ministério Público. Para a efetiva ação, deve o Ministério Público priorizar a qualidade frente à quantidade. Priorizar a ação diante da intervenção. *In: CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO*, 3., 1994, Canela. *Anais* [...]. Porto Alegre: Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 1994. Tese n. 75, p. 253-258.

SOUZA, Djacyr. *Preservação do Ambiente: uma ação de cidadania*. Fortaleza: Brasil Tropical, 2003.

UNESCO. *Declaração de Cochabamba: Educação para Todos; cumprindo nossos compromissos coletivos*. Brasília, DF: UNESCO, 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127510>. Acesso em: 27 nov. 2019.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtien: UNESCO, 1990.

UNICEF. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* (Conferência de Jomtien – 1990).

Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 27 nov. 2019.





# A IMPORTÂNCIA DO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS DE FAMÍLIA E PROTEÇÃO DE VÍNCULOS FAMILIARES EM COMARCAS ONDE INEXISTE A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO

THE IMPORTANCE OF THE PROFILE OF THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN THE EXTRAJUDICIAL SOLUTION OF FAMILY CONFLICTS AND PROTECTION OF FAMILY LINKS IN COUNTIES WHERE THERE IS NO PUBLIC DEFENDER'S OFFICE OF MARANHÃO STATE

*Renata Kerly Araújo Sarges<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo trata da análise do novo perfil resolutivo do Ministério Público em contraste com o perfil demandista. Põe-se em evidência a importância da atuação do Ministério Público resolutivo nos conflitos de família nas comarcas onde inexistente a Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Este tema surgiu a partir da práxis desenvolvida e analisada nestas comarcas, havendo a necessidade de se buscar uma solução mais célere nos conflitos familiares, uma vez que não há Defensoria Pública e foi percebido que a judicialização de todos os conflitos e demandas familiares muitas vezes não alcança efetividade, devido à demora na prestação jurisdicional. O artigo desenvolveu-se a partir da reflexão em pesquisas bibliográficas nas literaturas existentes.

**Palavras-chave:** perfil do Ministério Público resolutivo; perfil demandista; solução extrajudicial; conflito de famílias; Resolução nº 118/2014-CNMP.

**Abstract:** This article deals with the analysis of the new resolute profile of the Public Prosecution Office in contrast to the demandist profile. It highlights the importance of the action of the resolute Public Prosecutor's Office in family conflicts in counties where there is no Public Defender's Office of Maranhão State. This theme arose from the praxis developed and analyzed in these counties,

---

<sup>1</sup> Servidora do Ministério Público do Estado do Maranhão. Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Graduada em Direito pela Faculdade São Luís – FACSÁOLUÍS. E-mail: renatasarges@mpma.mp.br.

with the need to seek a swifter solution in family conflicts, since there is no Public Defender's Office and it was realized that the judicialization of all family conflicts and demands often does not achieve effectiveness, due to the delay in the jurisdictional provision. The article was developed from the reflection in bibliographic research in the existing literature.

**Keywords:** profile of the resolving Public Prosecutor's Office; demand profile; out-of-court settlement; family conflicts; Resolution no. 118/2014 of the CNMP.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente texto propõe-se a fazer uma análise do Ministério Público enquanto instituição e compreender as transformações a partir do novo perfil resolutivo aplicado na solução extrajudicial de conflitos de família, especialmente em comarcas do Maranhão onde inexistente Defensoria Pública.

Para tanto, utilizando-se do método analítico, faz-se uma abordagem sobre o Ministério Público como instituição permanente e essencial à justiça, mostrando aspectos conceituais e seus diferentes perfis, traçando um paralelo entre o perfil demandista e o novo perfil resolutivo.

Sabe-se que o Ministério Público, conforme preconiza o art. 127 da Constituição Federal da República, é uma instituição permanente, essencial à justiça, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e indisponíveis, sendo sempre lembrado por sua atuação criminal, tendo em vista ser o titular da ação penal (art.129, I, da CF/88), porém há de se ressaltar a importante missão de fiscalização de direitos civis coletivos e individuais da sociedade.

Importante assentar que o ambiente de atuação para a tutela dos direitos pretendidos poderá dar-se em atuação extrajudicial (administrativa e extrajudicial) e judicial, em ambas atuações é exigida eficácia no desenvolvimento de soluções dos conflitos sociais.

Diante dessa amplitude e extensão de diferentes áreas e formas de atuação do Ministério Público no âmbito judicial e extrajudicial cível, como parte ou fiscal da ordem jurídica, optou-se pelo recorte metodológico, para a contextual atuação extrajudicial em conflitos de família onde inexistem Defensorias Públicas.

A Defensoria Pública é a instituição responsável por garantir assistência jurídica integral e gratuita a todos aqueles que comprovem hi-

possuficiência econômica, conforme previsto no art. 134 da Constituição Federal de 1988.

No Estado do Maranhão, a Defensoria Pública foi criada pela Lei Complementar n.º 19/1994. Contudo, só foi efetivamente instalada no ano de 2001. No entanto, a deficiência estrutural estatal não permite que haja uma Defensoria em cada Comarca do Estado, restando ao Ministério Público Estadual, em situações excepcionais, sob o fundamento da legitimidade ativa do Ministério Público para figurar no polo ativo de ações em favor de menores, na condição de substituto processual, atuar nestas localidades, garantindo à população carente o acesso à justiça, assistência jurídica, judicial e extrajudicial, e orientação na resolução de conflitos, principalmente na área de direito das famílias.

Por fim, faz-se uma análise a respeito da importância do Ministério Público resolutivo ressaltando a necessidade dos membros utilizarem os mecanismos de autocomposição previstos na Resolução n.º 118/2014 – CNMP, na atuação de conflitos de família em comarcas onde inexistente Defensoria Pública no Estado do Maranhão.

## **2 MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO PERMANENTE E ESSENCIAL À JUSTIÇA**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco divisório entre dois pontos de vista do Ministério Público, antes, o valor e a missão eram unicamente atrelados à capacidade de intervenção judicial, o que o tornava puramente demandista, limitando os direitos e garantias individuais da época.

### **2.1 Aspectos conceituais do Ministério Público**

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, onde se definiram a atribuição, as diretrizes e a atuação judicial do Ministério Público, já tradicionalmente reconhecidas, também trouxe a correspondente atuação extrajudicial, devendo esta ser consolidada e abrangente, relacionando-se ao ideal de Justiça. Esta nova visão de competência do Ministério Público tornou a instituição autônoma e permanente capaz de atuar com liberdade na defesa dos interesses sociais e individuais, e privilegiando a atuação preventiva, isto é, um novo modelo alternativo à demanda judicial.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625/93) instituiu a figura da Promotoria de Justiça como Órgão da Administração do Ministério Público, sendo esta um órgão de representação da política institucional na sua base territorial de atuação, e além das tarefas administrativas que dão suporte à atividade fim, assume importante papel perante a comunidade local ao encaminhar à Procuradoria Geral de Justiça sugestões para elaboração de projetos e campanhas de acordo com sua realidade e necessidades.

Goulart (2019, p. 179) assim define a Promotoria de Justiça:

Como unidade responsável pela implementação da estratégia institucional, a Promotoria de Justiça deve funcionar como órgão local de representação do Ministério Público na articulação de políticas públicas. Deve intervir nos antigos e novos espaços de negociação política como órgão mediador, regulador e corretor de desigualdades sociais e das práticas anticomunitárias.

Os membros do Ministério Público dispõem de uma série de instrumentos que têm por finalidade subsidiar suas atuações nas Promotorias de Justiça, defendendo-se a utilização destes na tutela dos direitos e para que o Judiciário não seja o principal palco da atuação ministerial; são estes: inquérito civil, procedimento preparatório, notícia de fato/peça de informação/representação), reunião/audiências públicas, recomendação administrativa, termo de ajustamento de conduta, procedimento investigatório criminal, mecanismos de autocomposição, e atividades não-procedimentais.

Tem-se na Audiência Pública um relevante papel como instrumento resolutivo, voltado para o incentivo da participação popular na melhoria da vida em sociedade, onde há o fortalecimento da democracia e da instituição.

Quanto à legitimidade do Ministério Público, poderá agir na condição de sujeito de direito e ativo, na condição de parte e na condição de fiscal da lei (*custus legis* ou fiscal da ordem jurídica), nesta última, atua entre terceiros representando interesse e apresenta posicionamento para consideração, bem como poderá proceder a intervenção mediadora.

O Ministério Público, com atuação relacionada à natureza do direito tutelado, tem como escopo a promoção e tutela de direitos, os quais

podem ser coletivos ou individuais, específicos ou gerais. A tutela de interesses coletivos, dita como especializada, e quanto à tutela individual, esta mais extensa inclui: família, infância e juventude, geralmente na atuação judicial, e intervenção na área cível de um modo geral.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8625/93) faz referência à situação extrajudicial em apenas dois registros: que a chefia do Ministério Público seria exercida pelo Procurador-Geral de Justiça, que a representa judicial e extrajudicialmente, bem como é referido no § 1º, do art. 23, do mesmo diploma, que “as Promotorias de Justiça poderão ser judiciais ou extrajudiciais, especializadas, gerais ou cumulativas.”

Importante destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público publicou, em 1º de dezembro de 2014, a Resolução nº 118, que estabelece a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, onde apresenta detalhadamente as práticas autocompositivas: negociação (art. 8º), mediação (art. 9º), conciliação (art. 11), práticas restaurativas (art. 13), convenções processuais (art. 15). E, em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que ao Ministério Público cabe implementar e adotar os referidos mecanismos de autocomposição, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Esses instrumentos, ao serem utilizados pelo Ministério Público para a resoluções de questões, buscam a aproximação com a sociedade civil, consolidando um perfil resolutivo e fortalecendo como nova identidade institucional.

Dessa forma, é importante compreender as diferenças entre esses mecanismos e saber qual aplicá-lo ante a natureza do direito tutelado, se individual ou coletivo, esta atuação voltada à aquisição de conhecimentos específicos e diferenciados.

## **2.2 Perfil do Ministério Público Demandista**

A perspectiva demandista da atuação do Ministério Público está intrinsecamente ligada ao Poder Judiciário, atuando como mero intermediário na resolução dos litígios, com demandas que sobrecarregam o sistema, consomem tempo demasiadamente longo e muitas vezes com soluções ineficazes.

O perfil demandista requer do Ministério Público um promotor voltado às medidas judiciais e cumprimento de prazos processuais, pare-

cerista, reativo e burocrático, ou seja, seguindo um modelo de equiparação ao Judiciário, e assim se distanciando cada vez mais da comunidade. Nesse contexto, no que tange ao perfil do Ministério Público voltado à esfera judicial, a LC nº 40/81, em seu art. 1º destaca:

*O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar (BRASIL, 1981, grifo nosso).*

Com o amadurecimento democrático da sociedade brasileira, a população está mais exigente de resultados e eficiência em relação às instituições; o Judiciário deve ser visto como última *ratio*, enquanto a composição prévia extrajudicial como *prima ratio*, pois existem outras formas de garantir direitos aos cidadãos, o que se propõe é a adoção de um modelo resolutivo e o fortalecimento de um perfil mais proativo e dinâmico.

O novo paradigma jurídico que se apresenta é mais negocial e menos burocrático, requer o fortalecimento da sociedade, aprimoramento da prestação jurisdicional por parte da Instituição, resolução e prevenção de conflitos.

### **3 GÊNESE DO NOVO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO**

Este novo Ministério Público surge da necessidade de buscar um contato mais próximo com a sociedade, que atualmente exige mais efetividade na resolução dos conflitos sociais. Por essa razão, o Ministério Público se reinventou desde a CRF/88 buscando meios de fortalecer sua atuação sem perder espaço e notoriedade, demonstrando eficácia social no exercício de suas atribuições, mesmo com altas cargas de trabalho e com grande demanda de ações não solucionadas pelo Poder Judiciário.

É importante salientar que o fato da morosidade nas ações judiciais se dá devido ao grande número de demandas, aliado à burocracia e ao número insuficiente de profissionais que compõem o quadro do Judiciário, causando um descrédito do cidadão na justiça brasileira.

Diante desse contexto, as mudanças se fazem necessárias na Instituição Ministério Público, para responder aos anseios da sociedade de forma mais ágil, democrática e participativa. Atuar como agente de transformação social, utilizando-se de um novo instrumental jurídico para a defesa dos direitos coletivos, difusos e individual indisponível.

O Ministério Público resolutivo, além da Constituição, é regido por diretrizes da Resolução nº 118/2014 – CNMP, que institui a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, onde apresenta mecanismos como negociação (art. 8º), mediação (art. 9º), conciliação (art. 11), práticas restaurativas (art. 13) e convenções processuais (art. 15). E, em seu art. 7º, orienta a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição. Todas estas normas estão presentes na Carta de Brasília, firmada em setembro de 2016 pelo CNMP, onde também se estabelece a necessidade de se consolidar um novo paradigma de atuação ministerial, norteado por princípios que objetivam a modernização das funções dos Promotores de Justiça e Procuradores da República.

No cenário atual, o Ministério Público, enquanto instituição primordial para a consolidação das conquistas obtidas na CF/1988, necessita passar por mudanças imprescindíveis para adoção de uma dinâmica institucional resolutiva, uma atuação livre e independente, na estabilidade dos avanços conquistados pela sociedade brasileira e seus membros, nos limites de suas atuações, buscando maior proximidade com os cidadãos, assunção de responsabilidade e assumir uma práxis diferenciada.

O termo Ministério Público resolutivo foi usado como definição de uma nova forma de atuação dos Promotores de Justiça e Procuradores da República, tendo em vista uma efetiva resolução dos conflitos sociais por meio de medidas extrajudiciais e que apresentem efetivamente resultados.

O propósito do Ministério Público resolutivo nasce com o anseio de suprir o modelo tradicionalmente demandista, que atua como intermediário utilizando o Poder Judiciário como instrumento de resolução dos conflitos sociais.

Segundo Goulart (2018), o texto constitucional vigente traz uma nova missão que concede ao Ministério Público essa atuação ampla e importância política, enaltecendo a instituição como coconstrutora do projeto de democracia fundamental firmado pela Constituição de 1988.

O autor Giacoia (2007, p. 283) descreve de forma brilhante o Ministério Público resolutivo:



O Ministério Público que queremos e estamos edificando, pois, com férrea determinação e invulgar coragem, não é um Ministério Público acomodado à sombra das estruturas dominantes, acovardado, dócil e complacente com os poderosos, e intransigente e implacável somente com os fracos e débeis. Não é um Ministério Público burocrático, distante, insensível, fechado e recolhido em gabinetes refrigerados. Mas é um Ministério Público vibrante, desbravador, destemido, valente, valoroso, sensível aos movimentos, anseios e necessidades da nação brasileira. É um Ministério Público que caminha lado a lado com o cidadão pacato e honesto, misturando a nossa gente, auscultando os seus anseios, na busca incessante de Justiça Social.

Diante disso, o Ministério Público passou a desempenhar igualmente perante o Poder Judiciário e outras instituições que devem assegurar a garantia constitucional, a função de conferir aos cidadãos novos meios de acesso à justiça.

Com a prática deste novo perfil, a atuação do Ministério Público resolutivo passa a ter efeitos positivos, diminuindo as demandas judiciais, com a realização de grande número de acordos em várias áreas de conflitos sociais (GORDILHO, 1998).

Partindo dessa nova concepção crítica sobre as atuais formas de composição judicial, a atuação do Ministério Público resolutivo tem atingido importantes progressos na resolução de conflitos sociais, o que gerou um novo pensamento crítico sobre o Direito. Este, como um instrumento político de acesso a uma ordem jurídica justa, efetiva e democrática para todos.

Um dos direitos fundamentais do cidadão é o acesso à justiça, porque é através dele que se asseguram todos os outros; este não se resume somente à demanda judicial, mesmo que seja importante, há outras maneiras de resolução de conflitos e assegurar direitos aos seus respectivos destinatários, como a utilização da mediação, negociação, conciliação, medidas de autocomposição, mais rápidas e que proporcionam ao cidadão o sentimento de bem-estar e paz (ASSAGRA, 2018).

Assim, neste cenário, o Ministério Público resolutivo surge como uma ferramenta, uma possibilidade de acesso à justiça, tendo em vista a disposição de procedimentos investigativos e instrumentos con-

sensuais extrajudiciais que permitem a efetivação dos direitos fundamentais (DAHER, 2018).

No que concerne à importância desse novo Ministério Público resolutivo, cabe frisar que a sua atuação valoriza, além dos direitos sociais e coletivos, também os direitos individuais e indisponíveis, e em comarcas onde inexistente Defensoria Pública, o direito das famílias e seus conflitos tornam-se pauta recorrente e demandas crescentes (ação de alimentos, guarda, cumprimento de sentença de obrigação alimentar, investigação de paternidade, alimentos gravídicos, etc.) no cotidiano das Promotorias de Justiça.

Para desenvolver essa nova atuação resolutiva, imprescinde que os membros adotem, sempre que possível, soluções extrajudiciais buscando um agir proativo, menos burocrático, priorizando uma atuação preventiva, com soluções mais céleres para amenizar os danos e violações aos seus integrantes.

#### **4 A IMPORTÂNCIA DO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS DE FAMÍLIA E PROTEÇÃO DE VÍNCULOS FAMILIARES EM COMARCAS ONDE INEXISTE A DEFENSORIA PÚBLICA NO ESTADO DO MARANHÃO**

A atual conjuntura familiar plúrima decorre de alterações econômicas, políticas, culturais, inovações biotecnológicas que influenciaram o cenário social e a família, como *célula mater*, auferindo novas formas de configuração e variantes a este grupo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A família como instituição está presente em todas as sociedades independentemente do país, período histórico, hábitos e cultura. Esta organização social torna-se resultado das mudanças de paradigmas decorrentes de fatores histórico-sociais, antropológicos, políticos, religiosos, econômicos e morais que influenciam e transfiguram-na constantemente, tornando-se um produto das formas de organização e civilizações que ao longo do tempo o homem vivencia para garantir sua espécie e sobrevivência.

Para a doutrinadora Dias (2013, p. 27), a família pode ser assim estabelecida:

A família é uma construção cultural - Possui uma estrutura psíquica, onde todos ocupam um lugar, possuem uma função, lugar de pai, lugar de mãe, lugar de filhos - sem necessariamente estarem ligados biologicamente. Essa estrutura deve ser preservada como Lar: lugar de afeto e respeito.

O entendimento de família perpassa pela relação de parentesco, a qual é responsável por definir quem são os descendentes do mesmo tronco familiar, estabelecidos em linha reta ou colateral e quais os resultados destes vínculos.

Sem dúvida, este instituto modifica-se constantemente devido ao dinamismo da sociedade em que vivemos e, por isso, exige-se que o sistema jurídico que os regulamenta esteja atento à necessidade de alterações nas técnicas jurídicas muitas vezes claudicantes, para que efetivamente sejam tuteladas e regulamentadas as reais situações que ocorrem no âmbito familiar e social.

A atuação do Ministério Público, no âmbito do direito de família, onde existe a instituição Defensoria Pública que garantirá o acesso à justiça aos hipossuficientes, não será como parte, e sim como fiscal da lei, zelando pelos interesses indisponíveis. Assim, a atuação ministerial nas ações de famílias, segundo o perfil demandista, é fiscalizar os feitos perante o Poder Judiciário, acompanhar para que o deslinde das questões seja concluído mediante homologação de acordos ou um julgamento com a devida observância do processo legal.

O art. 178, II, da Lei n.º 13.105/15 – CPC, estabelece que nos processos em que envolvam interesses de incapazes, presente estará o Ministério Público. O mesmo diploma legal tem um capítulo específico para tratar das “ações de família”, contendo sete artigos (693 a 699) com aspectos extremamente relevantes para as famílias. Insta consignar que no art. 694, *caput* e parágrafo único, é destacada a importância dos instrumentos de autocomposição na resolução dos conflitos, vejamos:

Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação. Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspen-

são do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar (BRASIL, 2015).

Contudo, como já anunciado anteriormente, no Maranhão, são raras as comarcas atendidas pela Defensoria Pública, pois, embora prevista constitucionalmente, sua instalação é recente e ainda é insuficiente o número de Núcleos pelo Estado.

A partir dessa vivência, observa-se a necessidade da atuação dessa nova modalidade de Ministério Público resolutivo, para dar aos anseios da população respostas mais ágeis aos problemas sociais, que necessitam de urgência, pois trata-se muitas vezes da sobrevivência de membros de famílias.

Desta forma, cabe ao Ministério Público atuar no zelo do direito indisponível, atuando nas demandas decorrentes dos conflitos familiares que geralmente originam as ações de alimentos (fixação, revisão, exoneração), demanda muito recorrente principalmente em comarcas/cidades pequenas e de população pobre, ou de execução/cumprimento de sentença de obrigação alimentar (inadimplência – coação patrimonial ou mesmo coação pessoal), onde vê-se que a parte exequente busca atender a necessidades básicas e essenciais para uma vida digna do alimentante exequente, investigação de paternidade, dissolução de entidade familiar (divórcio, separação, reconhecimento e dissolução de união estável, partilha), inventário, e até mesmo ações de interdição e curatela, ações de guarda, visitas.

Partindo desse pressuposto, cada vez mais, busca-se a tutela jurisdicional do Estado para resolução de litígios ligados às famílias, em uma escala progressiva e constante, onde algumas vezes o direito indisponível da parte é subutilizado por interesses dissimulados de seus representantes.

O art. 227 da Constituição Federal previu, de forma expressa que é dever da família, sociedade e Estado a proteção integral da criança e do adolescente, em consonância com o art. 3º do Estatuto da Criança e Adolescente. E é justamente com o objetivo de proteção às crianças e adolescentes que surgem as principais demandas e conflitos familiares nas Promotorias de Justiça onde inexistente Defensoria Pública.

Para Alves e Berclaz (2015, p. 304), “constitui a demanda por alimentos, sem dúvida, a maior incidência de casos e processos envolvendo a necessidade de manifestação do Ministério Público no âmbito do direito de família.”

Assim, havendo o rompimento da relação afetiva e deixando os pais de conviverem, exige-se a obrigação de pagar valor devido a título de pensão alimentícia, exigibilidade requerida até mesmo antes do filho nascer por intermédio da ação de alimentos gravídicos (Lei 11.804/08), e após fixada a obrigação alimentar, pode ser revisada ou exonerada, desde que observados os critérios legais. Ressalta-se que tal obrigação é oriunda do princípio da responsabilidade parental e solidariedade.

Partindo dessa compreensão, há necessidade de um perfil resolutivo, onde o membro do *parquet* estará mais próximo da comunidade, com atuação preventiva e mediadora, adotando postura administrativa de solução extrajudicial dos conflitos familiares e tendo a possibilidade de utilizar-se de expedientes verificatórios acerca do contexto fático do litígio, poderá solicitar o acompanhamento por equipe multidisciplinar, requerer auxílio dos conselhos tutelares ou órgãos assistenciais, intervindo de forma dialógica e por mecanismos de autocomposição para resolução dos problemas, consolidando o viés resolutivo e preservando os vínculos familiares.

Como aspecto destacado inicialmente na atuação ministerial resolutiva no âmbito das famílias, tem-se por intenção adotar como prioridade a solução extrajudicial aos conflitos, diminuindo o número de ações, muitas vezes inefetivas e morosas, sem prejuízo da adoção das medidas judiciais extremamente necessárias, para fins de mudança no contexto fático vivido por essas famílias.

Diante do entendimento de adoção deste novo perfil nos supracitados conflitos familiares, faz-se necessária a observação de algumas etapas importantes: 1) Identificação das partes e demanda, delimitação do problema e medidas sugeridas e implementadas; 2) Acolhimento e sensibilização, objetivando, via conciliação, resultados com menos dispêndio de tempo, esforços, recursos públicos, onde serão minimizados os danos para crianças/adolescentes salvaguardando os direitos e interesses deles e dos incapazes envolvidos; 3) Direcionamento para acompanhamento por órgãos assistenciais (CREAS, CRAS); 4) Acompanhamento do acordo homologado.

No caso das propostas de soluções extrajudiciais para tais conflitos, a atuação ministerial tem como instrumentos que lhe são conferidos: Notícia de Fato (Resolução nº 174 do CNMP, art. 4º, tem um prazo de 30 dias, prorrogáveis por 90 dias, pode ser apresentada por qualquer cidadão

informando violação de direito que exige atuação do MP), Procedimento Administrativo (PA) (art. 8º da Resolução nº 174/2017 do CNMP), não possui caráter investigativo e visa acompanhar o cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, ou fiscalizar políticas públicas ou instituições; Procedimento Preparatório; Inquérito Civil (Resolução nº 23/2007); Procedimento Investigatório Criminal; Recomendação Administrativa ou Recomendação Notificatória; Audiência Pública e Acordo de Não Persecução Penal.

Destaca-se pela própria natureza, importância e finalidade da Resolução nº 118/2014 – CNMP, que trata da aplicação de práticas autocompositivas e possibilita aos promotores de justiça intervenções propondo resoluções até mesmo antes da instauração dos conflitos. Nesse sentido, Cambi e Porto (2019, p. 16) destacam a utilização da Resolução n.º 118/2014 como ferramenta efetiva e adicional para definição de estratégias mais eficientes de resolução de conflitos:

A disseminação da cultura da pacificação, em conjunto à redução da utilização do aparato judicial e da constituição de litigiosidade, culminam na resolutividade almejada pelo Órgão Ministerial, atuando como agente político, visando estabelecer vínculos de empoderamento das partes, as quais não dependem exclusivamente do Estado para a resolução dos conflitos, munindo-se de soluções consensuais estabelecidas pela Resolução n.º 118/2014.

A partir das medidas autocompositivas estabelecidas pela Resolução n.º 118/2014, faz-se necessário destacar as características e funções com a finalidade de permitir ao membro a análise da medida mais adequada para a resolução do problema.

O mecanismo de negociação (art. 8º) deve ser utilizado em “conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa dos direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal.” Enquanto a mediação (art. 9º) é recomendada como mecanismo de prevenção para as demandas independentemente de sua judicialização, razão pela qual é muito utilizada para soluções de conflitos em diversas áreas do Direito, especialmente em conflitos de famílias.

O Código de Processo Civil também estimula sua prática no art. 165, § 3º, onde estabelece que a mediação ocupará papel de destaque e será preferencialmente usada em demandas em que houver prévio vínculo entre as partes, as quais terão participação ativa na busca pela resolução, ocasião em que o mediador analisa o conflito e as auxiliam na compreensão das questões de interesses, fortalecendo a prática do diálogo, culminando na solução consensual idealizada pelos próprios litigantes.

Já a conciliação (art. 11) é indicada para litígios “que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos.” No CPC, está previsto no art. 165, § 2º, que a conciliação ocorra onde não haja vínculo anterior entre as partes, podendo o conciliador sugerir soluções para resolução do conflito.

A participação do Ministério Público na instauração das práticas restaurativas (art. 13) ocorre em situações de reparação dos efeitos da infração a partir de um acordo entre as partes, objetivando o bom convívio e a pacificação dos relacionamentos sociais. Por último, o mecanismo de convenções processuais (art. 15) permite ao Ministério Público a celebração de acordo entre as partes visando construir, modificar e extinguir demandas que já existem no âmbito judicial, ou seja, método autocompositivo que objetiva regulamentar o ajuste firmado entre os litigantes, de maneira a estabelecer obrigações e deveres, a partir de um acordo processual.

A atuação resolutiva e autocompositiva do Ministério Público com base na autonomia funcional possibilita ao membro uma atuação preventiva, na indução de políticas públicas e por meio das técnicas de autocomposição priorizar a solução direta dos litígios adotando a mais adequada na esfera extrajudicial.

Assim, no âmbito dos conflitos familiares, o Órgão Ministerial resolutivo, atento às necessidades de sua Promotoria de Justiça e à pretensão da comunidade local, pode repensar a atuação institucional, haja vista não possuir um padrão estipulado para atuação, elegendo a melhor forma de proceder à autocomposição dos conflitos de família onde inexistente Defensoria Pública no Maranhão.

Desta forma, o Promotor pode exercer de modo ativo a via extrajudicial, exercendo papel social de agente político, estimulando o diálogo, fortalecendo a cidadania e participação ativa dos envolvidos, despertando a consciência de seus problemas e responsabilidade na condução destes na resolução eficiente da questão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma sociedade em constante mudança exige um processo de construção de uma nova identidade institucional para atender de maneira mais eficiente às novas demandas. O Ministério Público se insere nesse contexto como órgão moldado para defender os interesses da sociedade.

Dessa forma, os membros do Ministério Público estão se distanciando dos princípios formais e individualistas do paradigma demandista e, ao mesmo tempo, se aproximando dos valores éticos clamados por uma nova sociedade.

Por isso, observando a realidade das muitas comarcas onde inexistente a Defensoria Pública no Maranhão, deixando o cidadão vulnerável ao cumprimento dos seus direitos, buscou-se fazer uma análise da problemática com o objetivo de utilizar-se do novo perfil do Ministério Público resolutivo, para atender melhor aos anseios dos cidadãos, sobretudo no âmbito familiar, assumindo o compromisso de reconhecer direitos, reduzir desigualdades, viabilizar o acesso à justiça e preservar vínculos, o que certamente poderá ser feito pelo Judiciário, porém não deve ser a única instância.

Buscou-se demonstrar que a resolutividade do Ministério Público perpassa pela atuação extrajudicial e utilização dos principais instrumentos de resolutividade ministerial, visando a uma atuação mais dialógica e efetiva na resolução de questões de conflitos familiares.

O Ministério Público vem desempenhando um novo papel social com mais liberdade e autonomia, quebrando as amarras que o prendiam ao perfil demandista. Hoje, pode atuar com legitimidade resolvendo conflitos e criando políticas de prevenção de danos, princípios adquiridos a partir da CF/88, equiparando-se ao Poder Judiciário.

Portanto, espera-se que o presente trabalho complementa a discussão sobre a necessidade de adotar um perfil mais resolutivo no que tange à tutela de direitos sociais e individuais indisponíveis, especificamente na atuação de Promotores de Justiça diante dos conflitos familiares em comarcas onde não há Defensoria Pública e como é notório, principalmente conflitos que envolvem crianças e adolescentes, o que requer uma solução célere, efetiva e menos danosa para prevalecer o cumprimento das obrigações e deveres de forma mais respeitosa, digna e preservando-se os vínculos familiares.



## REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. *Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajudicial*. 5. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

ASSAGRA, Gregório: Teoria crítica do direito, o Acesso à Justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de Acesso à Justiça. *Revista Por um Ministério Público Resolutivo*, Salvador, p. 42-63, 2018. Disponível em: [https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. *Código de Processo Civil*: Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014*. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução n.º 174 do CNMP, de 04 de julho de 2017*. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981*. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm). Acesso em: 15 dez. 2019.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Público Resolutivo).

DAHER, Lenna. O Ministério Público como garantia de Acesso à Justiça e a necessidade de definição de parâmetros institucionais para a utilização adequada dos métodos de solução dos conflitos. *Revista Por um Ministério Público Resolutivo*, Salvador, p. 64-74, 2018. Disponível em: [https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

DIAS, Maria Berenie. *Manual de Direito das Famílias*. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. *Revista Justitia*, São Paulo, n.197, p. 279-286, jul./dez. 2007.

GORDILHO, Heron. O Ministério Público e os movimentos sociais. *Revista do Ministério Público do Estado da Bahia*, Salvador, v. 7, n. 9, 1998.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. (Coleção Ministério Resolutivo).

GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. *Revista Por um Ministério Público Resolutivo*, Salvador, p. 25-41, 2018. Disponível em: [https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf). Acesso em: 22 dez. 2019.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. *Ministério Público resolutivo: no enfoque do acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise*. Coordenação Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a dinâmica. *De Jure: Revista Jurídica*, Belo Horizonte, v.14, n. 24, jan./jun. 2015, p. 138-176. Disponível em: <http://dejure.mpmg.mp.br/index.php/dejure/article/view/178/33>. Acesso em: 20 dez. 2019.





---

# DISCURSOS

---



# DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ABERTURA DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau<sup>2</sup>*

Senhoras e Senhores,

Na atualidade, constrói-se o consenso de que a história da humanidade se divide em três eras: Agrícola, Industrial e Digital. Na Era Digital a sociedade tem sido identificada como “sociedade da informação”, cuja cultura e economia dependem essencialmente da tecnologia, da comunicação e da informação. Nessa Era, o vínculo existente entre o Direito e os termos “digital”, “eletrônico”, “informático”, “cibernético” e “tecnologia da informação”, torna-se cada vez mais evidente.

Nesse ambiente, um dos grandes desafios do Ministério Público é zelar pela conversão da rápida evolução da Era Digital e das ferramentas de última geração, inerentes aos avanços tecnológicos adquiridos ao longo de apenas meio século, em benefícios reais para os cidadãos mais vulneráveis e para o meio ambiente, como forma de garantia indelével dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, em reconhecimento à supremacia do interesse público.

Atento a esse desafio, já em 2017 o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 171, instituindo a Política Nacional de TI no Ministério Público, tendo como objetivo “alinhar as práticas de governança e gestão de TI em todas as unidades e os ramos do Ministério Público”.

Delá para cá, muitos foram os avanços tecnológicos. Todavia, a partir do começo deste ano, a humanidade foi assolada pelo novo coronavírus, prenunciando profusão de mortes e recessão mundial profunda.

Mas exatamente aí é que entra a resiliência humana, além do que há quem veja em grandes crises oportunidades extraordinárias. A maior crise do nosso tempo é, sem dúvida, a Pandemia da Covid-19. E a grande oportunidade é a possibilidade de maximização do uso das plataformas

---

<sup>1</sup> Proferido em 3 de dezembro de 2020.

<sup>2</sup> Procurador-Geral de Justiça do Estado do Maranhão.

tecnológicas da Era Digital em benefício da sociedade, do ser humano e do mundo em que vivemos, o que só é possível no Estado Democrático de Direito.

Registro que um dos primeiros a reconhecer a importância do largo uso da tecnologia em meio à pandemia foi o ministro Dias Toffoli, que, presidindo o Supremo Tribunal Federal, prorrogou o prazo do trabalho remoto na Suprema Corte até janeiro de 2021, com base no evidente ganho em produtividade, em redução do perigo de contágio do coronavírus e na economia gerada.

O ministro Luiz Fux, por sua vez, ao tomar posse como presidente do STF, elencou cinco eixos de sua gestão, a saber: proteção dos direitos humanos e do meio ambiente; garantia da segurança jurídica; combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; e fortalecimento da vocação constitucional do Supremo Tribunal Federal, declarando que esses eixos estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

No Estado do Maranhão, enfrentamos, no ano de 2020, desafios extraordinários na condução do Ministério Público, potencializados pela eclosão e expansão da Pandemia da Covid-19, que podemos considerar como sendo “a crise”. No entanto, com foco, austeridade e transparência, e contando com o empenho de uma equipe de membros e servidores altamente eficiente, motivada e comprometida, avançamos muito e avançaremos ainda mais em 2021. Esses são os vetores das oportunidades.

Como aproveitamento das oportunidades surgidas, e em decorrência dos esforços empreendidos, destaco: avanços na seara remuneratória, nos investimentos em capacitação dos membros e servidores, em obras e serviços, e em medidas, como a instituição do Núcleo de Promoção da Diversidade, cuja atuação será ampla, na defesa do seu objeto, conforme preconiza a Constituição da República, e investimento em tecnologia, que, parafraseando o ministro Luiz Fux, aliada à força de trabalho do Ministério Público maranhense, será o alicerce para que as metas sejam alcançadas.

Nesse panorama, idealizamos a realização deste 10º Congresso do Ministério Público do nosso Estado, o primeiro em formato totalmente digital, com o tema “Antigas Violações e Novas ferramentas: Desafios e Perspectivas do Ministério Público”, que reflete o firme propósito dos diversos órgãos ministeriais maranhenses de assegurar a efetividade dos direitos humanos dos mais vulneráveis, notadamente em meio à pandemia

que assola, principalmente, o lado mais frágil da humanidade. Esse é o principal desafio.

As perspectivas institucionais, por seu turno, consistem no investimento e no uso de ferramentas da tecnologia de ponta, para combater antigas violações a direitos humanos, muitos dos quais, embora fundamentais e com assento constitucional, somente foram reconhecidos recentemente.

Como se vê, a temática é rica e os nossos conferencistas são alguns dos melhores especialistas do sistema de Justiça do País: o Corregedor Nacional do Ministério Público, Dr. Rinaldo Reis Lima; o Conselheiro do CNMP, Dr. Sílvio Roberto Oliveira de Amorim Júnior; ministros do Superior Tribunal de Justiça, Drs. Rogério Schietti Cruz e Reynaldo Soares da Fonseca; o Desembargador Federal do TRF1, Dr. Ney de Barros Bello Filho; o Professor Agostinho Ramalho Marques Neto, psicanalista e mestre em direito pela PUC/RJ. E para proferir a conferência de encerramento do Conclave, o nosso governador, Dr. Flávio Dino de Castro e Costa, ex-juiz federal.

Pela relação de inscritos, a nossa plateia virtual não poderia ser mais qualificada para participar ativamente deste grande Conclave.

Neste momento, anuncio que, durante o Congresso, serão lançados os arquivos eletrônicos das publicações que integram o Plano Editorial do MPMA.

Assim, sintam-se todos bem-vindos, acolhidos e à vontade, em sua própria casa virtual!

Muito obrigado!





# DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ABERTURA DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira<sup>2</sup>*

Saudações,  
Senhoras e Senhores,

É com alegria que hoje iniciamos o décimo Congresso Estadual do Ministério Público do Maranhão, com a temática: Antigas Violações e Novas Ferramentas. Desafios e Perspectivas do Ministério Público.

Reunir a família ministerial pública e toda a comunidade jurídica para poder pensar o Direito e influenciar na tomada de decisões na seara da Justiça, sempre é motivo de regozijo. Contudo, o ano que se finda nos trouxe o fator adicional de estarmos em meio a uma das maiores crises sanitárias já vividas pela humanidade.

Como plus, sentimos ainda maior o peso da responsabilidade que temos que ter para com as futuras gerações, eis que as decisões que tomamos nesses últimos meses e que tomaremos doravante moldarão as cidades, os estados, os países, e o mundo por décadas e décadas.

Ciente de seu papel relevante nessa quadra histórica, o Ministério Público do Maranhão reúne agora parcela significativa de luzeiros do direito brasileiro em um Congresso, com o objetivo de contribuir para a superação imediata de qualquer ameaça à nossa saúde, mas também para lançar luzes na superação mediata de alguns dos nossos maiores problemas econômicos, sociais, políticos e jurídicos.

---

<sup>1</sup> Proferido em 3 de dezembro de 2020.

<sup>2</sup> Promotora de Justiça (MPMA). Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (biênio 2020-2022). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha. Membro do Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Programa Interdisciplinar de Doutorado “Pasado y presente de los Derechos Humanos”. Foi Coordenadora do Programa de Pós-Graduação da ESMP-MA no biênio 2018-2020.

A inadiável necessidade de democratização digital é um deles, que já bate à nossa porta. Momentos extraordinários, como a pandemia vivida por nós, possuem o atributo de acelerar nossos processos históricos. Como instrumentalizar o acesso dos brasileiros mais carentes a uma Justiça Digital? É apenas um exemplo daquilo que temos que pensar em um encontro com tamanha magnitude.

Em nome da Escola Superior do Ministério Público e da grande família jurídica maranhense, de logo, agradecemos, por ordem de participação, àqueles que irão nos ajudar nessa reflexão, os Srs. Drs.: Eduardo Jorge Hiluy Nicolau (Procurador-Geral de Justiça do Maranhão), Rinaldo Reis Lima (Corregedor Nacional do Ministério Público), Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior (Membro do Conselho Nacional do Ministério Público), Ney de Barros Bello Filho (Desembargador Federal – 1ª Região), Rogério Schietti Cruz (Ministro do Superior Tribunal de Justiça), Agostinho Ramalho Marques Neto (Jurista e Psicanalista), Reynaldo Soares da Fonseca (Ministro do Superior Tribunal de Justiça) e Flávio Dino de Castro e Costa (Governador do Maranhão).

Esperamos que, unidos, todos possamos, mais uma vez, ver a peste passar, para que a humanidade continue no seu processo de desenvolvimento. Nas palavras de Yuval Harari: “O maior risco que enfrentamos não é o vírus, mas os demônios interiores da humanidade... não há necessidade de reagir propagando ódio, ganância e ignorância. Podemos reagir gerando compaixão, generosidade e sabedoria. Podemos optar por acreditar na ciência, e não em teorias conspiratórias. Podemos optar por cooperar com os outros em vez de culpá-los... Podemos optar por compartilhar o que temos em vez de apenas acumular mais para nós mesmos.”

Vamos, sim, distribuir compaixão, generosidade e sabedoria. Da mesma forma que o vírus nos ensinou que a dor de um é a dor de todos, que possamos aprender também que a vitória de um seja a vitória de todos nós.

# DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ENCERRAMENTO DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Eduardo Jorge Hiluy Nicolau*

Senhoras e Senhores,

É uma imensa honra presidir esta Sessão Solene de Encerramento do 10º Congresso do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Destaquei, por ocasião da abertura, a riqueza da temática e a excelência dos conferencistas.

Vejo, com alegria, o acerto e a oportunidade da escolha do tema e dos subtemas do Conclave, certo de que todos nós aprendemos muito ao longo desses dois dias de intenso trabalho, como resultado da sabedoria dos palestrantes, do engajamento dos participantes e da perfeita operacionalização técnica do formato digital deste Conclave.

A grande lição aprendida é: a forma mais eficiente do Ministério Público desempenhar seu papel constitucional no Estado Democrático de Direito, na defesa dos mais vulneráveis, é usar as mais inovadoras ferramentas tecnológicas no combate às antigas violações.

Agora, é hora de agradecer.

Agradeço aos nossos magníficos conferencistas: ao Dr. Rinaldo Reis Lima, Corregedor Nacional do CNMP; ao Dr. Sílvio Roberto Oliveira de Amorim Júnior, Conselheiro do CNMP; aos Drs. Rogério Schietti Cruz e Reynaldo Soares da Fonseca, ministros do STJ; ao Dr. Ney de Barros Bello Filho, Desembargador Federal; ao Professor Agostinho Ramalho Marques Neto; e, em especial, ao nosso governador, Dr. Flávio Dino de Castro e Costa.

Agradeço, com orgulho: à Dr<sup>a</sup> Karla Adriana Holanda Farias Vieira, Diretora da Escola Superior do Ministério Público, e a toda a sua excelente equipe, pela impecável organização deste Conclave; aos membros que compuseram as mesas de debates; aos membros e servidores responsáveis pelo lançamento dos arquivos eletrônicos das publicações que integram o Plano Editorial do MPMA; e aos servidores da nossa área de

---

<sup>1</sup> Proferido em 4 de dezembro de 2020.

TI, pela competência em demonstrar que é possível ao Ministério Público do Maranhão navegar com precisão na Era Digital.

Agradeço, enfim, a todos que, de alguma forma, contribuíram para o sucesso deste grande Conclave.

Muito obrigado!

## DISCURSO NA CERIMÔNIA DE ENCERRAMENTO DO 10º CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*

Encerramos o 10º Congresso Estadual do Ministério Público do Maranhão, mas com o desejo de que a transformação continue, que sigamos no nosso processo de “*devoir*” para solidificação das nossas instituições do Sistema de Justiça, em especial deste *parquet*.

Oportuno aqui fazer agradecimentos àqueles que viabilizaram a execução desse evento com tanto primor, iniciando pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau e dos nossos convidados e convidadas que gentilmente compartilharam conosco experiências e novas perspectivas, seguindo a toda equipe da Escola Superior do Ministério Público, do Cerimonial, da Coordenadoria de Modernização e Tecnologia da Informação, da Comunicação, do Centro Cultural e todos os demais setores implicados na construção desse momento.

Tivemos a oportunidade de experienciar o objeto de estudo de inúmeros filósofos: o “tornar-se”, o movimento de transformação também inerente às instituições.

Pelas vozes das personalidades de maior relevo no cenário do sistema de justiça brasileiro, pudemos debater, nos dias que nos antecederam, o papel do Ministério Público no fortalecimento do controle social; o sistema de justiça nas sociedades democráticas; os instrumentos de combate à corrupção; o princípio da fraternidade; os desafios na promoção de direitos e garantias fundamentais, dentre outras temáticas que, decerto, nos aproximaram de um Ministério Público mais interagente.

Outrossim, como não poderia deixar de ser, gostaria de valer-me de trecho do poema “Cantares”, de Antonio Machado:

***Tudo passa e tudo fica  
porém o nosso é passar,  
passar fazendo caminhos (...)***

Que o 10º Congresso Estadual do Ministério Público do Maranhão tenha passado fazendo (novos) caminhos.

<sup>1</sup> Proferido em 4 de dezembro de 2020.



## ABERTURA DO WEBINÁRIO DIREITO DAS VÍTIMAS<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*

Boa tarde a todas e a todos!

Excelentíssimo Senhor Dr. Eduardo Jorge Hiluy Nicolau, Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Maranhão; Excelentíssimo Senhor Dr. Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares, presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, a nossa CONAMP; Excelentíssimo Senhor. Dr. Gilberto Câmara França Júnior, presidente da Associação do Ministério Público do Maranhão (AMPEM); Excelentíssimo Senhor Dr. Marco Aurélio Ramos Fonseca, coordenador do CAOp Criminal; e o nosso dispositivo de honra feminino, Dra. Alice Bianchini, Dra. Paula Cortez, e Dra. Ana Luiza Almeida Ferro, nossa palestrante e mediadora de hoje; o Excelentíssimo Senhor Mauro Fonseca de Andrade, que teremos a honra de ouvi-lo esta tarde; e o Excelentíssimo Senhor Dr. Lélío Braga Calhau, a quem faço pública e solenemente os meus agradecimentos pela coordenação do evento que hoje se inicia; procuradoras e procuradores de justiça, promotoras e promotores de justiça, nossos servidores, estagiários do Ministério Público, colegas do Ministério Público brasileiro.

Senhoras e senhores, o Webinário Direito das Vítimas foi um evento construído a muitas mãos, com iniciativa do Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio desta Escola Superior, em parceria com a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, da Associação do Ministério Público do Maranhão (AMPEM), e do Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público do Maranhão, motivo pelo qual desde logo agradeço pelo esforço empreendido para a realização e para a concepção deste dia de hoje. A construção não poderia deixar de ser coletiva, pois esse tema é imenso. A organização das Nações Unidas, por meio da Declaração dos Princípios Básicos de Justiça, relativo às vítimas de criminalidade e de abuso de poder, reafirma aquelas pessoas que sofreram atentados importantes a seus direitos fundamentais, aqui estamos falando das vítimas. O tratamento com compaixão e respeito pela sua dignidade, o acesso aos mecanismos da justiça e a uma pronta reparação

---

<sup>1</sup> Fala proferida em 13 de abril de 2021.



dos danos que temos sofrido, o acesso a mecanismos judiciais e/ou administrativos céleres, justos, poucos dispendiosos, e acessíveis, o direito à informação, a participação efetiva, a unificação de danos e transtornos às vítimas, a proteção da privacidade e a garantia da segurança, são algumas das garantias inerentes ao amparo das vítimas da criminalidade e de abuso de poder a que o Ministério Público deve estar muito atento.

Para abertura dos diálogos promovidos neste webinar, nós escolhemos três prismas de análise: “A Violência Doméstica no Brasil: mitos e realidade”, “Direito das Vítimas Criminais: como estamos e para onde vamos” e “A Vítima no Processo Penal”. Sobre o da Violência Doméstica no Brasil, a Lei Maria da Penha assegura assistência à mulher em situação de violência de gênero, devendo esta ser prestada de forma articulada, e conforme os princípios previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, tudo isso está no art. 9º da Lei Maria da Penha. Não podemos esquecer, no entanto, no que pese ao ordenamento jurídico amparar a mulher vítima de violência, a prática do sistema de justiça brasileiro em muito ainda deixa a desejar, sobretudo quando prolonga a violência pelo meio institucional, obstaculizando o acesso à justiça e se omitindo o dever de prestar atenção humanizada, preventiva e reparadora de danos.

Eis, portanto, alguns dos motivos deste seminário, e especialmente pelo qual a presença da Dra. Alice Bianchini, doutora em Direito Penal pela PUC/SP, muito contribuirá, a título de reflexão, sobre o efetivo seminário de proteção das vítimas de violência de gênero no Brasil.

Em seguida, teremos o professor e promotor de justiça, Lélío Braga Calhau, nos propiciando um panorama acerca dos caminhos trilhados e das novas rotas a seguir quando o assunto é direito das vítimas. A compreensão sistêmica do cenário nos possibilitará desenhos institucionais muito importantes.

Por fim, a investigação do *locus* ocupado pela vítima do processo penal demonstra-se extremamente relevante quando a compreendemos como sujeito de direitos no curso processual e detentora de interesses particulares como sujeito processual. A exclusão da participação da vítima no processo contraria as diretrizes exaltadas pela ONU. Por isso, recebemos hoje também o Dr. Mauro Fonseca de Andrade, promotor de justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que vai nos auxiliar no movimento de compreensão acerca da vítima no processo penal.

Dito isso, é com muito entusiasmo que damos início ao Webinário Direito das Vítimas, mas não sem antes reforçar os votos de gratidão aos parceiros, aos palestrantes, aos mediadores, a toda a equipe do Ministério Público do Estado do Maranhão, e ao público que nos acompanha pelo canal da Escola Superior do Ministério Público no YouTube.

Por fim, este evento é também dedicado àqueles que, nas palavras da poeta Rupi Kaur, “tem dores morando em lugares em que dores não deveriam morar”. É na esperança de contribuir com a construção de um sistema de justiça mais acolhedor e resolutivo, que todos nós da comissão organizadora deste evento damos as mais gratas boas-vindas a todos que estão aqui conosco. Muito obrigada!



## ENCERRAMENTO DO WEBINÁRIO DIREITO DAS VÍTIMAS<sup>1</sup>

*Karla Adriana Holanda Farias Vieira*

O que dizer agora, depois destes três dias de palestras maravilhosas? Foram três dias de diálogos sobre a necessidade de um protagonismo para as vítimas, os quais certamente irradiarão positivamente nos protocolos de atuação do Ministério Público brasileiro. Uma das coisas mais referidas nestes três dias e que apreciei deveras, foi a analogia com uma seleção de craques. Por conta disto, por achar que o futebol é uma modalidade esportiva que tão bem nos representa enquanto nação, é que aproveito este momento para destacar que o futebol compreende Neymars e Martas, gregos e troianas. Aliás, o futebol feminino ocupa atualmente o oitavo lugar no ranking da FIFA, sendo um exemplo de inclusão, de ruptura de preconceitos, que é exatamente o movimento que ora fazemos. O movimento nunca foi de exclusão dos direitos dos réus ou de enfraquecimento do esforço persecutório. Nós nunca pensamos, nem cogitamos isso; o movimento é grande, é imenso, é de inclusão, de inclusão dos direitos das vítimas. Este evento foi concebido desde o ano passado, quando trouxemos o Dr. Lélío para ministrar palestra sobre *cyberbullying*, e a partir daí ele começou a nos provocar a respeito deste tema, promovendo essa enorme construção coletiva, que junta todos vocês aqui, em virtude da importância do tema.

Então, exatamente por isso, fica aqui a minha gratidão a todos que participaram conosco, a todos que estiveram no chat, a todos que hão de propagar aos quatro ventos essa ideia, hão de colocá-la em prática, hão de refletir e hão de fazer uma autocrítica também. Encerro aqui agradecendo, e os senhores entenderão por que vou fazer assim, ao grande time de artilheiras que passou por aqui durante estes três dias. Por fim, agradeço a todos, em nome das Doutoradas Alice Bianchini, Ana Luiza Almeida Ferro, Paula Cortes, Patrícia Pimentel, Fabíola Moran e Hilda Costa, que está aqui conosco agora. Muito obrigada, uma salva de palmas.

---

<sup>1</sup> Fala proferida no dia 15 de abril de 2021.





---

# ENTREVISTAS

---



## COM LÉLIO BRAGA CALHAU<sup>1</sup>

(Mediada por Sandro Carvalho Lobato de Carvalho<sup>2</sup>)



**1) Você participou da organização de vários eventos, ao longo do ano de 2020 e, principalmente, agora em 2021, sobre Direitos das Vítimas promovidos por diversos Ministérios Públicos do Brasil, inclusive do evento promovido pelo Ministério Público do Maranhão, entre os dias 13 e 15 de abril de 2021, realizado de forma virtual. Você acredita que finalmente o Ministério Público Brasileiro “vestiu a camisa” de Instituição de Garantia dos direitos de todos, inclusive das vítimas? Qual a importância desses eventos para o Ministério Público e para a sociedade?**

*Nas últimas décadas, o que percebemos é que a vítima criminal foi perdendo espaço dentro da Justiça criminal no Brasil em um movimento, que vai no sentido contrário, do fortalecimento que vem ocorrendo em vários países e na comunidade internacional. Sentindo que havia essa demanda forte dentro da instituição, e como isso era visível que não era algo local, levei a ideia para o Dr. Manoel Murrieta, presidente da CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, que prontamente acatou nossa sugestão de se realizar um evento acadêmico com qualidade e de alto nível dentro do Ministério Público.*

*Isso ocorreu em junho de 2020, através de parceria da CONAMP e da Associação Mineira do Ministério Público (AMMP), tendo sido um grande sucesso em termos de qualidade de conteúdo e de interesse de representantes do Ministério Público de todo o Brasil. De lá para cá, já ajudamos a construir mais de dez eventos similares em diversos estados da federação, com a ajuda de colegas do MP de diversos estados e, também, do MP da União e da Magistratura.*

*A recente campanha do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) com o tema “A Justiça começa pela vítima” só reforça nosso entendimento que estamos indo no caminho certo.*

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Professor e Jurista.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça (MPMA).



**2) Você é um pioneiro na luta pelos direitos das vítimas de crimes e, principalmente, na luta para que o Ministério Público assumisse o protagonismo na proteção integral às vítimas. Como você avalia atualmente o Ministério Público Brasileiro na defesa dos direitos das vítimas? Você tem conhecimento de experiências concretas de Ministérios Públicos na proteção integral às vítimas de crimes?**

*Há muita gente dentro do MP que estuda e trabalha com os direitos das vítimas de crimes e houve muita gente antes de mim também. Meu primeiro artigo sobre o tema é de 1997. Posso citar, entre outros colegas: Fabíola Moran (MP-SP), Patrícia Pimentel (MP-RJ), Antonio Suxberger (MP-DFT), Eliane Gaia (MP-PE), Eiko Danieli (MP-RO), Renata Goya (MP-MS), Ana Rita Nascimento (MP-BA), Alexandre Rocha de Moraes (MP-SP), entre outros, que vêm se destacando na defesa dos direitos das vítimas de crimes por muitos anos.*

*Uma série de fatores culminou para este movimento ser desencadeado em 2020, mas o apoio da CONAMP foi o grande diferencial.*

*Não é um movimento de pessoas, é de ideias. Diversos colegas do MP brasileiro, nos últimos dez anos, defenderam dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema da vítima criminal.*

*Está sendo construída, aos poucos, uma doutrina de que a vítima merece também um processo justo e não apenas ao acusado; mas a ambos; não há uma verdadeira Justiça sem que os dois lados da balança sejam tratados com Justiça. Justiça somente para um dos lados, é e será sempre Injustiça.*

*Há muitos autores publicando pesquisas sobre o tema há décadas na Europa, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Inglaterra e esses livros, por algum motivo, não chegam ao Brasil. Quem quiser fazer a diferença com esse tema, na minha visão, deve se dedicar, também, ao estudo das vítimas lá fora.*

*Estamos muito atrasados nessas pesquisas e em nossas ações. Podemos ir muito mais longe e o Ministério Público é um ator fundamental na construção de um mundo mais justo para acusados e vítimas (e seus familiares).*

**3) Como você avalia a situação da vítima no sistema processual penal brasileiro hoje em dia?**

*O CNPG foi em cima: a Justiça começa pela vítima.*

*O Estado Brasileiro tem obrigações negativas e positivas a cumprir para a efetiva proteção das pessoas. Temos que rebater essa ideia manca de que só*

*acusado tem direito no processo penal. A vítima de crime tem direito a um julgamento justo também.*

*O projeto de reforma do Código de Processo Penal (e seus substitutivos) desconsidera totalmente as nove condenações que o Brasil sofreu na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ele não pode se furtar da responsabilidade de refletir os avanços que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) aponta para a proteção das vítimas.*

**4) Está em tramitação no Congresso Nacional o chamado “Estatuto das Vítimas”, você acha realmente necessário esse estatuto? As normas protetivas de direitos das vítimas hoje existentes no CPP, na Lei Maria da Penha, na Lei nº 13.431/2017 e em diversas outras leis, bem como previstas em tratados internacionais de direitos humanos que o Brasil assinou já não seriam suficientes para a proteção integral da vítima se efetivamente fossem observadas pelos órgãos de Justiça e, principalmente, aplicadas?**

*Nos últimos vinte anos, tramitam (ou tramitam ainda) no Congresso Nacional cerca de sete projetos sobre direitos das vítimas de crimes. Nada foi aprovado. Isso reflete o fato que o legislador brasileiro, regra geral, não vê a proteção das vítimas de crimes como uma prioridade. Se achasse isso, já teríamos um projeto aprovado há mais de vinte anos e ele já estaria consolidado na jurisprudência.*

*E sobre a proteção integral, fica aquela decepção de quem estuda as vítimas de crimes no Brasil, porque temas de interesses dos acusados ganham espaço na doutrina, jurisprudência e os temas de interesse das vítimas de crimes não são observados pelos tribunais superiores em seus julgamentos.*

*Já seguimos para uma 10ª condenação na Corte IDH, em um caso de homicídio de uma mulher, e simplesmente isso não afeta em nada a construção jurisprudencial no país.*

*Temos que trabalhar diuturnamente ao longo da próxima década, e o Ministério Público deve ser o protagonista de ações, que visem a sensibilizar as autoridades dos três poderes que não existe Justiça sem respeito, também, às vítimas de crimes e seus familiares.*

**5) Além de Promotor de Justiça, você é escritor e professor. Você acredita que nos últimos anos houve uma maior produção literária voltada para a vitimologia? Como você vê os “direitos das vítimas no processo**

**penal” na “academia” e nas faculdades de Direito? Esse tema é abordado adequadamente?**

*Você pode observar a situação do Brasil na Amazon, no tocante às publicações científicas de livros que tratam de temas das vítimas criminais. Na Amazon de língua inglesa, há dezenas e até mais de uma centena de livros dedicados a esse assunto, alguns com décadas de publicações e atualizações.*

*Na Amazon brasileira, não há quase nada em língua portuguesa (teve um que comprei de uma professora portuguesa, que trabalha em Macau, perto da China). Não tem quase nada. As editoras alegam que esses livros não vendem e por isso publicam pouco.*

*Temos que romper isso, voltar a publicar, ocupar esses espaços e fomentar a tradução das principais obras de língua inglesa de Vitimologia. Algumas delas estão cerca de quarenta anos na frente do que discutimos aqui no Brasil. Há gente ensinando “tipologias de vítimas”; isso já está superado lá fora há décadas. Não podemos ficar na contramão da história e acumulando condenações internacionais porque o Estado brasileiro não faz a sua parte em defesa das vítimas.*

*Por outro lado, começam a florescer nos últimos anos diversas dissertações de mestrado e teses de doutorado, desenvolvidas por colegas do Ministério Público nacional, sobre o tema das vítimas de crimes, por exemplo. Creio que estamos no início de um movimento lento, mas ascendente, e de longo prazo.*

**6) O art. 245 da Constituição Federal até hoje não foi regulamentado. Você inclusive fez uma representação para o Procurador-Geral da República. A que você atribui essa omissão do Congresso Nacional?**

*Se vítima tivesse prioridade, isso já estaria resolvido há 31 anos!*

*A PGR-MPF ajuizou a ADO 62, em 2020, para conseguir a declaração da inconstitucionalidade por omissão nesse caso.*

*Acredito que os congressistas vão se movimentar e resolver isso, mas é visível que são despesas que nenhum governo quer assumir.*

*Se não fosse isso, o assunto já estaria aprovado há tempos.*

## **7) Que mensagem você pode deixar para o Ministério Público brasileiro no tocante ao tema da proteção integral às vítimas de crimes?**

*Devemos seguir com nosso trabalho e voltar a publicar nossas ideias em artigos, livros, congressos acadêmicos etc. O MP foi diminuindo sua participação acadêmica, ao longo de três décadas, e temos que reocupá-lo.*

*Todavia, penso que para que o MP possa realizar um melhor trabalho, devemos cobrar do Poder Executivo, que aplique frequentemente pesquisas de vitimização junto à população, como é feito nos EUA, Inglaterra, Canadá, Austrália etc., há décadas.*

*Precisamos desses dados e de informações confiáveis para que possamos ter os dados dos custos do crime para a sociedade, vítimas e seus familiares. Com a ajuda da Academia, podemos levantar essas informações. Todavia, enquanto nos EUA a primeira pesquisa nacional de vitimização é de 1965, a nossa primeira é de 2010. Temos muito ainda a avançar.*

*Estamos no caminho certo e não devemos desanimar. As vítimas e seus familiares esperam isso do Ministério Público nacional. E temos a ciência do nosso lado; há décadas de pesquisas científicas de extrema qualidade lá fora, em especial, nos países de língua inglesa e precisamos aproveitar isso.*

*E no Brasil temos, em número menor (porque essas pesquisas demandam grandes investimentos financeiros), trabalhos científicos de grande qualidade, como as desenvolvidas pela UFMG-CRISP, e que, em muito, interessam e podem trazer mais qualidade e reflexão para a nossa atuação.*



## ENTREVISTA COM EUGÊNIO PAES AMORIM<sup>1</sup>

(Mediada por Sandro Carvalho Lobato de Carvalho<sup>2</sup>)

### 1) Quais os maiores desafios do Promotor do Júri atualmente?

*Os maiores desafios do Júri, do Promotor atualmente, são: sobrecarga de trabalho e a necessidade de constante aprimoramento técnico e ganho de experiência, isso vale não só para o Júri, como para todas as áreas.*



### 2) Como você ver essas propostas legislativas de alteração no procedimento do júri? Você acha necessário haver mudanças?

*Grande parte, a maioria das propostas de alteração legislativa do procedimento do Júri, elas vêm de prejuízo ao Júri e são eminentemente inconstitucionais, se quer cada vez mais limitar a soberania dos jurados, o jurado não pode ter acesso a informações, querendo limitar a fala, o direito de liberdade de expressão dos participantes do plenário, querendo complicar o que vem dando certo, que são os sete jurados querendo passar para oito, não há nenhuma necessidade. A deliberação em sala secreta é muito perigosa porque você tira o protagonismo das partes e pode entregar a um jurado que tem um pouco mais de fluência verbal e de raciocínio que ele pode fazer papel que não é dele, de convencer os outros jurados, esse papel é do promotor, esse papel é do advogado. Como toda reforma que vem no Brasil em torno do Legislativo, ela vem desastrosa e vem normalmente para beneficiar o réu e prejudicar a sociedade.*

### 3) Nos dias 16, 17 e 18 de junho de 2021, você ministrou o curso “Segredos e Estratégias do Tribunal do Júri” para os membros do Ministério Público do Maranhão, de forma virtual em vista da pandemia. Posteriormente, você também ministrou curso no Ministério Público de Rondônia. Como você avalia essas iniciativas? Seria um “redescobrimto” da importância do Tribunal do Júri para o Ministério Público

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com atuação no Tribunal do Júri de Porto Alegre, Professor e Jurista.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça (MPMA).

**e para a sociedade? Qual a importância destes cursos de capacitação, onde a prática é a temática do curso?**

*A importância dos cursos de capacitação na área do Júri, eles são fundamentais, porque o tribunal do Júri, mais do que qualquer outra área, ele não se faz apenas com conhecimento teórico; nós precisamos passar experiência, vivência, de ordem prática, como as coisas são feitas lá no chão do plenário para nossos promotores, desde os mais jovens até aqueles que têm uma certa experiência, então esses cursos de capacitação são fundamentais, porque eles vão fazer diferença lá no plenário do Júri, na defesa da vida, na defesa da sociedade, não tenho a menor dúvida disso. Gostaria, quando entrei no Ministério Público, de ter tido um curso como esse e nós temos que ter cursos teóricos, também, mas quanto mais cursos de ordem prática fizermos, mais estarão capacitados nossos promotores do tribunal de Júri e sim uma forma de resgatar, e esse é um propósito meu através de live que tenho feito na internet através do próprio curso, uma forma de resgatar o Ministério Público para que ele se volte para sua essência, que é o crime, e sua essência maior que é o tribunal do Júri, não há lugar onde o Ministério Público seja mais o Ministério Público do que quando enverga a toga ou a beca, como se diz no centro do país, do Promotor de Justiça do Tribunal do Júri.*

**4) Recentemente, você passou a atuar em uma Vara do Júri onde os plenários são apenas de feminicídio. Quais diferenças você pode notar entre os plenários de feminicídio e do homicídio? Qual sugestão de atuação você daria para os Promotores/Promotoras nos casos de feminicídio?**

*Eu estou há algum tempo, alguns meses, atuando numa vara específica de feminicídio. Uma coisa é você atuar numa vara específica de feminicídio, os jurados vão se especializando, o próprio promotor vai se ambientando e estudando sempre a mesma matéria, se torna um pouco enfadonho, mas ao mesmo tempo você se especializa, você, o advogado que atua ali, e os próprios jurados; eu não vejo a necessidade dessa vara específica, o promotor tem que estar preparado para atuar em todas as áreas do tribunal do Júri, ou seja, o promotor do Júri tem que saber atuar em qualquer espécie de homicídio. Na verdade, o feminicídio é o homicídio da mulher, conforme a melhor doutrina explica, o homicídio é a qualificadora. Os promotores que irão atuar em júri de feminicídio tem que ter muita atenção para o arquetipo; esses júris se resolvem muitas vezes na questão do arquetipo, que nun-*

*ca permite uma prova. Normalmente são júris de provas muito fáceis para acusação, mas você pode pôr a perder o júri ou algumas qualificadoras, e não por ter uma pena justa, justamente por não conhecer a ideia do senso comum do jurado em relação a cada crime de feminicídio; aquelas questões de julgar a vítima, de julgar o relacionamento do casal e outras semelhantes.*

**5) No júri, em diversas ocasiões, a Defesa ataca a vítima. Qual a postura que você indicaria ao Ministério Público quando essas situações ocorrerem? Qual a melhor maneira de apresentar a vítima para os jurados?**

*Se a defesa ataca a vítima, e a vítima é uma vítima boa, nós temos que hiperdimensionar essa vítima, vitimizá-la mais ainda. Se a defesa ataca uma vítima que apresenta antecedentes, que se pode falar mal, digamos assim, “que não é tão boa”, eu costumo usar aquela metáfora, que “não é dado aos porcos fazer limpeza”, porque se a vítima apresentava vários antecedentes, suponhamos roubo, furto ou o que seja, ela já foi julgada sem direito de defesa e executada a pena de morte que não existe no país. O que o Ministério Público vai pedir ao réu é que execute a pena de prisão com ele tendo todas as garantias que a vítima não teve, as garantias processuais, e se a vítima é x, o réu é assassino, então uma já foi punida, correta ou incorretamente pode se discutir, mas a vítima já foi punida. Agora é um momento de punir o réu, eu até inverte: e se esse réu amanhã ou depois aparecer como vítima, vocês também vão aceitar que o defensor do assassino desse réu utilize seus antecedentes como uma autorização para matar? Bom, se é assim, nós teremos olho por olho, dente por dente, não teremos mais justiça, sairemos todos nos matando, olho por olho, dente por dente, como diria Mahatma Gandhi: “seremos uma multidão de cegos e desdentados”.*

**6) Como é a sua preparação para um plenário do Júri? Mesmo passando vários anos de atuação no júri, você ainda fica em “estado de júri”?**

*O Estado de Júri ocorreu no primeiro julgamento e vai ocorrer no último, ele é diferente conforme o júri. Há julgamentos em que nós temos uma tensão maior por questões da particularidade do julgamento, da sua divulgação em mídia, pela questão da vítima, pela questão do réu, do advogado e há aqueles julgamentos, aquelas tentativas de homicídio, incruentas, que parecem sem tanta importância, mas sempre se está em Estado do Júri, porque o Ministério Público está sendo lá representado, o seu nome próprio também está em jogo; você sempre tem que estar com a corda esticada, eu gosto de dizer assim: você tem que fazer esse júri da tentativa incruenta lá – que não vai*



*ninguém assistir – do mesmo modo que você faz o júri de repercussão para a cidade. O Estado de Júri é necessário, é um estado de concentração, ele não pode faltar.*

### **7) O que você acha que diferencia o Promotor/Promotora atuante no júri?**

*Existem algumas diferenças básicas entre o promotor ou promotora do Tribunal do Júri e sua atuação: primeiro a questão emocional, o envolvimento é muito mais comprometedor da saúde mental do promotor do júri, porque envolve o direito à vida, envolve casos escabrosos de mortes e de sofrimento em familiares; depois o promotor do júri tem que estudar o processo muito mais a fundo antes da sessão; ainda o promotor do júri tem aquela coisa do Estado de Júri, que ele vai ter dificuldade de dormir antes e depois do júri, porque isso afeta, além da saúde mental, a saúde física. Outra coisa importante é que o promotor do júri fala, usa da oratória; o princípio do júri é a oralidade, de modo que, quando ele erra, não tem como deletar, não tem como voltar atrás. O promotor do júri também está sujeito a embates terríveis com advogados, muitas vezes embates ferozes e que beiram até as vias de fato, o que está sendo ultimamente mal compreendido pelas vias convencionais, que não entendem o que se passa dentro do júri e querem punir o promotor do júri por uma atuação mais rigorosa, e justamente o promotor do júri tem que ter uma atuação rigorosa com a corda esticada, tem que ter uma agressividade de discurso, porque o júri não é um chá de fraldas. Depois, a responsabilidade imensa do resultado negativo é terrível, ela é muito mais sofrível do que a de qualquer outro processo. A quantidade de trabalho também, seguramente o promotor do júri trabalha no processo antes, durante e depois, tem que estudar, tem que preparar... as audiências são mais longas, são mais tensas e o julgamento também. Em resumo, são essas algumas das diferenças que vão exigir o promotor que quer se forjar a ser o promotor do júri, há outras, seguramente, mas essas são as que me parecem lembrar nesse momento.*

### **8) Qual a mensagem que você pode deixar para os Promotores/Promotoras atuantes no Tribunal do Júri?**

*A mensagem final aos colegas do Ministério Público que pretendem atuar no Tribunal do Júri, ou que atuam no Tribunal do Júri, é de que terão todas as dificuldades que foram consignadas aqui, mas que por outro lado é uma profissão de fé, é uma missão. Eu não tenho dúvida que se algum promotor*

*é colocado em algum lugar, especificamente por Deus, esse é o promotor do Tribunal do Júri, porque ele defende a vida, o dom maior que Deus nos deu, então façam-no com paixão, com vontade, com força, com muita entrega. Esse é o paradoxo do júri, por um lado ele é uma cruz que você precisa carregar, mas por outro lado é um prazer que você tem quando você vê o brilho no olho de um familiar depois de uma solução justa de um processo de homicídio. Não desistam do júri, não deixem o júri morrer, se o júri morrer, morre com ele o Ministério Público.*



Dra. Karla Adriana Holanda Farias Vieira, Diretora da ESMP (ao centro), ladeada pelas Promotoras de Justiça auxiliares, Dra. Elyjeane Alves Carvalho (à esquerda) e Dra. Ana Luiza Almeida Ferro (à direita).



Equipe da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, gestão 2020-2022.  
Fonte: CCOM/MPMA. Fotografia de Rodrigo Caldas Freitas.



