

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FLÁVIA GOMES CORDEIRO

***A accountability* no Ministério Público: da atuação demandista à
atuação resolutiva**

Teresina - PI
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FLÁVIA GOMES CORDEIRO

***A accountability* no Ministério Público: da atuação demandista à
atuação resolutiva**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Teresina - PI
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

C794c Cordeiro, Flávia Gomes.
A accountability no Ministério Público: da atuação
demandista à atuação resolutiva / Flávia Gomes Cordeiro. –
2018.
114 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos.

1. Democracia. 2. Accountability. 3. Ministério Público.
4. Conselho Nacional do Ministério Público. I. Título.

CDD 342.1

FLÁVIA GOMES CORDEIRO

**A ACCOUNTABILITY NO MINISTÉRIO PÚBLICO: DA
ATUAÇÃO DEMANDISTA À ATUAÇÃO RESOLUTIVA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

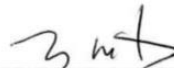
Área de Concentração: Estado, Instituições Políticas e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas e Processos Decisórios.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Aprovado em 31 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)
Orientador



Prof. Dr. Ricardo Alagão Ribeiro (UFPI)
Examinador Interno



Prof. Dr. Éfren Paulo Porfírio de Sá Lima (UFPI)
Examinador Externo ao Programa

“Tudo posso naquele que me fortalece.”

Filipenses 4,13

AGRADECIMENTOS

Ao final desta empreitada, agradeço a Deus, Senhor e Rei da minha vida, pela força e inspiração na jornada; ao meu marido e melhor amigo, Daniel Oliveira, pela constância no apoio, na paciência e no amor durante todo o exaustivo processo de pesquisa; à minha dedicada mãe, Claunizia, por sempre compartilhar meus sonhos, alegrias e sofrimentos; e aos meus filhos, Maria Teresa, João Pedro e Daniele Maria, a fim de que sempre persistam no alcance de seus objetivos.

Ao meu pai, Flávio, às minhas irmãs Cláudia e Mariana, ao meu cunhado Filipe e aos meus sobrinhos Lucas e André, minha gratidão por existirem na minha vida e me fazerem feliz.

Agradeço de forma muito especial também ao meu orientador, prof. dr. Nelson Juliano Cardoso Matos, por todos os grandiosos ensinamentos e, sobretudo, pela compreensão diante das minhas limitações.

Aos professores examinadores, prof. dr. Ricardo Alaggio e prof. dr. Efren Paulo, meus eternos agradecimentos pelas valiosas observações e por toda a generosidade acadêmica durante o exame de qualificação e a defesa propriamente dita.

Aos demais professores e aos meus colegas de mestrado, minha eterna gratidão pelo companheirismo e pela valorosa troca de conhecimentos.

Agradeço à minha irmã do coração, Ana Karine, por ser um apoio constante desde o ingresso como aluna especial.

Agradeço, ainda, aos amigos, Denille, Zelma, Diarlison, Delmar, Adauto e Edson, pela partilha também das angústias, na certeza de que continuaremos juntos pela estrada da vida.

Por fim, expresso minha gratidão à amiga e colega de profissão Cléia Januário por compartilhar comigo o sonho de um Ministério Público resolutivo e democrático e à minha assessora Layla, agradeço as lágrimas e os sorrisos divididos diariamente.

Tudo é graça!

RESUMO

A presente dissertação enfoca o Ministério Público brasileiro a partir de uma perspectiva de sua reforma. Para apontar a necessidade de que o Ministério Público se democratize e seja submetido a mecanismos de *accountability*, o trabalho faz uma primeira incursão em torno do tema da teoria democrática e do conceito de *accountability*. Depois, se dedica à teoria do Ministério Público, e faz uma descrição de como o Ministério Público foi erigido. Por fim, discute a Reforma do Judiciário de 2004, e trata da criação do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão que, na perspectiva da dissertação, pode ser portador dos instrumentos de democratização que hoje fazem falta ao Ministério Público.

Palavras-Chave: Democracia; *Accountability*; Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público.

ABSTRACT

The present thesis focus on the Brazilian “Ministério Público” (Attorney General) from the perspective of its recent reforms. To point out the necessity of democratization of the “Ministério Público”, and its submission to mechanisms of accountability, our work first carries an incursion on the theme of democratic theory and the concept of accountability. Then, we dedicate to the theory of the “Ministério Público”, describing on the construction and modifications of the “Ministério Público”. At last, we discuss the 2004 Judicial Power Reform, and discuss the creation of the “Conselho Nacional do Ministério Público” (National Council of the Attorney General), an institution which, from this thesis perspective, might be the bearer of the democratizing instruments which to date are missing in the Brazilian “Ministério Público”.

Keywords: Democracy; Accountability; “Ministério Público”; “Conselho Nacional do Ministério Público”.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 TEORIA DEMOCRÁTICA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY	11
1.1 SAMUEL HUNTINGTON E A CONCEPÇÃO PROCEDIMENTAL DA DEMOCRACIA	11
1.2 ROBERT DAHL PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES, A QUALIDADE DA DEMOCRACIA	23
1.3 ACCOUNTABILITY COMO FATOR DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA	29
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA	45
2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA CRISE DA SEPARAÇÃO DE PODERES	45
2.2 A CONFIGURAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	57
2.3 DESAFIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESDE A EMENDA CONSTITUCIONAL N ° 45/2004	63
3 TREZE ANOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – PERFIS E PERSPECTIVAS	71
3.1 PERFIS DO CNMP: CORREGEDOR, REGULADOR E INTEGRADOR	71
3.2 POR UM NOVO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DA ATUAÇÃO DEMANDISTA À ATUAÇÃO RESOLUTIVA	82
3.3 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA O CNMP: POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
BIBLIOGRAFIA	107

INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é o Ministério Público enquanto instrumento democrático de *accountability*. Nesse contexto, o objeto desta pesquisa é avaliar as estratégias do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para reposicionar o Ministério Público de um perfil demandista para um perfil resolutivo, sob a justificativa democrática, bem como avaliar os resultados dessas ações.

A existência de organizações autônomas e independentes tanto na estrutura do Estado quanto na sociedade é imprescindível para todas as poliarquias (DAHL, 2005). De fato, após a chamada “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1994), com a ideia de democracia disseminada em quase todas as partes do mundo, os estudiosos da teoria democrática perceberam a necessidade de tratarem não apenas sobre a existência do governo da maioria, mas da própria qualidade da democracia.

Segundo Diamond e Morlino (2004), a qualidade da democracia poderia variar em pelo menos oito dimensões. Nessa perspectiva, as cinco primeiras dimensões são procedimentais e substantivas: o primado da lei (ou a existência do Estado de Direito), a participação e a competição políticas, e as três modalidades de *accountability* (vertical, social e horizontal); as duas outras seriam essencialmente substantivas: de um lado, o respeito pelas liberdades civis e pelos direitos políticos e, de outro, como consequência da anterior, a progressiva implementação da igualdade política e de seus correlatos (a igualdade social e econômica); por último, um atributo que integraria procedimentos a conteúdos, ou seja, a responsividade de governos e dos representantes, por meio de instrumentos pelos quais os cidadãos possam avaliar e julgar se as políticas públicas, assim como o funcionamento prático do regime (leis, instituições, procedimentos e estrutura de gastos Públicos), correspondem aos seus interesses e às suas preferências.

Dentre as instituições responsáveis pela qualidade da democracia, em termos de garantia do Estado de Direito, da *accountability*, da garantia dos direitos e da responsividade dos governantes no Brasil, destaca-se o Ministério Público. Nesse contexto, o presente trabalho pretende estudar a configuração atual do Ministério Público e sua busca institucional para ser reconhecido como um órgão eficiente de garantia da democracia brasileira.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, 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. É perceptível, após a Constituição de 1988, a mudança institucional do Ministério Público, especialmente com a distinção entre o Ministério Público e a Advocacia Geral da União, assim, o Ministério Público pôde assumir um viés exclusivamente de defensor do cidadão e da sociedade. Amparado por um leque enorme de atribuições e possibilidades de intervenção na sociedade, aliado a instrumentos judiciais e extrajudiciais de *accountability*, o Ministério Público passou a figurar não mais como um ente ligado ao Poder Executivo, ou a qualquer outro poder, mas como uma agência de controle horizontal das demais instituições (O'DONNELL, 1999).

A mudança institucional resultou na avaliação otimista de vários observadores. O Ministério Público, assim, segundo Kerche (1999), além da clássica atribuição de detentor do monopólio da ação penal, tornou-se fiscal de outros poderes, além de um agente responsável pela defesa de interesses coletivos previstos constitucionalmente através da ação civil pública. Deixou de frequentar, portanto, somente as páginas policiais dos jornais para ocupar espaço também nos cadernos políticos, figurando como um dos principais agentes políticos do país (ARANTES, 1999).

Entretanto, ao que parece, embora o Ministério Público seja um importante órgão de controle, os mecanismos de *accountability* existentes em relação a ele mesmo, na legislação, parecem ser frágeis e insuficientes. Há, ainda, uma carência de transparência de seus atos, clareza a respeito da hierarquia interna, desenvolvimento de maior capacidade de atuação coordenada, estabelecimento de maior proximidade e controle da sociedade para que possa desempenhar mais plenamente sua missão constitucional.

Diante desse cenário, agravado por diversos outros fatores como a lentidão e ineficiência do sistema judicial brasileiro, o Brasil passou por uma extensa e importante reforma do Poder Judiciário com a Emenda Constitucional de nº45/2004, a partir da qual, dentre inúmeras modificações, instituiu-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O CNMP foi criado com a atribuição de fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público, bem como de seus

membros, respeitando a autonomia da instituição. O CNMP foi instalado em junho de 2005.

Passados mais de dez anos da sua instalação, percebe-se a insuficiência de estudos conclusivos sobre resultados efetivos do CNMP. É justamente nesse sentido a relevância de situar o papel do Conselho Nacional do Ministério Público na promoção da *accountability* sobre os diversos ramos do Ministério Público e ressaltar sua contribuição para o amadurecimento da democracia brasileira, no sentido de aprimoramento de uma instituição com contornos únicos no mundo. Para tanto, esta pesquisa se desenvolveu não apenas para avaliar o desempenho do Ministério Público, pelo crivo do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), nos últimos treze anos, mas, principalmente, para avaliar, a partir de documentos normativos do CNMP, como resoluções e recomendações, a agenda de futuro que está sendo almejada pelo Ministério Público como órgão promotor de *accountability*.

A abordagem utilizada nesta pesquisa foi qualitativa, por meio da análise documental e de discurso das ações, dos programas e das regulações do CNMP. Quanto à metodologia adotada, esta pesquisa, quanto aos seus fins, tem foco prioritariamente descritivo, e explicativo nos casos em que a investigação das causas seja perceptível através das fontes estudadas.

Para fins de clareza da exposição, e maior didática, dividimos a presente exposição em três partes. O Capítulo 1, intitulado *Teoria Democrática, Qualidade da Democracia e Accountability*, relaciona os três fundamentos teóricos desta pesquisa, ressaltando, sobretudo, teorias democráticas não exclusivamente procedimentalistas ou majoritárias, aproximando-se de pressupostos teóricos que demonstrem a necessidade de outros processos e procedimentos para além das eleições periódicas e das decisões pela maioria. Assim, ressaltam-se aspectos também qualitativos da democracia, bem como outros instrumentos não usualmente democráticos, como *accountability*.

No capítulo 2, intitulado *o Ministério Público e o Controle Externo das Instituições de Justiça*, discutimos os contornos históricos do Ministério Público e o novo papel institucional para ele delineado a partir da Constituição de 1988 e que vem se consolidando, sobretudo sua atribuição como órgão de defesa dos direitos sociais e coletivos. Ademais, discutem-se os efeitos da chamada Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº45/2004), que, entre outros provimentos,

instituiu a criação do Conselho Nacional de Justiça e, de especial interesse, do Conselho Nacional do Ministério Público. O órgão, de fiscalização e controle da atuação dos membros do Ministério Público, impôs à instituição novos desafios, enquanto se ocupou de garantir a democratização, especialmente pela via do incremento da *accountability*.

O Capítulo 3 desenvolve três linhas argumentativas: primeiro, traça o perfil de atuação do Conselho Nacional do Ministério Público; em seguida, trata das diferenças entre dois perfis de Ministério Público, um demandista e um resolutivo; por fim, trata do papel do Conselho Nacional do Ministério Público na promoção de um Ministério Público resolutivo. Para tanto, fez-se uma incursão pela estrutura do CNMP, bem como pelos perfis de atuação da instituição: o corregedor, o regulador e o integrador. Também se fez necessário ressaltar aspectos da história do Ministério Público no Brasil, para apontar, nesse desenrolar, como ele se tornou uma instituição demandista, e como tem assumido nova posição enquanto instituição resolutiva. Todos esses aspectos levam à avaliação da atuação do CNMP como indutor de um *parquet* resolutivo, sob a justificativa de ampliar o controle democrático sobre o Ministério Público.

Poderemos, com isso, ao final, avaliar as estratégias do Conselho Nacional do Ministério Público na indução de um Ministério Público resolutivo, bem como avaliar os resultados dessas ações. Para além do objeto principal desta pesquisa, espera-se que os resultados sirvam também como subsídios para uma dimensão prescritiva, nesse sentido, é interesse deste trabalho apontar as deficiências institucionais do Ministério Público, bem como indicar caminhos para que ele se torne mais eficiente, republicano e democrático.

1 TEORIA DEMOCRÁTICA, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

1.1 SAMUEL HUNTINGTON E A CONCEPÇÃO PROCEDIMENTAL DA DEMOCRACIA

Considera-se para a compreensão contemporânea do fenômeno político ocidental o que Samuel Huntington (1994) denominou de “terceira onda de democratização”. Para Huntington (1994), as três últimas décadas do século

passado foram marcadas por um fenômeno na política mundial caracterizado pelo movimento de transição de sistemas políticos autoritários para democráticos, iniciado a partir da década de 1970 e protagonizado por aproximadamente trinta países, e importando em crescimento e subsequente desenvolvimento de instituições do modelo democrático liberal.¹

A importância do período, em que se inclui a reconstitucionalização brasileira de 1988, é notada também por Dahl (2001, p. 11):

Durante esta última metade do século XX, o mundo testemunhou uma extraordinária alteração política, sem precedentes. Todas as principais alternativas para a democracia desapareceram, transformaram-se em sobreviventes excêntricos ou recuaram, para se abrigarem em seus últimos bastiões. No início do século, os inimigos pré-modernos da democracia – a monarquia centralizada, a aristocracia hereditária, a oligarquia baseada no sufrágio limitado e exclusivo – haviam perdido sua legitimidade aos olhos de boa parte da humanidade. Os mais importantes regimes antidemocráticos do século XX – o comunista, o fascista, o nazista – desapareceram nas ruínas de uma guerra calamitosa ou, como aconteceu na União Soviética, desmoronaram internamente. As ditaduras militares foram totalmente desacreditadas por suas falhas, especialmente na América Latina; onde conseguiram sobreviver, em geral adotaram uma fachada pseudodemocrática.

O que resta inegável, portanto, é a importância desse período na história da democracia mundial que, já havendo passado por outros períodos de igual florescimento, testemunhou nas últimas décadas do século XX a hegemonia da democracia liberal.² A tais períodos, que Huntington (1994, p. 23), batizou por “ondas de democratização” podemos entender como:

Um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período.

¹ A terceira onda de democratização, na visão de Samuel Huntington, foi protagonizada principalmente por países do Leste europeu e da América Latina que ao longo das três últimas décadas do século XX modificaram a base de suas instituições políticas e sociais de modelos autoritários ancorados em regimes militares ou comunistas para modelos liberais e capitalistas. Miguel (2014, p. 30 e ss.), divergindo da visão otimista de Huntington, vê nesse movimento apenas a consolidação e o espraiamento de um modelo de democracia elitista, que difere da simples oligarquia apenas por ter algum espaço de abertura democrática, mas é marcada por uma tendência à conservação dos grupos dominantes e uma forte aversão à participação popular efetiva (à exceção do direito de voto). Para uma crítica mais aberta e uma visão pessimista do mesmo fenômeno e da interpretação desse período, ver principalmente Klein (2008) e Mouffe (2015).

² Em uma visão bastante mais otimista e unidirecional que a de Huntington, Fukuyama (2015), em artigo apresentado em meio aos debates que ficariam conhecidos mundialmente como Consenso de Washington – e depois melhor desenvolvido em livro publicado no ano seguinte – decretou naquele momento o “fim da história”, com a vitória inequívoca do modelo de democracia liberal simbolizado pela democracia americana que iria, a seu juízo, inescapavelmente se espalhar por todos os Estados do globo.

Isto é, as ondas de democratização não são movimentos unilaterais de espraiamento dos ideais da democracia liberal a despeito de toda e qualquer resistência, mas períodos específicos em que a força e o número das transições de modelos políticos autoritários para modelos democráticos são maiores que as eventuais transições em sentido inverso.

Assim, na perspectiva delineada por Huntington (1994, p. 23), teriam sido três as ondas de democratização que ocorreram no mundo moderno, e cada uma delas teria afetado diversos países – sendo certo que durante seu desenvolvimento algumas transições seguiram o sentido oposto. Entretanto, sua visão não é a de uma história linear, portanto nem todas as transições nesse sentido aconteceram ao longo de uma onda democrática e, por isso, muitas mudanças políticas particulares não se encaixam em classificações temporais perfeitas.

Ademais, devido à sua interpretação do caráter multidirecional da história, as duas primeiras ondas teriam sido seguidas de ondas reversas, quando alguns países que haviam se tornado democráticos reverteram a ordem para um regime não-democrático. A interpretação para além da terceira onda definida por sua análise carece, ainda, de tempo e distanciamento histórico suficiente para ser mais fielmente analisada.³

De acordo com a interpretação proposta por Huntington (1994, p. 26), a primeira onda de democratização tem suas origens vinculadas aos processos revolucionários americano e francês, mas não deve ser estritamente confundido com estes, pois o surgimento efetivo de instituições nacionais realmente democráticas é um fenômeno posterior, marcadamente dos meados do século XIX. Os critérios da metodologia por ele empregada para definir um regime democrático, na primeira onda, no século XIX, resumiam-se a apenas dois: a) 50% dos homens adultos com direito a voto e; b) um Executivo com apoio majoritário de um parlamento eleito ou escolhido por eleições populares periódicas.

³ Alguns autores, como Valente (2004), tentam caracterizar ou pelo menos vislumbrar o que poderia vir a se concretizar como uma quarta onda de democratização, em especial pela ultrapassagem dos limites de uma “democracia eleitoral” por meio da incorporação de elementos participativos mais substanciais. No entanto, tais análises parecem tentar compreender o fenômeno como uma possibilidade de onda de democratização dentro dos próprios países já considerados democráticos (uma transição de democrático para “mais” democrático), afastando-se das delimitações metodológicas inicialmente estabelecidas por Huntington, em que as ondas seriam transições de regimes autoritários para democráticos (ou vice-versa, no caso das ondas em sentido contrário).

Segundo esses critérios, os Estados Unidos já podiam ser considerados democráticos desde 1828, data que Huntington utiliza como marco inicial efetivo da primeira onda de democratização. Nos anos seguintes, outros países ampliaram o sufrágio, introduziram o voto secreto e aumentaram a responsabilidade dos governantes em relação à sociedade. No decurso de cerca de cem anos, mais de trinta países estabeleceram instituições democráticas nacionais mínimas para configurarem-se como democracias de acordo com aqueles critérios mínimos definidos (HUNTINGTON,1994, p. 26).⁴

Foi justamente no momento em que o senso comum triunfalista – resultante, sem dúvidas, dos cem anos de implementação de regimes democráticos no Ocidente – entendia a democracia nos moldes liberais como uma tendência natural do progresso das sociedades humanas, que teve início a primeira onda reversa. O desenvolvimento das instituições políticas de alguns regimes tidos até então como democráticos, principalmente no período compreendido entre 1920 e 1930, provocou o distanciamento dos ideais democráticos, acarretando o retorno às formas autoritárias de governo tradicionais ou totalitaristas – e o desencantamento na crença iluminista/positivista numa tendência “evolutiva” unidirecional das instituições políticas (HUNTINGTON,1994, p. 26).

Huntington (1994) tende a vincular a ocorrência das reversões a certa imaturidade política das nações (vistas como muito recentes) ou de suas democracias (vistas como muito novas). Assim, seria um fenômeno próprio daqueles países que haviam adotado formas democráticas um pouco antes ou um pouco depois da Primeira Guerra Mundial.⁵

⁴ No período da “primeira onda”, o Brasil jamais poderia ser descrito como uma democracia segundo os critérios estabelecidos por Huntington. Se, desde o Império, o Executivo brasileiro já era apoiado por um parlamento parcialmente eleito periodicamente (o Senado Federal era composto por membros vitalícios indicados diretamente pelo Imperador), a Proclamação da República pouco mudaria o quadro eleitoral brasileiro – assim, durante o Império, apenas cerca de 1.5% da população brasileira tinha capacidade eleitoral, mas o primeiro Presidente eleito na República dos Estados Unidos do Brasil (Prudente de Moraes, em 1894) chegou ao poder pelo voto de pouco mais de 2% da população brasileira à época. No entanto, algumas instituições, como a criação do Supremo Tribunal Federal e o estabelecimento de eleições periódicas para o Senado podem ser compreendidas como avanços democráticos significativos da Constituição de 1891 (FERREIRA, 2005, p. 275 e ss.).

⁵ Nesse sentido, o caso brasileiro poderia ser emblemático (ressalve-se que, não sendo considerado ainda “democrático” por Huntington, o país não poderia estar na lista da primeira onda de reversões), pois os avanços prometidos pela Constituição de 1934, que incluía o voto feminino (garantido a partir de 1932 e exercido efetivamente nas eleições de 1935) foram rapidamente suprimidos com o desenvolvimento da ditadura Vargas (1937-1945) e o conseqüente fim das eleições periódicas e a dissolução do Parlamento (SILVA, 2007). É justamente por essa razão que a análise de

A segunda onda de democratização iniciou-se com o fim da Segunda Guerra Mundial, mas teve breve duração quando comparada à primeira onda de democratizações. A descolonização que se seguiu à Segunda Guerra fez surgir diversos novos países e, em muitos deles, não foi despendido qualquer esforço no sentido de introduzir instituições democráticas em seus territórios, ao contrário, no cenário em que a Europa voltava-se para seus próprios e graves problemas pós-guerra, a maioria das ex-colônias foram deixadas praticamente à própria sorte e se viram tomadas por disputas ferozes pelo poder político e controle das máquinas públicas (HUNTINGTON, 1994, p. 28).

A segunda onda reversa originou-se nos anos 1960, sendo as transformações mais relevantes aquelas ocorridas na América Latina, com a ascensão de governos burocráticos – o que O'Donnell denomina genericamente de “autoritarismo burocrático” (O'DONNELL, 1973). Também no sudeste asiático, em diversos países, sendo emblemático o caso da Indonésia, os militares impuseram regimes autoritários. A grande maioria dos países que se tornaram independentes depois da Segunda Guerra situava-se na África e, em sua quase maioria, submeteram-se a regimes não-democráticos, sendo certo que uma proporção considerável deles ainda hoje não pode ser caracterizado como democráticos sequer pelos critérios permissivos da análise de Huntington (HUNTINGTON, 1994, p. 28).

O movimento global de afastamento da democracia nos anos 1960 e princípio dos anos 1970 provocou um profundo pessimismo quanto a aplicação de democracias nos países em desenvolvimento, além de contribuírem para o aumento da preocupação quanto a viabilidade e funcionalidade de um regime democrático nos países desenvolvidos.⁶

Huntington – que não poderia se pormenorizar sobre a situação brasileira em minúcias – não reconhece o breve período de 1932-1935 como uma efetiva democracia no Brasil e sua análise a respeito de nossa democracia só se inicia após a onda democratizante inaugurada pela constituição de 1946 (que Huntington inclui, portanto, já na segunda onda democratizante).

⁶ Onde Huntington confia na viabilidade da democracia, outros autores tentam denunciar sua destituição de poder decisório efetivo (a emergência de uma democracia esvaziada). Para a interpretação crítica de Klein, o período dos anos 60 e 70 é marcado pela ascensão inicial do modelo da Escola de Chicago que, segundo a mesma, determinaria o princípio de um descolamento entre capitalismo e democracia efetiva, a partir da percepção de que os mecanismos democráticos de tomada de decisão eram frequentemente morosos e, de fato, ineficazes na adoção de grandes conjuntos de medidas de austeridade pregados por aquela doutrina. Assim, inicia-se, para a autora, nesse período um processo de formalização das estruturas político-democráticas que resultariam numa democracia ora descartada (como nos autoritarismos burocráticos sul-americanos), ora incapacitada (como no caso emblemático do “governo sem poder” da África do Sul), com o

A terceira onda de democratização começou a manifestar-se na Europa meridional com a falência dos longos regimes autoritários da região que haviam sobrevivido ao fim da Segunda Guerra Mundial. Assim, apenas três meses após a Revolução dos Cravos (25 de Abril de 1974), que determinaria o fim do Estado Novo⁷ em Portugal, o regime militar grego entrou em colapso, sendo substituído por um novo governo civil. Em novembro de 1975, a morte de Francisco Franco impulsionou uma reforma no regime autoritário espanhol.⁸

As principais causas da terceira onda são as seguintes, segundo Huntington (1994, p. 31 e ss.): 1) os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornavam-se largamente aceites, 2) o crescimento económico mundial vertiginoso posterior a 1960, 3) a mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano II, que deixou de ser suporte de sistemas autoritários em vários países, 4) a influência externa da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética, e 5) o efeito positivo que a demonstração da adesão à causa democrática por determinado país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundia-se amplamente e tornava-se praticamente instantânea.

Nesse sentido, é preciso esclarecer o que Huntington compreende por democratização, ou seja, a noção de que se trata de um processo, um movimento, que perpassa determinadas etapas e que é sempre único para determinado Estado, embora determinadas aproximações entre momentos e circunstâncias possam ser percebidos – como, aliás, é o objetivo de sua análise fazer. Trata-se, assim, de um processo contínuo de mudanças políticas até a consolidação democrática. Diz respeito, nesse contexto, a um processo dinâmico e usualmente sucessivo que,

deslocamento das decisões para instâncias burocráticas e para agentes gerencialistas. No caso dos países desenvolvidos, a autora identifica nos governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido) este giro em direção a uma democracia meramente formal, sem poder político efetivo (ver, em especial, a Parte 3 de KLEIN, 2008).

⁷ Como se vê, embora o Estado Novo português comungasse dos mesmos princípios autoritários e corporativistas de seu gêmeo varguista brasileiro, aquele foi bastante mais longo que o nosso, a demonstrar a força do espírito democrático brasileiro ante o que Pinto (2007, p. 17) denominou de “vaga autoritária dos anos 1930”, e a entrada inegável do Brasil na lista de países democráticos durante toda a vigência da Constituição de 1946.

⁸ Huntington (1994, p. 16) é preciso ao explicitar que o regime de Ernesto Geisel (1974-1979), embora não retorne o Brasil à lista de democracias, marca o início de um processo de abertura política que ele próprio definiria como “lenta, segura e gradual” e que só se consumaria finalmente na eleição de Tancredo Neves (1985).

segundo Huntington, percorre ao menos três estágios: (1) o fim do regime autoritário, (2) o estabelecimento do regime democrático, e (3) a consolidação do regime democrático (HUNTINGTON, 1994, p. 44).

Essa espécie de processualidade do movimento de construção e consolidação democrática também é percebida por Dahl (2001, p.12):

Para os países recentemente democratizados, a dificuldade é saber se e como as novas instituições e práticas democráticas podem ser reforçadas ou, como diriam alguns cientistas políticos, consolidadas, para que venham a suportar o teste do tempo, o conflito político e a crise. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e aprofundar a sua democracia.

Assim, nota-se que a literatura especializada na área reconhece que se trata de um fenômeno complexo, relativo à transformação de regimes políticos de natureza totalitária ou autoritária em outro, definido principalmente pelas características marcantes das tradições ocidentais republicana, liberal e democrática. Ademais, como já entrevê a passagem de Dahl (2001, p.12) acima, esse movimento de democratização (em especial no momento da consolidação da democracia, que não poderia se esgotar em definitivo) diz respeito também ao processo de desenvolvimento de uma democracia limitada, incompleta ou híbrida em um regime mais plenamente democrático.

Contemporânea das primeiras sistematizações do pensamento político, a democracia traz consigo aos dias atuais um percurso de inesgotáveis possibilidades e um horizonte de incansável busca. Embora a ideia de um governo democrático⁹ seja frequentemente interpretada como um produto da cultura grega do século VI a.C. (o exercício político dos cidadãos na ágora da *polis* ateniense), existe um abismo a distinguir estas primeiras configurações daquelas que se desenvolveriam nas democracias modernas e, principalmente, nas contemporâneas. Destarte, é inegável que a democracia se apresenta de várias formas em diferentes lugares e

⁹ Para fins de simplificação da redação do presente trabalho utilizaremos o termo democracia, em seu sentido contemporâneo, para denominar todos os regimes que já foram em algum momento considerados democráticos. Ressalte-se, no entanto, que embora as discussões a respeito da política e dos bons e maus governos remontem ao menos à segunda metade do século V a.C., em Sófocles e Heródoto, e sejam bem sistematizadas na República de Platão e na Política de Aristóteles, é certo que o termo “democracia” só receberia a carga positiva que hoje carrega em meados do século XIX. Para os gregos a democracia era uma espécie de tirania das massas, contraposta, na Política, pela *Politheia*, o regime virtuoso de uma maioria em prol de todos (ROMANO, 2014, p. 20-21). Na modernidade, o termo “democracia” ainda carregava tom fortemente pejorativo nos escritos federalistas americanos clássicos (HAMILTON; JAY; MADISON, 2009), onde o nome utilizado para caracterizar o governo virtuoso que se contrapunha ao Regime Absoluto ainda era a “República”.

em momentos diversos, resultando em certa dificuldade para sua conceituação precisa.

Justamente por isso, a definição da democracia moderna tem sido alvo de constante debate. Isto porque, como já referido, trata-se de um conceito com conteúdos ideológicos e fáticos que se diferenciam muito ao longo do tempo. Nesse sentido, Tilly (2013, p. 21) tenta conceituar a democracia a partir de quatro eixos:

Para levar democracia a sério precisamos saber do que estamos falando. [...] os observadores da democracia e da democratização geralmente escolhem, implícita ou explicitamente, dentre quatro principais definições: constitucional, substantiva, procedimental e orientada pelo processo.

Segundo esse mesmo autor, a abordagem constitucional concentra-se sobre as leis que um regime sanciona no que se refere à atividade política, podendo-se identificar ao longo da história um regime como democrático ou não através da análise de seus arranjos legais. Já as abordagens substantivas focam nas condições de vida e de política que um determinado regime promove de fato, ou seja, aqueles regimes que promovem o bem-estar do ser humano, a liberdade individual, segurança, equidade, igualdade social, deliberação pública e resolução pacífica dos conflitos, provavelmente podem ser classificados como uma democracia, a despeito das regras e do direito efetivamente legislado ou em vigor.

Os que defendem definições procedimentais isolam um determinado conjunto de práticas governamentais para determinar se um regime se qualifica como democrático. O foco dos observadores que adotam essa visão geralmente está centrado no processo eleitoral, em se ter eleições genuinamente competitivas envolvendo regularmente um amplo número de cidadãos e produzindo mudança de pessoal e de políticas governamentais¹⁰. Por fim, as abordagens voltadas para o processo, ainda segundo Tilly (2013, p. 23), diferem significativamente dos enfoques constitucional, substantivo e procedimental. Elas identificam um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes e operantes para que a situação de um determinado

¹⁰ É esse, por exemplo, o caso dos critérios da análise empregada por Huntington para definir a existência ou não de um regime democrático em sua obra (HUNTINGTON, 1994). Como já expusemos anteriormente, não se trata de uma metodologia imune a críticas, seja por se voltar somente para uma espécie de “aparência” de democracia, incapaz de perceber o exercício real do poder, seja por dificultar a percepção de minúcias que poderiam levar a conclusões levemente diferentes. No geral, contudo, é uma análise útil para uma visão geral e global do tema.

Estado possa ser considerada democrática.

Segundo a teoria clássica da democracia, surgida no século XVIII e implementada a partir das revoluções liberais, a democracia seria: “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade” (SCHUMPETER, 2017, p. 305).¹¹

Em outras palavras, por essa definição classificável como de tipo substantiva na classificação de Tilly (2013), o povo deveria escolher representantes para que o bem comum fosse realizado. Ressalte-se que a teoria democrática schumpeteriana é essencialmente liberal e individualista, considerando o bem comum quase sempre como a união simples dos interesses individuais. Essa perspectiva propõe que a busca individual por seus interesses levaria os indivíduos a elegerem pessoas aptas a representar seus interesses de forma razoavelmente direta.¹²

Schumpeter (2017) promove um giro na doutrina clássica da democracia e estabelece uma mudança essencial na sua concepção: em lugar da primazia do eleitor e de sua vontade, o autor ressalta a essencialidade da democracia no processo de escolha dos eleitos, ou seja, nas eleições. Numa visão, portanto, marcadamente procedimental da democracia o povo passa a ter um papel secundário (de mero eleitorado) em face da escolha dos representantes que serão aqueles efetivamente capazes de tomar as decisões políticas.

¹¹ Embora Schumpeter seja um representante tardio dessa teoria democrática clássica que terminou por desvincular a titularidade do poder e o seu exercício real pelos representantes, lógicas muito semelhantes podem ser encontradas em autores tão primevos quanto o abade Sieyès que inicia seu texto clássico sobre “O que é o terceiro estado” com três perguntas seguidas de respostas: “1ª) O que é o terceiro estado? – Tudo. 2ª) O que tem sido ele, até agora, na ordem política? – Nada. 3ª) O que é que ele pede? – Ser alguma coisa” (SIEYÈS, 2009, p. 58). Note-se, contudo, que o enfrentamento de Sieyès, no texto de 1788-89, no período imediatamente anterior à Revolução Francesa é um clamor para que o povo pudesse finalmente eleger seus próprios representantes, algo inexistente na França absolutista, onde a representação se vinculava ao exercício de cargos, principalmente. Trata-se, então, de uma visão eminentemente progressista para o período. Uma conjuntura em tudo diferente daquela em que Schumpeter escreveu, no início dos anos 1940 sua tese que reduzia a análise democrática ao exercício do voto.

¹² Os experimentos realizados pela equipe do sociólogo Paul Lazarsfeld em 1940 e 1948 (e publicados respectivamente em 1944 e 1954) buscaram demonstrar exatamente o oposto. Suas conclusões indicaram que, mesmo em período eleitoral, as pessoas não se engajam politicamente na tentativa de vincular sua escolha a um ou outro projeto político-ideológico. Em geral, permanecem pouco ou nada participantes, interessadas ou informadas a respeito do processo eleitoral. Os votos seriam decididos, principalmente, de forma “irracional”, ou seja, de acordo com tradições ou motivos afetivos de outra ordem (LAZARFELD; BERELSON; GAUDET, 1969; BERELSON; LAZARFELD; McPHEE, 1954).

Em primeiro lugar, de acordo com o ponto de vista que adotamos, a democracia não significa nem pode significar que o povo realmente governa em qualquer dos sentidos tradicionais das palavras povo e governo. A democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão (SCHUMPETER, 2017, p. 346).

Assim, nessa visão paradigmática do que Miguel (2014, p. 30 e ss.) denomina pejorativamente de democracia elitista¹³, a democracia é um mero método de escolha daqueles que irão governar, no qual políticos profissionais disputam, em um processo de livre concorrência, os votos do eleitorado. Para Schumpeter (2017), a democracia é o governo dos políticos. Vista desta forma, esta concepção passou a denominar-se, em uma visão menos crítica, de teoria competitiva da democracia.

De acordo com essa teoria competitiva, as mudanças históricas ocorridas com o avanço tecnológico e com as revoluções no mundo do trabalho trouxeram uma nova perspectiva para o conceito de democracia. A definição clássica não mais se adaptava à realidade vigente. A democracia passou a ser um método de escolha de representantes em um contexto de competição política pelo voto dos cidadãos. É o ponto de cumeada dos detratores do ideal democrático, para os quais a democracia é vista apenas como um mecanismo, não mais como um destino do Estado ocidental.

O'Donnell (1999) busca perceber, entretanto, que a concepção de Schumpeter não é tão minimalista quanto o próprio autor e seus comentadores por vezes fizeram parecer. É que, segundo O'Donnell, o próprio Schumpeter (2017) reconhece que para que o que ele denomina por método democrático exista e funcione algumas liberdades básicas, supostamente relacionadas com “os princípios morais e legais da comunidade”, também devem existir, e na maioria dos casos, como Schumpeter (2017) faz questão de enfatizar, devem ser válidos para todos.¹⁴

¹³ O termo, comum na obra do cientista político Luis Felipe Miguel, parece ter sido importado da seminal obra *The theory of Democratic Elitism*, de Peter Bachrach (1967).

¹⁴ Para uma visão crítica, ver o argumento de Miguel (2014, p. 27): “A representação é um fenômeno primário, fundante da própria política. Nas disputas políticas, as pessoas buscam falar em nome de outros, isto é, colocam-se na posição de *representantes*. O crescente reconhecimento desse fato leva, no entanto, a dois problemas interligados [...]. Em primeiro lugar, acredita-se que a representação é integralmente coextensiva à política, como se qualquer ação política trouxesse obrigatoriamente uma reivindicação de representação. Em segundo lugar, assume-se que toda representação possui um fundamento democrático. [...] há diferentes possibilidades de representação

Baseado nos argumentos sustentados pela teoria schumpeteriana, Adam Przeworski (1991), no mesmo sentido de uma concepção procedimentalista mínima, definiu a democracia como sendo: "um sistema em que os partidos perdem eleições. Há partidos, ou seja, divisões de interesses, valores e opiniões. Há competição organizada por regras. E há periodicamente vencedores e perdedores" (PRZEWORSKI, 1991, p.10). Assim, institui a necessidade adicional de que os cargos sejam preenchidos em consequência da disputa por votos entre grupos distintos, e que tanto a oposição, quanto a situação possam eventualmente ganhar ou perder, a depender de outros fatores, o que implica, na prática, na necessidade de alguma variação no balanço de poderes entre os partidos políticos ao longo do tempo para que possa ser caracterizada uma democracia efetiva.

Para O'Donnell (1999), na medida em que foca somente nas eleições, certamente a definição de Przeworski (1991) é uma conceituação de tipo procedimental, entretanto, a periodicidade, a repetibilidade e a possibilidade da oposição chegar ao poder exigem a presença mínima de algumas liberdades políticas básicas, inclusive aquela relativa à possibilidade de existência de partidos políticos diversos, representando visões de mundo e ideologias distintas e que lutem, dividam e eventualmente compartilhem o poder.

Em sentido semelhante, Huntington (1994, p. 16), embora reconheça as falhas dos modelos procedimentais, afirma que quando a democracia é definida em termos de fonte de autoridade e de propósitos, existem sérios problemas de ambiguidade e de imprecisão, e assim justifica sua opção por adotar a concepção procedimental no estabelecimento dos critérios metodológicos de desenvolvimento de suas pesquisas sobre a história da democracia no mundo.

Em outros sistemas governamentais, as pessoas podem se tornar líderes por nascimento, destino, riqueza, violência, cooptação, aprendizado, designação ou exame. O procedimento central da democracia é a seleção dos líderes, através de eleições competitivas, pelo povo que governam (HUNTINGTON, 1994, p. 16).

na política e muitas delas passam ao largo da democracia. Uma ditadura pode ser a efetiva representante de seu país em fóruns internacionais, assim como uma rainha representa simbolicamente a nação sem ter se submetido a um processo democrático de escolha ou autorização. Aliás, a *ausência* de tal processo pode ser uma condição necessária para que a representação simbólica se dê de forma efetiva (uma vez que o procedimento de escolha tende a dar espaço para a manifestação de disputas e discordâncias)".

Assim, adotando explicitamente a tradição schumpeteriana, Huntington (1994) irá fazer uso da perspectiva procedimental da democracia ao longo de toda sua análise da história dos regimes democráticos¹⁵. Na sua obra seminal *A Terceira Onda* (1994), já citada, ele define que:

Um sistema político do século XX é democrático na medida em que nele seus principais tomadores de decisões coletivas sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorram livremente pelos votos e que virtualmente toda a população adulta tenha direito de voto (HUNTINGTON, 1994, p. 17).

Huntington (1994) inclusive ressalva que o mecanismo democrático pode vir a eleger democraticamente governos que possam ser vistos como ineficientes, irresponsáveis e corruptos e, portanto, indesejáveis do ponto de vista do funcionamento estatal. No entanto, não se poderia negar o caráter democrático dos mesmos. Para ele, a escolha dos governantes através de eleições periódicas, livres e justas, é um traço distintivo da democracia em relação a outros sistemas políticos.

Huntington (1994), contudo, tem consciência da distância entre sua decisão metodológica de tomar as características eleitorais como definidoras das democracias em sua análise e a democracia de fato. Assim, não tem dificuldades em reconhecer a necessidade de adicionar algumas outras propriedades à democracia que, embora escapem às possibilidades de seu estudo, são importantes para que um regime possa ser considerado realmente democrático no seu funcionamento, e não apenas na sua formação.

Nesse sentido, nota a importância de que os líderes políticos eleitos legitimamente governem de direito e de fato e não sejam apenas títeres de outros grupos, e que o sistema político possua instituições estáveis. Porém, tais análises escapam ao escopo de sua pesquisa, vez que sua preocupação não é com o maior ou menor grau de determinada democracia, mas simplesmente com as transições de regimes não-democráticos para regimes democráticos e vice-versa. Por isto,

¹⁵ Reitera-se que o que aqui chamamos simplesmente democracia, sem quaisquer qualificativos, denota o que boa parte do pensamento político contemporâneo crítico dessa perspectiva denomina por “democracia liberal” (MOUFFE, 1996, p. 37) que é a perspectiva explicitamente adotada por Schumpeter, que repele qualquer tentativa de conceder a regimes não liberais um caráter democrático. Miguel (2014, p. 30), por outro lado, argumenta que “a vertente hegemônica é, em geral, caracterizada como ‘democracia liberal’, mas o rótulo é abrangente demais – afinal, o liberalismo é a base comum de quase toda a teoria política contemporânea”, e propõe o termo “democracia elitista”, vez que, em sua interpretação “os regimes democráticos contemporâneos são entendidos e vividos a partir de pressupostos – sobre a natureza humana e sobre o funcionamento das sociedades – emprestados de uma corrente teórica que nasceu para afirmar a impossibilidade das democracias: a chamada ‘teoria das elites’”.

prefere tratar no mais das vezes as categorias de “democracia” e “não-democracia” como variáveis dicotômicas.¹⁶

O ponto central de distinção na sua análise, portanto, entre um regime e outro é, efetivamente, o modo pelo qual os governantes são escolhidos. Nas democracias, por meio de eleições competitivas. Nos regimes não-democráticos, tendo em vista que não existem tais eleições ou não há uma universalidade suficiente do sufrágio, por modos diversos. Em suma, apesar de expandir a definição de democracia para além das eleições, Huntington (1994) se mantém dentro de uma concepção procedimental da democracia.

Diversos outros pesquisadores e teóricos de áreas tão variadas como a sociologia política, a filosofia política, a ciência política e do direito vêm tentando aprimorar ou repensar as bases do que convencionou-se, desde meados do século XIX denominar democracia, trabalhando para seu aperfeiçoamento e crítica, tanto do ponto de vista da teoria quanto dos processos e procedimentos efetivamente envolvidos ou atinentes à democracia. No próximo tópico busca-se, justamente, delinear alguns desses esforços para demonstrar a inserção do presente trabalho na discussão mais ampla sobre democracia, e mais específica sobre a democratização das instituições brasileiras.

1.2 ROBERT DAHL PARA ALÉM DAS ELEIÇÕES, A QUALIDADE DA DEMOCRACIA

David Held assevera que as democracias contemporâneas são uma espécie de necessidade de praticamente todos os Estados existentes. “A democracia parece ter alcançado a vitória histórica sobre as formas alternativas de governo. Quase todos os países hoje professam ser democratas. Os regimes políticos de todos os tipos ao redor do mundo clamam serem democracias” (HELD, 1993, p. 13). No entanto, a definição mesmo do que seja uma

¹⁶ No entanto, a nuance brasileira percebida por Huntington e já alertada na nota de número 8, sobre o papel do governo Geisel nos primeiros movimentos de abertura do regime de exceção militar pátrios atestam para o fato de que sua análise, quando possível, não se limitou às características meramente formais dos regimes democráticos, percebendo com clareza que as transições quase nunca são processos de ruptura instantânea e absoluta, quase sempre exibindo uma processualidade histórica própria.

democracia é um campo em disputa. Apesar disso, não são poucos os esforços no sentido de imaginar formas de aprimoramento de seus inúmeros processos efetivos.

Que o processo eleitoral esteja, na contemporaneidade, ligado intimamente à quase todas as teorias democráticas, não causa qualquer surpresa. No entanto, inúmeros e por vezes profícuos esforços vêm sendo constantemente empreendidos no sentido do aprimoramento e aprofundamento da democracia, especialmente na cultura ocidental. De fato, a crítica às perspectivas mais formalistas, como as que Tilly (2013, p.21) denomina por definições constitucionais bem como as meramente procedimentais nunca deixaram de permear as discussões sobre o tema.¹⁷

São nesse sentido, por exemplo, os trabalhos desenvolvidos por Hall (1996, p. 47-48) no Congresso dos Estados Unidos e o longo trabalho que a equipe de pesquisadores de Power e Zucco Junior. (2011, p. 11 e ss.) vêm desenvolvendo no Congresso brasileiro para demonstrar que, mesmo nas sedes por excelência da democracia (as casas parlamentares), as participações dos diversos congressistas eleitos não se dá de forma igualitária, mas são marcadas por diversas hierarquias, bem como pela participação ostensiva do corpo burocrático das casas, que por vezes fazem parecer que a composição das casas legislativas (mais conservadora ou mais progressista) é incapaz de fazer frente a essa burocracia que, muito frequentemente, perduram por mais tempo que os próprios congressistas.

Igualmente ressoam os clamores por maior representatividade nas decisões dos poderes do Estado, seja em defesa da necessidade de representação de minorias (MIGUEL et al., 2015, p. 7); seja em proveito de toda a população, como faz Beçak (2013) ao alertar para a necessidade de maior utilização dos mecanismos existentes de participação popular, como o plebiscito,

¹⁷ Talvez uma das primeiras e mais cortantes críticas à democracia liberal tenha emergido no riquíssimo debate que Schmitt travou com Kelsen no início do século XX. Embora não caiba aqui desenvolver o pensamento schmittiano, a sua crítica ao procedimentalismo formalista da democracia na Alemanha durante a República de Weimar, e a sua insistência em explicitar ao ocidente que, a despeito de todos esses procedimentos e formalidades, a decisão do soberano podia e movia as estruturas estatais mesmo contra o direito ou o processo democrático, demonstraram desde logo a fragilidade de uma democracia baseada tão somente em procedimentos formais ante, por exemplo, a erupção de um governo autoritário – como, de fato, viria a ocorrer naquele país (KERVÉGAN, 2006, p. 9 e ss.).

o referendo e a apresentação de projetos de iniciativa popular. No mesmo sentido os esforços de Sintomer (2010) em discutir os mecanismos de democracia participativa ausentes à nossa constituição, como a importância do sorteio, como forma de escolha democrática.¹⁸

Para Álvaro Moisés (2008), ao definir a democracia essencialmente como um método competitivo de escolha de governos dentre as elites disponíveis, as perspectivas como as defendidas por Schumpeter (2017), Przeworski (1991) e mesmo Huntington (1994) desconsideram o fato de que mesmo países que adotam o mecanismo eleitoral típico das democracias mais vívidas de nossos tempos podem conviver com a realização de eleições que não sejam inteiramente livres, ou com a manutenção de governos cuja legitimação democrática seja duvidosa – ou seja, desconsideram a realidade fática, e não meramente formal ou procedimental da democracia –, tornando discutíveis as suas proposições.

Dessa forma, na contemporaneidade, a discussão sobre a teoria da democracia e, especialmente, a questão da transição democrática têm perdido um pouco o espaço (inclusive porque, como já anotamos com a passagem de Held (1993), praticamente todos os governos do globo clamam serem democracias) e dando lugar a uma preocupação maior na doutrina a respeito da qualidade da democracia.

No caso da democracia, espera-se que esse regime seja capaz de satisfazer as expectativas dos cidadãos quanto à missão que eles atribuem aos governos (qualidade de resultados); confia-se que ele assegurará aos cidadãos e às suas associações o gozo de amplas liberdades e de igualdade política capazes de assegurar que possam alcançar suas aspirações ou interesses (qualidade de conteúdo); e conta-se que suas instituições permitirão, por meio de eleições e de mecanismos de *checks and balances*, que os cidadãos avaliem e julguem o desempenho de governos e de representantes (qualidade de procedimentos). Instituições e procedimentos são vistos, portanto, como meios de realização de princípios e valores adotados pela sociedade e como parte do processo político. Sem elidir que a disputa por interesses e preferências envolve conflitos, a ideia é que as instituições se constituem – com base nos objetivos normativos que lhes são atribuídos – na mediação mediante a qual os conflitos podem ser resolvidos pacificamente (MOISÉS, 2008)

¹⁸ O caráter democrático do sorteio está presente em clássicos como Rousseau e, também, em Montesquieu, que chega a defender textualmente e em longa exposição sua posição de que “O sufrágio pelo sorteio é da natureza da democracia; o sufrágio pela escolha é da natureza da aristocracia” (MONTESQUIEU, 1996, p. 22).

De acordo com opinião relativamente comum entre Tilly (2013, p. 23), O'Donnell (1999) e Moisés (2008), uma perspectiva que, partindo da visão schumpeteriana de democracia, conseguiu revisá-la e ampliá-la para melhor compreender o fenômeno foi aquela proposta por Dahl (2005). Ao perceber as limitações da definição minimalista de Schumpeter (2017) e Dahl (2001) desenvolveu a abordagem das poliarquias¹⁹, mostrando que para se caracterizar uma democracia não bastam os procedimentos que garantam a eleição dos representantes do povo, mas que também o princípio da contestação do poder esteja assegurado é igualmente indispensável, ou seja, que condições específicas assegurem a participação dos cidadãos na escolha de governos, inclusive a possibilidade de eles próprios serem escolhidos, mas também que lhes seja possível escolher dentre um número relativamente grande de visões políticas distintas.

Segundo a perspectiva ampliada de Dahl (2005, p. 18), o processo de democratização deve ser analisado ao menos de forma bidimensional, ou seja, consiste simultaneamente tanto na ampliação da competição (pela participação de agentes e partidos com visões de mundo distintas) e no direito à participação política, a isso ele denomina como a bidimensionalidade da poliarquia: contestação e inclusão. A democracia passa a ser então dependente das relações de força e das relações político-estratégicas para se concretizar, num contexto de participação e disputa efetiva, sendo o voto indispensável neste contexto.

Na análise de Tilly (2013, p. 23), a abordagem da democracia que Dahl (2001) apresenta deveria ser melhor classificada como “voltada para o processo”, diferindo significativamente dos enfoques constitucional, substantivo e procedimental, justamente por se dispor a identificar um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada efetivamente democrática.

¹⁹ Dahl (2005, p 17) parte de um pressuposto de que qualquer democracia real é irrealizável na prática, para categorizar bidimensionalmente os governos em dois eixos: Liberalização (amplo debate Público) e Representação (possibilidade de participação democrática dos sujeitos no processo como eleitores ou candidatos). A partir desse gráfico o autor define quatro grandes eixos: 1) Hegemonias fechadas (pouca possibilidade tanto de participação quanto de debate); 2) Hegemonias representativas (pouca possibilidade de debate, mas com ampla participação, ao menos formal); 3) Oligarquias competitivas (pouca abertura à participação, mas com espaço para debates); 4) Poliarquias (ampla possibilidade de participação e de debate entre visões de mundo).

Em um argumento clássico, Robert Dahl (2005) estipulou cinco critérios relativos ao processo que caracterizariam uma democracia. Falando inicialmente sobre como eles poderiam operar em uma associação voluntária, ele propõe:

Participação efetiva. Antes de uma política ser adotada pela associação, todos os membros precisam ter oportunidades iguais e efetivas para tornar conhecidas para os outros suas visões sobre como deveria ser tal política.

Igualdade de voto. Quando chega o momento de decidir qual política deve ser feita, todo membro deve ter oportunidades iguais e efetiva de votar, e todos devem ser contabilizados como iguais.

Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as alternativas políticas mais relevantes e suas prováveis consequências.

Controle da agenda. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva de decidir como e, se eles escolherem, quais assuntos devem ser colocados na agenda. Portanto, o processo democrático exigido pelos três critérios precedentes nunca é fechado. As políticas da associação sempre são sujeitas a mudanças por parte de seus membros, se eles assim escolherem.

Inclusão dos adultos. Todos os adultos que são residentes permanentes, ou ao menos a maioria, devem ter os plenos direitos dos cidadãos que estão implicados nos quatro critérios anteriores (TILLY 2013, p. 23).²⁰

Embora veja no argumento de Dahl (2005) avanços importantes, Tilly (2013, p. 24) não deixa de notar que os critérios apresentados pelo autor ainda são bastante estáticos e recaem numa espécie de lista de checagem rápida que permite pouca margem para nuances entre os diversos regimes reais. Ademais, os contornos efetivos do que signifique cada um dos critérios abre margem para interpretações bastante diversas e subjetivas, de forma que embora haja uma contribuição efetiva, Dahl não resolve em definitivo os problemas associados à ideia e à classificação da democracia.

Em sua obra, Dahl (2005) opta por usar a palavra democracia exclusivamente para se referir a aquilo que acredita ser um sistema ideal inatingível, enquanto reserva para as diversas manifestações práticas de regimes estatais democráticos o termo *poliarquia* (que aproxima-se do mundo fático). Portanto, em sua tese, o termo *poliarquia* não subtrai a oligarquia²¹, diz apenas que a oligarquia está fragmentada,

²⁰ Quando o argumento de Dahl é transposto da associação voluntária para regimes de Estado reais, os critérios, que aqui poderiam ser melhor denominados por “instituições”, mudam ligeiramente, sendo seis: representantes eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes alternativas de informação; autonomia de associação; e cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 85).

²¹ O problema da oligarquia é antigo, e ficou especialmente explícito na formulação de Michels (1982, p. 219) de sua “lei de ferro da oligarquia”, segundo a qual toda organização tende a gerar um grupo minoritário a quem se vinculam as funções dirigentes, e cujos interesses, a partir dessa distinção, não serão mais totalmente coincidentes com os interesses de sua base. A formulação é uma das mais emblemáticas constatações da inevitabilidade da “democracia elitista”, vez que

que se transformou numa constelação múltipla e difusa de grupos, de minorias, e que no melhor dos casos será aberta. É justamente o método democrático quem possibilitaria a ampliação do número, do tamanho e da diversidade dessas minorias, além de aumentar a sua capacidade de influenciar nas decisões políticas; há também inclusa nesta lógica uma preocupação com o controle mútuo de lideranças políticas, uma vez que quanto mais aberta é a competitividade e mais o controle final fica de fato a cargo do eleitor, através de eleições regulares e periódicas, mais estaria assegurado o controle popular desses entes políticos, desde que sejam estes considerados politicamente iguais, embora nunca com o mesmo poder em determinado momento específico (no sentido de relações de forças que continuamente se redefinem entre si a partir da sua legitimação junto aos eleitores).

Nas abordagens voltadas para o processo, das quais Dahl (2005) é um dos principais expoentes contemporâneos, há que se destacar a presença de uma relação de dependência importante: para que existam eleições competitivas, claras e inclusivas, como o modelo propõe, há que se ter condições razoáveis de liberdades e garantias políticas fundamentais como a de manifestação de opiniões. É como O'Donnell (1999) tenta interpretar extensivamente o critério inicialmente estabelecido por Dahl:

Parece óbvio que para a institucionalização de eleições competitivas, sobretudo por envolverem expectativas de duração indefinida, essas eleições não podem existir sozinhas. É preciso também haver, em torno das eleições, algumas liberdades ou garantias que – e isso tem grande importância – continuem a vigorar entre uma eleição e outra. Caso contrário, o governo do dia poderia facilmente manipular ou mesmo anular futuras eleições. Relembro que para DAHL as liberdades relevantes são as de expressão, associação e informação, e que outros autores propõem com maior ou menor detalhamento, liberdades semelhantes (O'DONNELL, 1999).

Assim, de fato, para Dahl (2005, p. 15), as liberdades mais relevantes são as de expressão, informação e de associação (além, é claro, do direito de voto). São elas que garantiriam o tipo de situação democrática a partir da qual os sujeitos poderiam formular suas preferências, manifestá-las e receber igualdade de trato do governo na ponderação dessas preferências. Seriam também elas as responsáveis por conferir uma razoável estabilidade por longos períodos e conseqüentemente um aumento da esfera pública (caracterizando, na

compreende que o grupo dirigente terá sempre, e necessariamente, interesses em alguma medida divergentes da sua base ou dos interesses comuns de todo o grupo.

perspectiva de Dahl (2005), o que alguns autores denominam por “consenso mínimo” a partir do qual as instituições e processos democráticos podem se realizar). Esse nível mínimo de consenso em relação às normas, sobretudo entre os líderes, seria obtido principalmente a partir da cultura, ou como prefere Dahl, através de uma espécie de “treinamento social” empreendido nas sociedades modernas pela família, escolas, igrejas, e meios de comunicação²².

A presença das liberdades, como as listadas por Dahl (2005), entretanto, na dimensão da possibilidade e facilitação do contato entre os cidadãos e as instituições públicas (e seus membros), carecem de meios específicos para sua efetivação. É por essa razão que alguns dos processos que qualificam as democracias ganham especial destaque, uma vez que efetivam essa ponte necessária entre Estado e sociedade civil. É esse, inclusive, o caso específico da *accountability*, sobre a qual nos aprofundaremos a seguir.

1.3 ACCOUNTABILITY COMO FATOR DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Mesmo entre aqueles teóricos que, como O'Donnell (1999), ao menos em um primeiro momento, tendem a definir a democracia nos termos dos avanços empreendidos pela ideia de poliarquia de Dahl (2005), há o reconhecimento da necessidade de um Estado de direito para preservação da própria democracia. É este Estado que garante e preserva as liberdades e os direitos políticos da poliarquia; em segundo lugar, é ele quem assegura os direitos fundamentais e garante seu usufruto pela população; e, em terceiro lugar, somente o Estado pode – e somente o Estado de Direito irá se preocupar em – estabelecer uma rede de *accountability* que impõe a todos os agentes singularmente considerados, inclusive os funcionários dos escalões mais altos do regime, a sujeição a mecanismos apropriados de controle de suas ações, sempre legalmente estabelecidos, e,

²² As discussões entre os teóricos que propõem algo mais próximo de uma “revolução cultural”, ou mesmo sua possibilidade, por meio das instituições (em especial aquelas mais diretamente vinculadas à “educação” em sentido lato, como a família, escola, igreja e os meios de comunicação), por acreditarem que determinados padrões culturais seriam mais afins ao estabelecimento da democracia e aqueles que acreditam num papel central da cultura de cada povo na configuração de modelos democráticos não universalizáveis é antiga. Por diversas razões, os teóricos do primeiro tipo de pensamento, ao qual se vincula Dahl, são mais comumente encontrados entre os países europeus e anglo-saxões. No Brasil, historicamente, os juristas têm feito entusiasmada defesa do segundo tipo de pensamento, como pode-se depreender dos textos de Reale (2000) e Saldanha (2003).

eventualmente, à responsabilização por seus atos. Assim, um Estado que contemple estas dimensões é denominado por ele, inclusive, como Estado Legal democrático ou de Estado de Direito democrático.

Também Diamond (1999) percebeu com clareza a centralidade do ente estatal no estabelecimento, preservação, garantia e aprimoramento dos processos democráticos. O autor percebe e sustenta que a definição procedural minimalista do conceito de democracia deva ser nomeada como sendo apenas uma “democracia eleitoral”. A esta se contrapõe a verdadeira “democracia liberal” que além do aspecto poliárquico contempla outras dimensões. Nesse sentido, além da exigência básica de eleições periódicas, livres e justas, segundo ele, é preciso que uma democracia desenvolva ao menos os seguintes aspectos: a) a ausência de reserva de domínio de poder, direta ou indiretamente, de qualquer ator não eleito; b) um sistema de *accountability* horizontal, ao lado de um sistema de *accountability* vertical, que é representado principalmente pelo processo eleitoral (o primeiro assegurará a observância da Constituição, da legalidade e do próprio processo deliberativo, é preciso, portanto, que o Estado estabeleça mecanismos de controle capazes de propiciar a transparência no trato da coisa pública);²³ e c) pluralismo de associações políticas e civis bem como liberdade para os indivíduos e grupos, de forma que os seus interesses possam ser expressos através de processos contínuos de articulação e representação para além do período eleitoral.

Liberdade e pluralismo, por sua vez, só podem ser garantidos por meio do Estado de Direito em que as regras de Direito são aplicadas de forma razoável, consistente e previsível em casos equivalentes, independente da classe social, *status* ou poder daqueles que estão sujeitos às leis. Sob um Estado de Direito real, todos os cidadãos têm isonomia política e jurídica e o Estado e os seus agentes estão subordinados às leis (DIAMOND, 1999, p. 11, tradução e grifos nossos).

Neste tocante, as perspectivas de Diamond (1999) e de O'Donnell (1973) se aproximam, pois ambas percebem a íntima vinculação entre democracia efetiva e Estado de Direito, sendo este último essencial para a configuração de um regime democrático que ultrapasse a mera democracia eleitoral ou poliárquica e estabeleça uma democracia liberal substancial.

Em uma análise posterior, Diamond e Morlino (2004, *apud* MOISÉS,

²³ Para uma crítica instigante e um alerta bem embasado dos riscos do excesso de transparência na sociedade contemporânea, ver HAN (2017).

2008), desenvolvem as ideias previamente apresentadas, e estabelecem ao menos oito dimensões para a validação de uma democracia liberal. Seriam elas: O Estado de Direito; a participação e a competição políticas; as modalidades de accountability (vertical, social e horizontal); o respeito às liberdades civis e aos direitos políticos; a progressiva implementação da igualdade política (que, a seu ver, levariam à uma maior igualdade social e econômica); e, por último, a *responsiveness*²⁴ de governos e dos representantes, um atributo que integra procedimentos a conteúdos, por meio dos quais os cidadãos podem avaliar e julgar se as políticas públicas, assim como o funcionamento prático do regime (leis, instituições, procedimentos e estrutura de gastos Públicos) correspondem aos seus interesse e às suas preferências reais.

De acordo com a perspectiva apresentada mais tarde por Moisés (2008), já Dahl (2005) teria apontado a exigência da responsividade contínua dos governos à preferência dos cidadãos também como característica central da democracia.²⁵

Para Rose e Shin (2001), são ainda as instituições do Estado moderno as que ocupam papel central, e importante, para o alcance das condições da qualidade da democracia. Nesse sentido, a ausência das dimensões desenvolvidas por Diamond e Morlino (2004) indicariam que as instituições podem não ter se formado da maneira mais adequada nas etapas iniciais do processo ou mesmo que podem estar operando com base em distorções de seus objetivos, implicando no que José Álvaro Moisés alertaria mais tarde como a desconfiança da população nas instituições.

O ato de votar *per se* não é garantia suficiente de que aquilo a que os cidadãos aspiram para suas sociedades se realizará efetivamente: são as instituições de representação, de acesso à justiça, de formulação e

²⁴ Diversos autores aproximam as ideias de *accountability* e *responsiveness*: “não basta a *accountability*, pois o desenvolvimento desse instituto fez nascer a *responsiveness*, que deve ser vista juntamente com aquela, tudo visando aprimorar a administração pública. No caso da *responsiveness* os órgãos e agentes Públicos devem buscar atuação que antecipe os anseios sociais, ou quando não, ao menos não frustrem as expectativas da sociedade” (MARTINES JUNIOR, 2016).

²⁵ Ao processo oposto, quando governos eleitos com promessas de determinado programa político traem a confiança e as esperanças de populações inteiras e executam programas políticos de seus opositores (mormente políticas neoconservadoras), Naomi Klein (2008, p. 536) denominou pelo nome “política de vodu”. O termo, ampliado em seu uso por Klein, de acordo com a própria autora é de autoria de John Williamson (1994, p. 479 *apud* KLEIN, 2008) que o teria cunhado para denominar o que o ex-presidente da Bolívia, Víctor Paz Estenssoro, realizou quando refez toda a arquitetura econômica da Bolívia (em direção à liberalização econômica) sem que seu mandato político tivesse sido conquistado com base nessas promessas (sua plataforma era nacionalista).

de execução de políticas públicas que asseguram tanto a distribuição de poder como o direito dos cidadãos de avaliar o desempenho de seus representantes e dos que governam em seu nome. A qualidade da democracia depende da efetividade dessas condições (Diamond e Morlino, 2004). Por essa razão, a relação dos cidadãos com as instituições é um aspecto central do regime democrático, sem cuja efetividade os princípios de liberdade e de igualdade não prevalecem e, conseqüentemente, deixam sem garantia os direitos de cidadania (MOISÉS, 2010, p. 47).

Em comum, todos esses autores percebem a importância da *accountability* (nos seus sentidos vertical, social e horizontal) para a qualificação de uma democracia liberal efetiva, e o papel fundamental do Estado de Direito na implementação dos processos que a ela se vinculam e que são essenciais para o processo de democratização do próprio Estado.

Mas a que especificamente nos referimos ao tratar de *accountability*?

Embora o termo não seja absolutamente unívoco, é possível notar que algumas ideias e expressões são sempre recorrentes quando se trata de tentar definir um conceito de *accountability*: responsabilidade, prestação de contas, moralidade administrativa, poder, controle de poder, mecanismos de freios e contrapesos.

Uma ideia mais precisa vincula a ideia de *accountability* à persecução de formas para aproximar o cidadão dos órgãos do Estado, inclusive por meio da responsabilização constante dos que exercem a função pública frente às demandas e expectativas da população. Assim, não parece haver dúvidas de que a persecução da ampliação da *accountability* das instituições do Estado seja uma resposta à exigência por uma democracia mais substancial e qualificada. Nesta lógica de controle dos cidadãos sobre seus representantes, os estudos sobre esse tema vêm debatendo a *accountability* como forma de responsabilização, prestação de contas, controle e fiscalização dos agentes públicos, aqui entendidos não apenas como aqueles eleitos pelo povo mas também toda a burocracia que circunda o poder e que, exercendo-o de forma delegada, também deve satisfação ao público que serve ou deveria servir.

Sob a falaciosa premissa de que administração e política são processos distintos, a prática da *accountability* por parte da burocracia oficial seria uma questão de desenvolver mecanismos burocráticos de controle. Ao reconhecermos que as burocracias têm de fato um papel ativo na formulação da política, entendemos que estávamos contando com um arcabouço defeituoso para o problema da *accountability*. Embora necessários, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva à sua clientela de acordo com padrões

normativos do governo democrático. A questão da representatividade dos servidores públicos foi trazida para primeiro plano. Relegada a seus próprios controles monocráticos, a organização burocrática do governo tem-se mostrado incapaz de contrabalançar abusos potenciais como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder (CAMPOS, 1990).

Campos, nesse sentido, segue a conceituação sugerida por Mosher (1968, p. 11-12) que discute a *accountability* do poder tanto em termos do que denomina representatividade ativa (a dos ocupantes de cargo eletivo), quanto da representatividade passiva (funcionários públicos).²⁶ Mosher (1968) inclusive ressalta que, enquanto a representatividade ativa necessariamente é alvo pelo menos da possibilidade de confirmação ou remoção periódica pelo voto ao fim do prazo certo de seu mandato (ao menos na maioria dos casos, já que contemporaneamente são raros os casos de cargos eletivos permanentes), a sanção definitiva para os integrantes da representatividade passiva – a remoção do cargo – raramente ocorre.

Voltando às ideias de O'Donnell (1998) que discutimos no início desse tópico, é importante ressaltar sua visão de que as poliarquias devam ter os seus processos eleitorais institucionalizados e funcionais, e que isto requer, além da garantia das liberdades civis e políticas, justamente uma rede de *accountability* que assegure a democratização destes processos. Assim, os sujeitos devem ser capazes de exercer os seus direitos de cidadãos não apenas nos processos eleitorais, como propusera Schumpeter (2017, p. 346), mas também na obtenção do acesso justo e transparente às instituições públicas e às cortes – acesso esse ainda frequentemente negado nas poliarquias que insistem em prescindir de seu aprofundamento e do de suas instituições nos caminhos da democracia substancial.

Isto significa que, da análise da teoria da qualidade da democracia, podemos caminhar para a conclusão de que para que um regime seja democrático não basta apenas que ele derive (eleitoralmente) de fontes legítimas, no caso, especialmente da vontade popular, mas, é preciso que o próprio exercício do poder público seja continuamente legítimo e legitimador de si mesmo, o que pode ser ao menos

²⁶ Nesse sentido, cabe pensarmos a *accountability* não somente em termos da representação eleita, que é a mais clássica manifestação desses processos, mas também em termos de controle popular dos agentes Públicos concursados, indicados, e mesmo daqueles que, por quaisquer razão, venham a exercer, ainda que temporária e gratuitamente funções públicas. De fato, qualquer agente que atue em nome do Estado, ou por meio dele, poderia e talvez devesse ser alvo destes tipos de controle envolvidos na ideia de *accountability*.

parcialmente alcançado pela capacidade desse exercício em responder a anseios e expectativas das populações.²⁷

A situação do embate entre maioria e minorias na democracia, explica ao menos em parte a celeuma entre os defensores de formas diretas de democracia e aqueles que a rechaçam em favor da representação (pontos extremos dentro de um campo de discussões com muitas nuances e cada vez mais defensores de formas híbridas de governo democrático). Ainda assim, boa parte da teoria democrática contemporânea parte da suposição segundo a qual devido à extensão dos Estados é impossível a prática da democracia direta.²⁸

Ainda assim, quando se fala hodiernamente em democracia, fala-se quase sempre em democracia representativa, onde o povo tem a titularidade formal do poder, mas a exerce e governa por meio de seus representantes. Miguel (2005) nos apresenta um conjunto de problemas relacionados ao exercício da democracia representativa. De acordo com Miguel existem pelo menos três problemas estreitamente ligados entre si: 1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas, 2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada (o “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder), e 3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência de desigualdades sociais ou econômicas originárias.

²⁷ Distinguímos, nesse momento, o termo “população” do termo plural, “populações”, para esclarecer desde logo que o processo de *accountability* não trata de um simples mecanismo de videocracia ou sondocracia, termos que pejorativamente desqualificam o exercício supostamente democrático que se dá com base em opiniões formadas pela mídia de massas ou auferidas continuamente por institutos de pesquisa de opinião, em respeito ao alerta realizado por Zolo (2002): “A democracia parlamentar cede lugar à videocracia, a lógica da representação é subrogada pela lógica comercial da propaganda política e da ‘sondocracia’”.

²⁸ Para alguma tentativa de refutar esse argumento, ver: RAUSCHENBACH, 2014, BALESTERO, 2011; BEÇAK, 2014.

Da leitura dos problemas fundamentais que Miguel (2005) propõe em face da efetividade da democracia representativa e seus entraves, podemos perceber que a *accountability*, como até aqui viemos apresentando, ganha destaque justamente por buscar garantir a ampliação do grau de controle do povo sobre os detentores do poder político, de uma forma exequível em sociedades populosas, extensas, complexas e especializadas como as contemporâneas.

Campos (1990) já nos revelava, ainda no princípio da transição democrática brasileira, o papel da *accountability* como qualificadora dos regimes democráticos, se preocupando ainda na década de 1990 com a possibilidade de traduzirmos tais ideias para a realidade brasileira: “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”. Assim, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a enunciação da centralidade dos valores democráticos que esta trouxe em seu bojo, fica claro o inequívoco compromisso brasileiro com a qualificação e aprofundamento permanentes de nossa democracia.

Visão semelhante é apresentada por Reis Junior. (2016), que já em momento mais avançado do processo de aprofundamento da democracia no Brasil e discutindo o papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na democratização do Judiciário brasileiro, nota que “as demandas para que os agentes públicos sejam *accountable* – isto é, obrigados institucionalmente a prestarem contas pelos seus atos – só fazem sentido no contexto de uma democracia representativa”.²⁹ Com efeito, as limitações inerentes ao modelo de representação dão ensejo à formulação de mecanismos institucionais de controle, tanto através de eleições periódicas, quanto por meio da ação permanente de órgãos estatais e da sociedade civil.

²⁹ A que se proceder a certos cuidados, nesse momento, para frisarmos uma peculiaridade da democracia representativa (que, como já analisamos com Mosher, 1968, pode possuir representações ativas e passivas) brasileira em relação ao sistema – o dos Estados Unidos – de onde provém boa parte das teorias democráticas contemporâneas, inclusive significativa parcela das que aqui apresentamos ao menos esboçadamente. É dizer que, no sistema político dos Estados Unidos, em que pese as diferenças entre cada estado daquela federação, os membros do Judiciário e dos seus correlatos do nosso Ministério Público são, frequentemente, representações ativas e, portanto, sujeitos não só a eleições como também à possibilidade de processos de *recall*, *impeachment*, dentre outros. Isso dito para que se tenha em mente, sempre, que a importação acrítica dos institutos desenvolvidos para a realidade cultural daquele país nem sempre pode ser importada sem importantes considerações relativas às particularidades da realidade brasileira, como desde logo aponta Anna Maria Campos (1990) no artigo “Aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira: os limites do contexto”.

Nos primeiros momentos do Estado liberal, a burocracia técnica (afastada, portanto, da burocracia aristocrática do Estado absoluto) busca derivar a legitimação do seu poder no conhecimento técnico, conquistado principalmente por meio do estudo e da especialização de funções, mas mantinha esse poder e o monopólio desse conhecimento por um processo de segredo, isso é, transformando as informações, processos e procedimentos oficiais em material sigiloso, inenunciável a qualquer tipo de análise e, portanto, também a qualquer tipo de controle (WEBER, 1974, p. 45 *apud* REIS JUNIOR., 2017). Essa situação possibilitou à burocracia uma posição privilegiada frente às exigências e às cobranças populares, de modo que o controle hierárquico superior se habituou a atuar sob uma perspectiva pouco responsiva, mas principalmente direcionada à adequação da atuação dos serviços inferiores aos interesses e às metas determinadas pela cúpula do poder.

É justamente a partir desse desafio que o Estado liberal nos legou que Reis Junior. (2017, p. 26) percebe que, no atual momento do Estado democrático, a preocupação com o exercício da cidadania efetiva se fortaleceu como um vetor essencial e que fundamenta a *accountability* para controlar a burocracia estatal, por meio, no mínimo, da instituição dos seguintes deveres aos agentes públicos: 1) ser transparente, 2) prestar esclarecimentos quando exigidos, e 3) motivar suas ações com razões públicas. Já a partir desse núcleo mínimo podemos inferir a verificação de que a *accountability* constitui-se como um poderoso instrumento de melhoria da qualidade do processo democrático e de consolidação da cidadania.

Como já discutimos acima, é preciso reconhecer que o conceito de *accountability* na perspectiva da Ciência Política ainda não apresenta consenso. O termo é conceituado ora como princípio, ora como mecanismo e, por vezes, até mesmo como instrumento. Com certo consenso, *accountability* refere-se, pelo menos, ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros – o que convencionalmente chamamos *accountability* horizontal – e, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e se submeter ao veredito da população – a chamada *accountability* vertical –, tradicionalmente manifestada nas eleições mas não redutível a elas (MIGUEL, 2005).

Também fruto desse baixo consenso acadêmico acerca do conceito é a profusão de qualificativos utilizados para tentar delimitar melhor o que um ou outro autor querem precisamente dizer quando se referem à *accountability*. Os

qualificativos mais comumente encontrados incluem: horizontal; vertical; social; societal; econômica; política (MOTA, 2006, p. 35).

Dentro do campo teórico específico das discussões acerca da *accountability*, destaca-se a conceituação clássica realizada por O'Donnell (1998), que buscou observar o tema a partir de duas dimensões: horizontal e vertical. Por *accountability* vertical o autor entende aquela promovida pelo povo, no tocante principalmente à eleição de seus representantes e que pressupõe uma relação entre desiguais, sob a forma usual do mecanismo do voto dado a partir da relação com as ações e planos de governo, podendo o cidadão punir ou reafirmar determinado agente através das eleições. Sinteticamente, o argumento do autor é como se segue: nas poliarquias modernas, a dimensão democrática clássica da *accountability* é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical, principalmente através dos mecanismos das eleições e do voto. Estes, entretanto, são insuficientes para o controle da ação governamental.

Vários autores apontam esta insuficiência, destacando que as eleições não constituem necessariamente o mecanismo democrático por excelência para induzir a representatividade. Distinguindo entre governo responsivo (aquele que adota políticas assinaladas como preferidas pelos cidadãos) e *accountable* (na medida em que os cidadãos podem discernir se os governos estão agindo em seus interesses e podem punir apropriadamente os governos não representativos), os autores identificam que um governo pode agir de forma representativa (agir no melhor interesse do cidadão) porque ou é responsivo ou *accountable*, ou ambos. O que segue do argumento é que um governo pode ser responsivo sem ser representativo, uma vez que pode ter informações e condições de agir no melhor interesse do cidadão, mas não o faz, embora siga as orientações de seu mandato (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Przeworski (1998) elabora de forma mais apropriada o seu ponto da seguinte forma:

Os governantes seguem políticas que proporcionam o bem-estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus mandatos mesmo sabendo que ao implementá-los resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses quando o governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores,

querem (PRZEWORSKI, 1998, p. 12).

Uma vez que se reconheça a insuficiência do mecanismo do voto (ou esse sentido da *accountability* vertical) para garantir representatividade e, em certa medida, a capacidade do Estado de dar resposta aos anseios populares, cabe considerar a concepção de controle mútuo dos poderes como instrumento de responsabilização governamental, o que é frequentemente referido como a *accountability* horizontal.

Nessa perspectiva, a *accountability* horizontal refere-se à relação entre as instituições que compõem o Estado, o que caracterizaria uma relação mais igualitária do que aquela estabelecida entre cidadãos e seus representantes, permitindo a realização mais eficaz de uma vigilância e controle mútuos entre os três poderes que, em regra, dispõem de um bom grau de autonomia. Assim identifica O'Donnell a presença de mecanismos de *accountability* vertical num Estado a partir da:

Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser classificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

A *accountability* horizontal, entendida dessa forma, é, principalmente, produto de uma rede de instituições, internas ao Estado e capazes de interregular o exercício das demais instituições estatais – tradicionalmente, esse sistema foi concebido e denominado como “sistema de freios e contrapesos”. Entretanto, mesmo O'Donnell já reconhece a possibilidade e a existência fática de outros mecanismos de controle nas poliarquias contemporâneas, externas aos órgãos e procedimentos tradicionais dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. O'Donnell identifica aqui, por exemplo, as “várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas” (O'DONNELL, 1998, p 43) que, ainda que vinculadas aos poderes, dispõem de autonomia suficiente para lhes servir como uma instância de controle.

Por fim, o autor identifica os desafios para que se efetive a *accountability* horizontal. Suas conclusões apontam para os recursos institucionais necessários: uma significativa autonomia, inclusive passando necessariamente

pela dimensão financeira, entre os poderes; existência ou possibilidade de obtenção de informação confiável e adequada; existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais, entre outras.³⁰

Nesse sentido, a literatura brasileira e internacional, em sua maior parte, afirma ser a prática da *accountability* em países com democracias recentes (incluído aqui o Brasil) ora inexistente, ora insuficiente. Na perspectiva de O'Donnell (1998), na maioria dos países latino-americanos ocorre o controle realizado pelas eleições livres e justas, que constitui o controle efetuado pela *accountability* vertical, mas não o controle entre os órgãos da administração, que considera inexistente, fraco ou intermitente.

É este tipo de constatação que, alinhavada com a noção que previamente vimos Held (1993) expressar, no sentido de que na contemporaneidade todos os Estados do mundo clamam ser democracia, leva a afirmações como a emitida por Offe (1999, p.123):

À medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece decrescer, dando origem a reclamações bem fundadas de que as novas democracias parecem ter se degenerado em democracias meramente 'eleitorais' ou 'delegadas', ou mesmo democracias defeituosas com 'domínios reservados', controlados como privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de *accountability*.

Essa constatação demonstra certa processualidade histórica de estabelecimento das democracias liberais que Przeworski (1998, p. 67) identifica ao explicar que, mesmo quando as instituições democráticas clássicas estão todas funcionando a contento, elas não garantem por si só a *accountability* horizontal, nem necessariamente capacitam ou oportunizam aos cidadãos mecanismos por meios dos quais possam demandar os governos a cumprir com o seu dever. Isso porque estes detêm informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações específicas entre as políticas em execução ou a serem executadas e os resultados efetivos que se espera serem obtidos. É nesse

³⁰ Brevemente, seria proveitoso destacar a tensão entre competição e cooperação entre os Estados no cenário internacional, que exigem que sempre tenhamos cuidados diversos ao inserir no ordenamento pátrio e utilizar as contribuições de países estrangeiros – que, ressalte-se, são muitas vezes importantíssimas –, posto que não podemos ignorar também o caráter competitivo do cenário internacional, que, se não for levado a sério e considerado pelos poderes e pelos diversos órgãos nacionais que trabalham com a informação, expõem o Estado brasileiro a “ataques” estrangeiros, não raro utilizando um dos poderes do Estado (não-intencionalmente) contra os demais ou contra a nação. Nesse sentido ver as discussões cuidadosas de Rubens Ricupero (2017, especialmente as considerações às páginas 716-718, em que é tratada a questão da importância da consciência da identidade do Brasil nas relações internacionais).

cenário que emerge a sugestão para que sejam criadas instituições independentes de outros órgãos do governo e que sejam capazes de oferecer aos cidadãos as informações necessárias para que estes aperfeiçoem sua avaliação *a posteriori* dos atos do governo e não apenas dos resultados.

Também no sentido da processualidade no tempo são as contribuições de Schedler (1999) que desenvolve uma perspectiva bidimensional da *accountability*. Segundo o autor, pode-se afirmar que esse tempo se constitui em um ciclo dividido em duas partes, isto é, em dois momentos distintos, porém complementares: um momento que denomina *answerability*, e outro momento denominado *enforcement*. É necessário que os momentos se complementem no tempo para ser possível afirmar que o processo, afinal, se completou.

Em síntese, poderíamos afirmar com Schedler (1999) que a *accountability* “nasce” quando um sujeito assume uma responsabilidade que lhe foi delegada por outrem; seria certo, então, que o segundo sujeito possa exigir uma prestação de contas do primeiro e, para que a *accountability* seja efetiva, que o segundo sujeito possa, inclusive, a partir da análise da prestação de contas do primeiro, responsabilizá-lo de alguma forma – seja ela positiva ou negativa, a depender dos fatos.³¹

Schedler (1999) considera, ainda, que dada a existência de uma severa assimetria informacional entre atores estatais e não estatais, não seria imaginável um cenário em que o controle do poder fosse perfeito. Assim como Przeworski (1998), Schedler (1999) reconhece a assimetria informacional como uma premissa praticamente inquestionável na relação governo/cidadãos.

É, aliás, na esteira das considerações de Przeworski (1998) a respeito da processualidade histórica do instituto da *accountability* que o Centro Latino-

³¹ A perspectiva apresentada por Schedler aproxima os processos estatais daqueles típicos da sociedade civil. Assim, não surpreende que seu modelo de *accountability* soe ao ouvido habituado ao Direito Civil como uma nova onda de importação de contribuições do modelo de mandato (privado) para os representantes (diretos e indiretos) do Estado. Rubens Beçak, nesse sentido, tem por já superada esta confusão entre os institutos civil e democrático do mandato, inclusive chamando a atenção para o fato de que se, por um lado, o chamado “mandato imperativo”, mais próximo do direito civil (e do qual Schedler se reaproxima) foi inicialmente utilizado na representação política, por outro essa vinculação foi superada na história da democracia: “A democracia dos gregos [...] será transplantada para os tempos contemporâneos havendo que incorporar instrumento advindo do Direito Civil para sua viabilização, o mandato. [...]. Já foi explorado pela doutrina [...] que, se por um lado, a democracia representativa nasce com o viés da imperatividade da vontade do representado, no seu desenvolver [da democracia representativa], especialmente devido à evolução do parlamentarismo na Inglaterra, exsurgerà a desvinculação” (BEÇAK, 2008).

Americano de Administração para o Desenvolvimento (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2000) fez mais recentemente um alerta para o fato de que o desenvolvimento e aprofundamento das democracias latino-americanas dependem da ampliação deste instituto. Por sua vez, a realização do valor político da *accountability* dependeria de ao menos dois fatores, quais sejam: o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, isto é, a politização dos sujeitos e grupos políticos, já que uma população indiferente à política inviabiliza tal processo; e a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

De acordo com análise de Ceneviva (2006), a literatura da área tem sido razoavelmente unânime em distinguir e definir as formas de *accountability* segundo o agente de controle. Nessa perspectiva, teríamos a ramificação do instituto em dois grupos: 1) a *accountability* eleitoral; e 2) a *accountability* intra-estatal, ou controle institucional durante o mandato (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005).³²

Ainda segundo Ceneviva (2006), os mecanismos de *accountability* podem ser categorizados, durante os mandatos (ou seja, em sentido intra-estatal), em ao menos cinco tipos que serão aprofundados a seguir. São eles: o controle parlamentar; o controle judicial; o controle administrativo-procedimental; o controle de desempenho das políticas e programas governamentais; e o controle social.

O primeiro tipo de mecanismo de *accountability* a ser considerado é o controle parlamentar. Este consiste, em suma, nos procedimentos administrativos e políticos de controle e fiscalização que o Poder Legislativo pode e deve exercer sobre o Executivo. É, possivelmente, uma das vias mais clássicas de *accountability*, tendo por premissa não apenas a separação dos poderes, mas também, e principalmente, o controle mútuo entre Executivo e Legislativo. É um típico mecanismo dos sistemas de freios e contrapesos que, ao longo da história do Estado de Direito vem sendo aperfeiçoado (CENEVIVA, 2006).³³

³² Em mesmo sentido as ramificações e definições propostas pelo próprio Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000), e pelo cientista político especialista em estudos políticos brasileiros Scott Mainwaring (2003, p. 03 e ss.).

³³ No cenário brasileiro, para Figueiredo e Limongi (1999, p. 19), o funcionamento deste

O segundo mecanismo de efetivação da *accountability* intra-estatal é o controle permanente de todos os atos do poder público que podem ser levados ao Judiciário para serem apreciados, o assim chamado controle judicial. O principal aspecto caracterizador deste tipo de controle é possibilitar aos cidadãos e aos demais membros do poder público (e, no Brasil, essa é uma atribuição precípua dos integrantes do Ministério Público) a verificação e garantia do Estado de Direito, ou seja, que representantes políticos e burocratas atuem sob o estrito princípio da legalidade.

O terceiro mecanismo de controle institucional durante o mandato é o controle administrativo-financeiro das ações governamentais. Os mecanismos para tal são variadíssimos e incluem comissões de fiscalização, controladoria, tribunais de conta, bem como auditorias externas e/ou independentes. O foco do mecanismo é a probidade administrativa e a racionalização dos gastos públicos, buscando-se evitar o mau uso de recursos, bem como a corrupção.

O quarto mecanismo descrito por Ceneviva (2006) é o controle dos resultados da administração pública. Trata-se de tema complexo, vez que a responsabilidade dos agentes públicos (e o nexos intencional entre seus atos e os resultados) nem sempre é de fácil verificação. O objetivo é responsabilizar o poder público pelo desempenho das políticas, programas e projetos governamentais.

É interessante notar que, em grande medida, a responsabilização por resultados busca atingir um duplo objetivo. Por um lado, pretende modificar o comportamento auto-referenciado da burocracia, fiscalizando-a através de metas e objetivos claros, - os quais devem ser pactuados e definidos não apenas pelos próprios servidores públicos, mas também, por agentes externos: representantes políticos ou comitês de cidadãos e usuários. Por outro lado, também buscam configurar uma modalidade de *accountability* baseada no desempenho de políticas e programas governamentais e, portanto, na qualidade da gestão pública; o que pode colaborar para o incremento da legitimidade da ação do Estado.

Como ressaltam Abrucio e Loureiro (2005:84) a importância primordial da introdução de mecanismos de responsabilização por resultados e um pressuposto para o sucesso de sua implementação repousa no papel fundamental que ela pode desempenhar na qualidade da gestão pública. Evidentemente, o aprimoramento da administração pública e dos controles sobre os governos é um objetivo de todos os mecanismos de *accountability* [...], porém aqui a melhoria da gestão das políticas e programas governamentais é a própria essência do controle por resultados. Contudo, é importante ressaltar que os mecanismos de controle por resultados não podem ser vistos como mera ferramenta gerencial. Vale repetir, eles devem

mecanismo é bastante limitado pelo presidencialismo de coalizão. De fato, como bem demonstram os autores, o Legislativo brasileiro é fortemente influenciado pelo Executivo e, com isso, não conseguiu ainda, nos 30 anos de vigência da nova Constituição de 1988 exercer fielmente seu papel no balanço de poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 125 e ss.).

servir também, e, sobretudo, para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes (CENEVIVA, 2006).

O controle por resultados, no entanto, estabelece uma relação de co-dependência com a transparência dos atos do poder público. Neste propósito, aliás, vale ressaltar que, de forma geral, o êxito dos instrumentos de *accountability* dependem sempre, em algum grau, da transparência e da visibilidade governamental (ainda que necessitemos relembra, aqui, a consideração já realizada acerca dos riscos do excesso de transparência na sociedade contemporânea). No caso desse mecanismo de controle, no entanto, a falta de transparência e fidedignidade das informações públicas impossibilita a aferição real e informada do desempenho dos programas governamentais.

Por fim, temos ainda, seguindo a classificação proposta por Ricardo Ceneviva (2006), e aqui discutida, o conjunto de procedimentos e instrumentos de controle que, durante o mandato, podem ser exercidos diretamente (ou semi-diretamente) pela sociedade: os chamados mecanismos de controle social. Tais mecanismos englobam institutos bastante variados, como as consultas populares (plebiscitos e referendos); os conselhos de usuários, sejam eles consultivos ou deliberativos, ligados às diversas políticas (educação, saúde, etc.) ou programas governamentais; os processos de participação no estabelecimento de diretrizes orçamentárias; bem como a figura institucional do *ombudsman*, desde que dotado de autonomia funcional efetiva perante governantes e burocratas.

No sentido discutido acima, o controle social delinea-se como uma forma distinta de *accountability* vertical, vez que não se esgota no processo eleitoral. Ao contrário, sua justificação, bem como sua eficácia se dão, justamente, por funcionarem de maneira ininterrupta, sem que com isso se contraponham às demais formas clássicas de controle.

Ademais, devemos ressaltar que a efetividade da *accountability* social (ou a responsabilização por controle social, para mantermos a nomenclatura utilizada pelo CLAD) requer uma sociedade civil suficientemente organizada para ser capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas, demandando e viabilizando a dimensão associativa da cidadania e da democracia participativa e fazendo uso mais pleno do direito

político à associação.

Dessa perspectiva, torna-se claro que o centro da concepção de *accountability* é a questão do que poderíamos chamar de “republicanização” do espaço da política, isto é, a efetivação da ideia de democracia e de soberania popular por meio do controle da ação governamental. Essa ideia, aliás, torna-se menos palpável (e menos efetiva) quando se prescinde, num regime supostamente democrático, dessa noção ampliada de *accountability* social, centrada na participação popular nos processos de deliberação pública, para além de uma perspectiva horizontal ou vertical restritiva.

A consciência dos cidadãos, ou mais especificamente a consciência política dos cidadãos, requer a compreensão de cada um a respeito do seu papel na sociedade, bem como do papel das diversas organizações da sociedade civil e do Estado nesse projeto. Esta consciência somente pode se desenvolver por meio da participação consciente e ativa nessa sociedade. O Estado inegavelmente também tem papel crucial, na medida em que propicia as bases culturais minimamente igualitárias, por meio da educação, bem como supre os cidadãos com informações úteis e tempestivas. Neste sentido, a *accountability* em todas as suas formas, especialmente na forma de controle social, tem importância fundamental para a construção da democracia e para a aferição de sua qualidade.

O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público. À medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão [...] passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability* (CAMPOS, 1990, p. 35).

No cenário brasileiro, especialmente desde a Constituição de 1988, com a incorporação de uma retórica, por vezes, messiânica, uma das instituições que recebeu uma missão democratizante e, portanto, para a promoção de uma nova espécie de cidadania (garantindo o acesso da população aos direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos – inclusive à administração pública fiel a seus

princípios), foi o Ministério Público. Nesse sentido, a instituição ganhou contornos que a tornariam um dos pontos focais do processo de qualificação da democracia brasileira, especialmente por meio de mecanismos próprios de *accountability* horizontal (no controle que faz dos demais poderes) e, principalmente desde a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, também por meio da *accountability* social, como buscaremos demonstrar nos próximos capítulos.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DAS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA

2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTEXTO DA CRISE DA SEPARAÇÃO DE PODERES

No Brasil, desde a redemocratização, o Ministério Público é uma das instituições que ganha contornos totalmente novos na tentativa de concretização desta onda democrática.³⁴

Nos últimos trinta anos, o Ministério Público e o Poder Judiciário tem desempenhado um inovador protagonismo nas relações políticas, econômicas e sociais, no Brasil. Sem especificar quem é a causa e quem é a consequência, para compreender a posição do Ministério Público neste novo cenário é imprescindível compreender a crise ou a reconfiguração do princípio da separação de poderes.

John Locke (1994) e Montesquieu (1996) foram, muito provavelmente, os dois pensadores que desenharam as bases do que viria a ser o Estado Liberal e, junto dele, de um dos princípios fundamentais da república moderna (hoje frequentemente referida como sinônimo da democracia), qual seja, a separação de poderes.³⁵ O dito

³⁴ “Dentro de sucessivas mudanças paradigmáticas pelas quais passou o Ministério Público, pode-se perceber nitidamente a sua transição de defensor dos interesses do monarca, como eram os *les gens du roi*, do antigo direito francês, para defensor dos interesses do Estado, chegando agora, sob o novo paradigma criado pela Constituição de 1988, como defensor dos interesses sociais, não mais estando vinculado a nenhum dos poderes estatais, possuindo *locus* constitucional próprio, sendo, pois, considerado órgão da sociedade” (SACCO, 2008, p. 09).

³⁵ A separação dos poderes é um princípio eminentemente republicano que, na oposição ao Estado Absoluto, onde a figura do soberano (na maioria dos casos, o Rei) concentrava a decisão final sobre tudo e sobre todos, figura como uma das estratégias dos idealizadores da república para dificultar a rearticulação do poder central absoluto. Nesse sentido, em que pese já haver algum nível de descentralização do exercício do poder no Estado Absoluto (e.g. na possibilidade de convocação dos Estados Gerais, espécie de Assembleia consultiva e, por vezes, deliberativa, que, entretanto, não

princípio visa, precipuamente, desconcentrar o poder soberano, de forma que cada uma das funções do Estado seja de responsabilidade de um órgão ou de um grupo de órgãos e goze de autonomia, inclusive financeira e decisória, funcionando, nesse sentido, respectivamente, como o último grau de tomada de decisão na estrutura de seu respectivo poder.

A separação de poderes que, em Locke (1994) e Montesquieu (1996) ainda continha o princípio da supremacia formal do Legislativo (enquanto poder mais legítimo e cujas decisões não poderiam ser desautorizadas pelos demais poderes, mesmo quando influíssem sobre eles), foi transformada ao longo do tempo. Assim, como bem expressa Fisher (1998, p.5), o princípio vai se desenvolvendo no sentido da “separação, mas interdependência, autonomia, mas reciprocidade”. Essa noção de poderes separados, mas interdependentes, e autônomos, mas recíprocos, desemboca no desenvolvimento do chamado sistema de “freios e contrapesos”.³⁶ Idealizado já por Montesquieu e efetivado na Constituição Americana, esse sistema implica em que os três poderes que reúnem órgãos encarregados primordialmente de funções legislativas, administrativas e judiciárias possam se controlar mutuamente. Os poderes são autônomos e não soberanos ou independentes e podem intervir no funcionamento do outro. Ora, esta possibilidade de intervenção, limitada, na forma de controle, é a essência da ideia de freios e contrapesos.

Historicamente, o Judiciário foi o último dos três poderes clássicos a ser reconhecido como tal, sendo certo que até mesmo Montesquieu não logrou descrevê-lo propriamente como um poder nominalmente.³⁷ Em seguida, uma ampla

era um órgão permanentemente instaurado, sendo convocado de acordo com a necessidade e a liberalidade do monarca; na existência de instituições judiciárias ativas e efetivas que exerciam a jurisdição e de instituições administrativas que, também, encontravam-se sob o império do soberano absoluto), é na idealização do avanço republicano que a separação de poderes figura como um enorme avanço (e, na contemporaneidade, como uma exigência democrática) justamente por criar uma descentralização do centro decisório do Estado (para um aprofundamento sobre o tema, ver BARROS, 2013 e BIGNOTTO, 2013). A Constituição de 1988, nesse tema, é claríssima na adoção do princípio republicano da separação dos poderes logo em seu Art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

³⁶ Embora sejam interdependentes, separação de poderes e sistema de freios e contrapesos não se confundem: “Dois princípios, aparentemente irreconciliáveis, operam lado a lado: (I) a separação de poderes e (II) o sistema de *checks and balances*. Longe de serem contraditórios, eles completam e auxiliam um ao outro. Uma instituição não pode checar a menos que tenha alguma medida de independência, e não pode reter independência sem o poder para checar” (JACKSON *apud* FISCHER, 1998, p. 05).

³⁷ Em sua descrição, MONTESQUIEU (1996, p. 80) citava os “tribunais de judicatura”

doutrina se formou no sentido de ver no Judiciário um poder sem política, um quase não-poder, ou um poder politicamente neutro – que seria, portanto, impedido de decidir para além do que a lei estritamente lhe permitia. Isso era atribuído ao princípio da legalidade, ou seja, os tribunais existiam, na concepção clássica, apenas para aplicar o direito, as leis que eram produzidas, essencialmente, pelo Poder Legislativo. Além disso, um poder inerte, isso é, cuja atuação estaria condicionada à provocação por alguém que necessitasse de sua atuação em um caso prático.³⁸

O surgimento do Estado Social trouxe novos contornos ao papel exercido pelo Poder Judiciário (aqui já plenamente reconhecido como tal) que, se durante o período do Estado Liberal agia quase exclusivamente no sentido de garantir a abstenção estatal ante as liberdades individuais de seus cidadãos, no novo contexto, passa a exercer uma atuação mais ativa, no esteio do reconhecimento dos direitos garantidos a partir de políticas sociais, e que poderiam ser, a partir de então, demandados ao Judiciário (que, portanto, passa a tentar contrabalancear a autonomia do Legislativo/Executivo, exigindo o cumprimento de determinadas políticas públicas tidas como obrigações mínimas do Estado). Assim, o Judiciário recebe a missão constitucional de acompanhar, sempre sob provocação, a atuação do Executivo na persecução dos objetivos inscritos nas constituições sociais de cada Estado, garantindo um foco ao menos mínimo das agendas de Estado nelas esposadas, pelos poderes Legislativo e, principalmente, Executivo.³⁹

justamente para dizer que não se tratava de um órgão político, portanto, apesar de ser visto como uma instituição do Estado, não possuiria qualquer autonomia, posto que o chefe do Executivo guardava para si o poder do indulto, que podia desfazer os julgamentos dos tribunais. Mais à frente, ao descrever os Poderes na Roma clássica, MONTESQUIEU (1996, p. 187-190) nomina o Poder Legislativo (p. 187), o Poder Executivo (p. 188), e o “poder de julgar” (p. 190).

³⁸ Ao discutir tais teorias, CAMPILONGO (2011, p. 43) percebe, precisamente, que elas retiram todo poder efetivo do Judiciário: “Nessa teoria formalista de interpretação, a imagem do Judiciário como ‘boca-da-lei’ e poder ‘nulo’, ou seja, um poder sem poder e que, por isso, não necessita de controles”.

³⁹ No Brasil, o Estado Social é ironicamente recepcionado pela grave ditadura do Estado Novo (1937-1945), e confere ao autoritarismo varguista feições eminentemente populistas. A confiança no papel do Judiciário pode ser bem compreendida nas palavras publicadas originalmente já em 1949, imediatamente após a reconstitucionalização de 1946, pelo jurista conservador Oliveira Viana (1987, vol. 2, p. 159-160): “Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o *self-government* valerão nada sem o primado do Poder Judiciário – sem que este poder tenha pelo Brasil todo a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do Jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele – para tê-lo junto a si – de mais do que um gesto de sua

O Estado social, ao selecionar o tipo de política pública que consta da sua agenda, como também ao dar publicidade às suas decisões, vinculando as expectativas e os comportamentos dos grupos sociais beneficiados, traduz, continuamente, em normas jurídicas as suas decisões políticas. A linguagem e os procedimentos do direito, porque são dominantes nessa forma de Estado, mobilizam o Poder Judiciário para o exercício de um novo papel, única instância institucional especializada em interpretar normas e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação, especialmente nos casos sujeitos à controvérsia (VIANNA et al., 1999, p. 20).

Na contemporaneidade, pode-se observar que o âmbito de jurisdição do Poder Judiciário tem se alargado enormemente (e, talvez, excessivamente), principalmente na direção da jurisdição constitucional. O fenômeno, contudo, não é particularidade brasileira, podendo ser observado em países de todo o Ocidente, nos clássicos sistemas de *civil law* (Alemanha, França, Itália, Portugal, Espanha) ou de *common law* (Reino Unido e Estados Unidos da América),⁴⁰ ou em países de jovem democracia, como as latino-americanas.

A jurisdição constitucional, nas sociedades contemporâneas, tem atuado intensamente, ora como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização das suas normas asseguradoras de direitos, ora esbarrando e, por vezes, se enfrentando frontalmente com os nebulosos limites da liberdade de decisão da

mão numa petição ou de uma palavra sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos – de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade civil do cidadão, principalmente do homem-massa do interior – do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades, sempre anuladas nestas garantias pela distância dos centros metropolitanos da costa. De nada valerão a estes desamparados e relegados, entregues aos caprichos dos mandões locais, dos senhores das aldeias e dos delegados cheios de arbítrios, estas regalias *políticas*, desde que os eleitos por este sufrágio universal e direto – sejam funcionários municipais, sejam estaduais, pouco importa – estiverem certos que poderão descumprir a lei ou praticar a arbitrariedade impunemente.”

⁴⁰ Devemos atentar para o fato de que a jurisdição chamada constitucional é uma prática típica do *common law*, desde sua sistematização. O fenômeno de interferência do Judiciário do sistema consuetudinário na generalidade da lei remonta aos direitos de decisão pela *equity* (ou equidade) – nas *courts of chancery* inglesas –, sendo certo que tais cortes podiam decidir inclusive contra o direito posto (quando houvesse). As cortes constitucionais tradicionais dos sistemas de *civil law*, como o *Conseil constitutionnel* francês são, ao contrário, cortes eminentemente políticas e relativamente autônomas dos órgãos jurisdicionais comuns. Sua composição, no caso francês, é igualmente política, sendo três dos nove membros do Conselho indicados por cada uma das instâncias políticas francesas (3 indicados pelo presidente, 3 pela Assembleia Nacional, e 3 pelo Senado – sendo igualmente verdadeiro que todos os ex-presidentes franceses têm assento permanente junto ao Conselho mas não se utilizam de tal prerrogativa). No Brasil, a confusão entre institutos trazidos do direito continental europeu e do vizinho próximo (EUA) tem resultado em uma situação dúbia (de esperança no progressismo Judiciário e insegurança ante seu excessivo ativismo) desde a criação do Supremo Tribunal Federal, na Constituição de 1891. Já então, observamos o embate entre os que vêm no STF a esperança de “um centro para onde hão de convergir todas as forças da Nação” e aqueles que, entendendo que um “órgão, composto arbitrariamente pelo presidente” não deveria reunir tamanho poder, pois nesse sentido “O Supremo seria o reflexo de uma centralização política indefensável” (CONTINENTINO, 2015, p. 409).

política. Inclusive nesse sentido, alguns já designam esse “ativismo judicial” como um processo de “judicialização da política”, por vezes visto positivamente (e imbuído de esperança em um Judiciário redentor da ineficácia legislativa e da corrupção política), por outras negativamente (nos temores da usurpação de poderes e competências do Legislativo e Executivo, bem como de uma criminalização do fenômeno político em sua totalidade).⁴¹

[...] várias são as chaves de interpretação desse processo que podem, inclusive, ser utilizadas para a análise da expansão do poder judicial tanto nos países centrais como nos periféricos: o fenômeno da normatização de direitos, especialmente em sua natureza difusa e coletiva; as transições pós-autoritárias e a edição de constituições democráticas, seja em países europeus ou latino-americanos, com a conseqüente preocupação com o reforço das instituições de garantia do Estado de Direito, dentre elas a magistratura e o Ministério Público; as diversas investigações voltadas para a elucidação dos casos de corrupção a envolver a classe política, fenômeno já descrito como ‘criminalização da responsabilidade política’; as discussões sobre a instituição de algum tipo de poder judicial internacional, a exemplo do Tribunal Penal Internacional; e, finalmente, a emergência de discursos acadêmicos e doutrinários, vinculados à cultura jurídica, que percebem a expansão do poder judicial como reforço da lógica democrática. (CITTADINO, 2002, p. 18)⁴²

De fato, no Brasil, a partir do Estado Novo e, especialmente, a partir da segunda metade do século XX – e com força e amplitude inegável após a Constituição de 1988 –, os direitos sociais (e.g. educação, saúde, habitação) foram consagrados como prioridade coletiva da Nação brasileira. Assim também, o campo de possibilidade de interferência do Poder Judiciário na atuação dos demais poderes, com vistas a garantir o permanente foco do poder político nesta agenda de Estado, alargou-se de maneira não conhecida na história pretérita da Nação.

Mas não foi apenas a prerrogativa de acompanhar as políticas públicas, garantindo a priorização do respeito aos direitos sociais que o Judiciário recebeu. Se, desde o Império (CONTINENTINO, 2015, p. 21), havia uma farta discussão acerca de que poder deveria ser o guardião da Constituição, sob a vigente Constituição de 1988 esse papel recaiu inegavelmente sobre o Judiciário, podendo-se dizer que ele adquiriu a tarefa de verificar a supremacia constitucional. Com isso, foi-lhe ainda mais alargada a jurisdição, concedendo, além da prerrogativa para

⁴¹ Para uma visão bem fundamentada dessa discussão, e da visão das diferentes partes no argumento, o excelente livro de Chantal Mouffe (2015) em que as visões políticas e pós-políticas são colocadas frente a frente no debate que a autora promove.

⁴² Bobbio (2015), por outro lado, ao discutir a operação “Mãos-Limpas” em sua Itália natal, nos atenta para os riscos do excessivo “angelismo” judicial.

resolver litígios entre as partes envolvidas, poderes para determinar ações dos demais poderes e, sendo necessário, também o poder de anular atos do Legislativo, do Executivo, e de quaisquer órgãos e instituições da administração pública, inclusive indireta.

A Constituição de 1988 representa um marco jurídico e político desse processo. Ela consolidou em norma fundamental mudanças legislativas anteriores, na área dos direitos difusos e coletivos, além de fornecer as bases para a ampliação da codificação de novos direitos transindividuais. Ela também arremessou as instituições judiciais à esfera política quando ampliou as formas de controle judicial da constitucionalidade de atos normativos do Executivo e de leis do Parlamento. Foi além nesse sentido quando retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade (ARANTES, 1999).

O contexto prévio à reconstitucionalização de 1988 (*i.e.* o período de exceção civil-militar de 1964-1985) gerou uma forte desconfiança contra os poderes Executivo – que havia perpetrado todos os abusos daquele período – e Legislativo – que vinha tendo sua legitimidade minada pelo longo período de funcionamento “biônico” do Congresso Nacional. Assim, alinhado a um contexto internacional que também caminhava em sentido semelhante, a traumatizada memória nacional rendeu-se ao fortalecimento sem precedentes do Poder Judiciário. Como consequência desse mesmo contexto, e para fazer frente ao novo Judiciário, foi concedido também bastante poder ao Ministério Público – que, no contexto, adquire forte autonomia frente ao Executivo (ao qual até então era vinculado) e tarefas institucionais igualmente alargadas, podendo agir com autonomia em praticamente todas as searas da vida nacional, por vezes com o auxílio do Poder Judiciário, por vezes buscando se contrapor ao poder daquele.

Por fim, a Constituição de 1988 também alargou as possibilidades e valorizou os institutos processuais e judiciais de controle constitucional das normas. Foi concedido a todas as jurisdições a possibilidade de controle difuso da constitucionalidade dos atos e das normas emanadas do Legislativo e do Executivo.⁴³ Ademais, também o controle abstrato de normas teve sua utilização

⁴³ O mecanismo é importação direta de instituto do direito norte-americano, como afirmou o então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Min. Gilmar Mendes: “O modelo de controle difuso adotado pelo sistema brasileiro permite que qualquer juiz ou tribunal declare a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, não havendo restrição quanto ao tipo de processo. Tal como no modelo norte-americano, há um amplo poder conferido aos juizes para o exercício do controle da constitucionalidade dos atos do poder Público. Ao contrário de outros

alargada e facilitada, sendo este, desde então, um mecanismo empregado recorrentemente por todos os atores do cenário brasileiro para buscar seus interesses (e, normalmente, o de coletividades) junto ao Judiciário, invalidando normas do Legislativo, do Executivo e inclusive, eventualmente, do próprio Judiciário.⁴⁴

Em todo esse processo, o novo papel desenhado para o Ministério Público na sociedade brasileira após a Constituição Federal de 1988, cite-se de sua atuação simultânea como acusação nas ações penais (histórica função do Ministério Público), de *custus legis* em uma plêiade de situações (função do Ministério Público como fiscal do estrito cumprimento da lei), e como defensor e representante legítimo dos direitos e garantias da coletividade e dos direitos e bens difusos (função do Ministério Público como garante da proteção concedida pela Constituição aos direitos difusos e coletivos dos cidadãos brasileiros), ganha destaque, e amplia sobremaneira a atuação dos agentes do Ministério Público frente ao novo desenho de Judiciário.⁴⁵

modelos do direito comparado, o sistema brasileiro não reserva a um único tipo de ação ou de recurso a função primordial de proteção de direitos fundamentais, estando a cargo desse mister, principalmente, as ações constitucionais do *habeas corpus*, o *habeas data*, o *mandado de segurança*, o *mandado de injunção*, a *ação civil pública* e a *ação popular*” (MENDES, sem data, grifos do original).

⁴⁴ É ainda Gilmar Mendes quem nos auxilia na compreensão do contexto em que “o modelo *abstrato* recebeu ênfase da Constituição de 1988, uma vez que praticamente, todas as controvérsias constitucionais relevantes passaram a ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle abstrato de normas. A ampla legitimação, a presteza e a celeridade desse modelo processual, dotado inclusive da possibilidade de suspender imediatamente a eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido cautelar, constituem elemento explicativo de tal tendência” (MENDES, sem data, grifos do original).

⁴⁵ A evolução histórica do Ministério Público no Brasil inicia-se com a atuação não de uma instituição, mas de prepostos indicados pelo Poder Executivo português que, entretanto, já tinham por função do promotor de justiça velar “pela integridade da jurisdição civil contra os invasores da jurisdição eclesiástica” (LYRA, 1989, p. 21). Foi somente em 1832 que o Império instituiu o Ministério Público brasileiro – cujos membros eram nomeados e demitidos pela Corte ou pelo presidente de província –, no âmbito do Código de Processo Penal, determinando-lhe o papel de acusador criminal (Há notícias, entretanto, de um Aviso de 16 de Janeiro de 1838, que atribuía aos promotores o papel de fiscal da lei). Mas foi apenas com o advento da República que o Ministério Público passa a gozar de relativa autonomia efetiva em face dos poderes constituídos, cabendo ao Procurador da República velar pela execução das leis e promover a ação pública. Durante a vigência do Estado Novo, o Procurador Geral da República (e, com ele, toda a instituição) esteve vinculado ao Supremo Tribunal Federal, mas, sendo de livre nomeação e demissão pelo Presidente, agia nos interesses do autoritário chefe do Executivo (Getúlio Vargas). Embora a Constituição de 1946 tenha devolvido certa independência à instituição, a livre nomeação e demissão de seu chefe gerava forte pressões políticas a intervirem em suas ações – que, aliás, misturavam ainda a defesa dos interesses do povo e dos interesses do Executivo, já que a instituição representava a União em juízo. A Constituição de 1967 volta a posicionar o Ministério Público sob a égide do Judiciário, mas com forte subordinação

Têm sido igualmente relevante para esse resultado (o da valorização dos institutos previstos constitucionalmente) a crescente internalização, pelo Ministério Público, do seu papel nas ações públicas, quando em muitos casos, atua como instituição que mobiliza a participação de grupos sociais, as mudanças ocorridas no Poder Judiciário, quer por influência de pressões democratizadoras externas a ele, quer por movimentos originários da própria corporação e, *last but not least*, as transformações por que tem passado o imaginário da sociedade civil, especialmente dos seus setores mais pobres e desprotegidos que, depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social, vêm procurando encontrar no Judiciário um lugar substitutivo, como nas ações públicas e nos Juizados Especiais, para as suas expectativas de direitos e de aquisição da cidadania (VIANNA et al., 1999, p. 42).

Cabe ressaltar, aqui, que o Poder Judiciário tem, por marca, ser um poder que só age sob provocação, ou seja, somente quando um agente legitimado para tal insta o Judiciário a manifestar-se (em processo específico) é que esse poderá agir. Assim sendo, alargar as atribuições do Judiciário só teria eficácia plena com a legitimação de um rol de agentes capazes de instar este poder a atuar no controle das políticas públicas. Afinal, a regra geral que rege a função jurisdicional é o princípio da inércia.

Esse princípio, aliás, é considerado pela maioria absoluta da doutrina jurídica como inerente à própria índole do Poder Judiciário. Vez que o Judiciário é o poder legítimo para julgar todas as causas que lhe são apresentadas,⁴⁶ e deve fazê-lo da forma mais imparcial possível, resta claro que, num Estado de Direito, não possa haver confusão entre o sujeito com a iniciativa da ação e o sujeito designado ao julgamento desta mesma ação. A confusão entre acusador e juiz, aliás, é uma das clássicas formas de se definir um tribunal de exceção, o que jamais poderia ser o caso de um Poder Judiciário legítimo, na égide de um Estado de Direito efetivo.

É nesse sentido que exsurge, quase como uma necessidade lógica, a existência de um corpo institucional estatal especificamente legitimado para ser o agente iniciador da ação do Poder Judiciário (e não apenas iniciador, acompanhando

aos interesses do Executivo. Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que se tratava, de fato, de uma nova Constituição, o Ministério Público foi definitivamente colocado sob a autoridade direta do Poder Executivo, o que só viria a ser modificado com a reconstitucionalização de 1988. Para uma descrição pormenorizada da história do Ministério Público brasileiro, que aqui resumimos, ver GOULART (2013, p. 74-83).

⁴⁶ O Judiciário, aliás, não pode, segundo a doutrina majoritária, declinar de decidir a respeito de qualquer causa que lhe seja apresentada. É o chamado princípio do *non liquet* ou da inafastabilidade do controle jurisdicional. Apesar do relativo consenso, há quem defenda haver situações em que o afastamento desse princípio seja válido “em circunstâncias excepcionais, para ampliar o *diálogo institucional*” (KOATZ, 2015, grifos do original).

também todo o desenrolar do processo). Destacando-se o Ministério Público, então, que assume uma configuração que imprime a ele o papel de agente político da lei (ARANTES, 2002), verdadeiro provocador do Poder Judiciário, imbuído da missão de transformar direitos formais em direitos efetivos e com fundamental importância na *accountability* dos poderes do Estado. Isto é, cumpre seu papel institucional de provocador do Poder Judiciário, na busca de efetivar os direitos e garantias formais e com papel fundamental na responsabilização dos agentes públicos e demais poderes do Estado.

Assim, sendo o Poder Judiciário um poder impossibilitado de dar início aos processos necessários à garantia de direitos sociais, difusos e coletivos, bem como os individuais indisponíveis, é, em verdade, ao Ministério Público que recai essa função essencial à fiel caracterização do Estado de Direito, de iniciação, promoção e contínua persecução desses direitos, principalmente (mas não apenas) junto ao Poder Judiciário.

É inegável que a Constituição Federal de 1988, em consonância com o que ocorria em todo o Ocidente, acolheu dentre os direitos fundamentais garantidos pela história da nação brasileira, um grande número de direitos difusos e coletivos. Nesse caminho, positivou-se, prontamente, através do Poder Constituinte Originário, diversos deles, e pavimentou-se o caminho para o reconhecimento, inclusive constitucional, de outros que viessem a ser percebidos, construídos ou reconhecidos pela cultura nacional (ARANTES, 2002).⁴⁷

Não sem motivo, portanto, que viesse ela a enumerar, em seu Art. 129⁴⁸,

⁴⁷ Nesta seara, é indiscutível a receptividade da Constituição Federal de 1988, inclusive garantindo *status* constitucional a todos os direitos fundamentais constantes de tratados internacionais sobre direitos humanos que vierem a ser reconhecidos pelo Congresso Nacional, como lê-se no texto da própria, em seu Art. 5º, §3º, “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

⁴⁸ A redação completa do Art 129, que é cristalino no ponto que aqui se defende, é como se segue: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio Público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo

dentre as funções do Ministério Público, o zelo permanente pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, inclusive e principalmente por meio da promoção das medidas necessárias a sua garantia, e.g. promovendo o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Da simples leitura do artigo supracitado, percebe-se que o Ministério Público consolidou-se, após Constituição de 1988, como verdadeiro órgão de *accountability* política horizontal, uma vez que responsável pela tutela de uma gama enorme de direitos coletivos e individuais indisponíveis, que inegavelmente desaguam na responsabilidade ministerial em acompanhar e fiscalizar as ações políticas de todos os poderes do Estado na persecução desses, além de ter a função precípua de zelar pela ordem jurídica e pelo estado democrático de direito, conforme ditame expresso da Constituição Federal de 1988 em seu 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”.

[...] a Constituição de 1988 ratificou a função *tutelar* que vinha sendo pleiteada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais, reforçando a tese que atribuía a esses direitos as características de *indisponibilidade*, por um lado, e de *incapacidade dos seus titulares*, por outro. (ARANTES, 2002, p. 96) ⁴⁹

Resta-nos reconhecer, portanto, a fundamental importância da atuação do

anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. § 1º A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. § 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. § 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso Público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. § 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. § 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata”.

⁴⁹ A despeito do entendimento de Arantes sobre a “incapacidade dos titulares”, deve-se reconhecer, inclusive em consonância à redação do Art. 129, §1º, apresentada acima, que a legitimidade do Ministério Público é, em geral, concorrente à dos titulares nas ações civis de defesa de interesses, inclusive metaindividuais. Em que pese essa observação, o Ministério Público deve ser ouvido em todas as ações envolvendo tais direitos, vez que são indisponíveis, sua garantia não é necessariamente redutível a uma ou algumas pessoas específicas, além de possuir, o MP, a função geral de *custus legis* em tais demandas.

Ministério Público, enquanto órgão de controle do poder político para a qualidade da representação pública e, portanto, da própria democracia, conforme os contornos estabelecidos pelo legislador original.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 promoveu o Ministério Público a defensor do cidadão e da própria cidadania, atribuindo-lhe novas e abrangentes competências, em resposta aos novos direitos difusos e coletivos que nela foram reconhecidos e que representaram “uma nova categoria dentro do ordenamento jurídico tradicional”, vez que esse, até então, tinha eminentemente uma “matriz liberal e princípios de organização essencialmente individualistas” (ARANTES, 1999, p.84). Assim, sob uma nova perspectiva sociocultural, modifica-se também, inegavelmente, os contornos da instituição responsável pela garantia de um imbricamento mínimo entre os poderes do Estado.

O leque de atribuições do Ministério Público é extenso, permitindo afirmar que há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial. De um crime passional ao desvio de dinheiro por parte de um burocrata, passando pela poluição de um rio ou pelo direito de um político se candidatar em uma eleição, quase todos os assuntos podem ser judicializados pela instituição (KERCHE, 2007, p. 260).

É justamente por isso que a Constituição Federal de 1988, ao situar o Ministério Público no interior da topologia do Estado, inscreve-o em capítulo especial, “Das Funções Essenciais à Justiça”, fora da estrutura dos poderes convencionais da República, tratando de consagrar com especial atenção sua total autonomia e independência, e ampliando-lhe as funções.

Negado o *status* de quarto poder⁵⁰, mas igualmente afastada sua subordinação (funcional ou financeira) a qualquer um dos poderes constituídos, pode-se afirmar, sem equívocos, que o Ministério Público na atualidade constitui-se em instituição autônoma, de caráter permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e com a prerrogativa precípua de defesa da sociedade.

A opção do constituinte brasileiro de 1988 foi, nesse sentido:

⁵⁰ Se alguns autores chegaram a ver no novo desenho institucional do Ministério Público, e no seu posicionamento constitucional, a emergência de um quarto poder da República (MACEDO JUNIOR., 1999), a maioria da doutrina jurídica é hoje tendente a reconhecer a aquisição de algumas garantias de poder pelo MP mas, não sendo ele constitucionalmente elencado como poder do Estado brasileiro, e não dispondo, tampouco, da maioria dos poderes típicos (principalmente por não possuir, em geral, capacidade de edição de atos normativos com suficiente generalidade para atingir ao corpo da população nacional; e tampouco ser legítimo para recorrer ao auxílio das armas militares para a garantia de sua independência – ambas prerrogativas do Legislativo, Executivo e do Judiciário). Ver, nesse sentido, por exemplo, a posição de MAZZILLI (2005).

(...) conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder: desvinculando a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário; fê-lo Instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático; cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; erigiu à condição de crime de responsabilidade do presidente da República os seus atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público, lado a lado com os Poderes de Estado; impediu a delegação legislativa em matéria relativa à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, à carreira e à garantia de seus membros; conferiu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum, não só nas garantias para escolha de seu procurador-geral, como para a independência da atuação; concedeu à Instituição autonomia funcional e administrativa, com possibilidade de prover diretamente seus cargos; conferiu-lhe iniciativa do processo legislativo, bem como da proposta orçamentária; em matéria atinente ao recebimento dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias, assegurou ao Ministério Público igual forma de tratamento que a conferida aos Poderes Legislativo e Judiciário; assegurou a seus membros as mesmas garantias dos magistrados, impondo-lhes iguais requisitos de ingresso na carreira e idêntica forma de promoção e de aposentadoria, bem como semelhantes vedações; conferiu-lhe privatividade na promoção da ação penal pública, ou seja, atribuiu-lhe parcela direta da soberania do Estado; assegurou ao Procurador-Geral da República paridade com os chefes de Poder, no julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (MAZZILLI, 1996).

O novo *status* constitucional do Ministério Público em sua dimensão de instituição estatal independente e autônoma com vistas à persecução e garantia de efetividade dos direitos fundamentais reconhecidos pela nação brasileira demonstra a preocupação dos nossos constituintes e a consciência de nosso povo em relação a este grave problema da contemporaneidade, qual seja: tornar efetivo aquilo que conseguimos definir como fundamental. Não bastando mais ao Estado inscrever e fundamentar direitos, mas devendo concretamente perseguir sua efetivação e protegê-los (no mínimo com preocupação permanente em relação ao não retrocesso). É, aliás, justamente essa a preocupação expressa por boa parte da intelectualidade ocidental que se volta a pensar o Direito, a Política e o Estado:

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 1992, p. 25).

Portanto, além de despontar como a resposta brasileira à judicialização dos direitos sociais, o Ministério Público, conforme já expusemos, possui por missão

institucional “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, devendo funcionar como instituição verdadeiramente orgânica ao Estado brasileiro.

2.2 A CONFIGURAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

É por ser constitucionalmente instituição imprescindível ao Estado brasileiro que, a despeito do seu elevado grau de autonomia, o §1º do Art. 127 da Constituição Federal de 1988 explicita desde logo que “são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”; tratando-se, portanto, de princípios dos quais a própria instituição não pode, em nenhum momento, se afastar, e proibindo, explicitamente, a existência de vínculos reais de poder e dependência entre os seus membros e os de quaisquer outro poder ou instituição da República.⁵¹

Assim, o Ministério Público vincula-se constitucionalmente, em primeiro lugar, ao princípio da unidade, pelo qual se entende que a atuação de qualquer um de seus membros singularmente considerado carrega em si a legitimidade de toda a instituição, qualquer que seja a matéria, o momento ou o lugar em que se dê, desde que se dirija a alcançar as finalidades da instituição. É dizer que o Ministério Público funciona como um órgão, sob a direção de um procurador-geral, e a atuação dos membros é legítima pois é parte desse todo organicamente constituído. As suas divisões internas atendem somente à necessidade de racionalização da divisão de tarefas, mas nunca de objetivos, sendo certo que todos os membros devem se guiar pelos mesmos fundamentos, com as mesmas finalidades.

Goulart (2013, p. 131) ressalta, entretanto, que essa visão tradicional do princípio da unidade é meramente estrutural e que:

No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar o seu conteúdo, passou a informar e orientar a atuação político-

⁵¹ O Promotor de Justiça Marcelo Pedrosa Goulart (2013, p. 126) em sua obra Elementos para uma teoria geral do Ministério Público denomina princípios conformadores àqueles que condensam a concepção de mundo e os valores do projeto de sociedade consagrados no processo constituinte, definindo a forma de organização da sociedade e das instituições estatais e em relação ao Ministério Público, enumera-os como princípio da essencialidade do Ministério Público, da autonomia institucional, da unidade e da indivisibilidade.

institucional do Ministério Público. Isso significa que a *Instituição, pelo conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior deve estar voltada à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição* (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum (grifo do autor).

Em complementação clara ao princípio da unidade, e à consequente organicidade do Ministério Público por ele instituída, o princípio da indivisibilidade deve ser compreendido como o reconhecimento da necessidade de que o Ministério Público não seja composto por membros atomizados; isto é, sempre que um membro do MP se manifesta em qualquer instância (processual, procedimental, administrativa, etc.), é o Ministério Público como um todo que, na figura de sua instituição, se manifesta. Assim, é certo que os membros do MP sejam substituíveis por seus colegas de instituição (desde que respeitando as normas e regimentos vigentes, por exemplo, as regras de promoção, remoção, aposentadoria, os casos de morte), sem que se perca a legitimidade de todos os atos previamente realizados pelo membro substituído, ou seja, sem gerar qualquer alteração processual. Assim também, sem dúvidas, pode um membro do Ministério Público representar a instituição quando necessário, desde que designado, sem que haja a necessidade de comparecimento do procurador-geral responsável, inclusive em representações oficiais.

Por fim, e talvez com maior importância para os efeitos deste trabalho, o princípio da independência funcional deve ser entendido como a possibilidade (mas, também, como a exigência) de que os membros do Ministério Público atuem no exercício de suas funções de forma independente, ou seja, sem que haja o estabelecimento prévio de vínculos de subordinação a algum tipo de hierarquia material sobre sua conduta, inclusive em relação à chefia da instituição, tendo por lastro, sempre, somente os ditames constitucionais que guiam a atuação do Ministério Público e a consciência jurídica de sua vinculação ao Estado brasileiro.

Nesse sentido, é apenas no plano administrativo que se pode reconhecer subordinação hierárquica formal dos membros do Ministério Público ao procurador-geral ou aos órgãos de direção superior da instituição; jamais no plano funcional, onde a apreciação de seus atos poderá apenas ser exercida a partir da submissão à

apreciação judicial (por via de ação própria) para averiguação de possíveis abusos de poder que gerem lesões a direitos.

Como já tivemos chance de analisar, a atuação do Ministério Público, inclusive pelas missões institucionais singulares que recebeu dentro da organização estatal brasileira pós-1988 (especialmente no tocante a tarefa de acompanhamento da efetivação política dos objetivos e direitos da Constituição Federal), depende, de forma essencial, de franca autonomia ante os poderes, seja no tocante à sua autogestão administrativa e funcional, quando na dotação orçamentária própria, que lhe garante autonomia financeira na efetivação de sua independência⁵² e garantia de seu maior distanciamento das inevitáveis relações com os demais poderes.

Ao discutir o tema, Kerche (2014) anota que a autonomia de que goza o Ministério Público é dupla: de um lado, ela é exercida em face aos atores externos à instituição, podendo ser tanto os poderes constitucionalmente estabelecidos ou a própria sociedade civil em seus interesses particulares. Ou seja, nenhum dos Ministérios Públicos (estaduais ou da União) possui vinculação estrita, ou ainda menos subordinação efetiva, a nenhum dos poderes do Estado (Legislativo, Executivo ou Judiciário).

Essa organização do Ministério Público dentro do Estado brasileiro, em que se conjuga elevado grau de autonomia e uma ampla gama de competências (sem que se constitua como um poder de fato) é bastante singular na comparação com outras democracias ocidentais de base cultural semelhante à do Brasil. De fato, na maioria dos estados ocidentais, o órgão estatal responsável pela iniciativa e condução das ações penais, o ponto de contato mais comum entre o Ministério Público brasileiro e instituições similares em outros países, é ligado ao Ministério da Justiça. Isso implica num forte vínculo entre tais instituições (análogas ao Ministério Público) e o poder Executivo, sendo certo que é o governo, por meio do ministro da justiça quem dirige os trabalhos e é responsável (*accountable*) pelos atos e ações processuais levadas a cabo pelos promotores. Essa situação coloca o Ministério

⁵² Não deve ser suposto, contudo, que o Ministério Público disponha de independência absoluta em relação aos demais poderes do Estado, sendo certo que uma parcela significativa das modificações institucionais devam ser aprovadas pelo Legislativo competente (à exceção das normas regimentais e demais normativas internas previstas em direito); que sua dotação orçamentária provenha da arrecadação do Executivo (embora haja previsão constitucional de repasse necessário), e com ele se relacione estreitamente, por exemplo, no âmbito das polícias militares; e que todos os seus atos possam ser levados à apreciação judiciária por agentes legítimos.

Público brasileiro em situação ímpar entre seus pares de outros países do ocidente.

Mas Kerche (2014) observa ainda um segundo tipo de autonomia gozada pelo Ministério Público brasileiro. Trata-se daquela relativa à autonomia interna da própria instituição em relação aos seus membros. Esta autonomia, que já anunciamos ao discutir o princípio da independência funcional, significa uma proteção adicional dos promotores, individualmente (por seus atos), contra a possibilidade de ingerência de outros membros (inclusive administrativamente superiores) em sua atuação institucional. Até mesmo o procurador-geral cede a essa autonomia, sendo impossibilitado de outorgar uma ou outra linha de atuação obrigatória aos membros do Ministério Público. Significa dizer que a estrutura interna é marcada por frágeis instrumentos hierárquicos.

Para garantir esse alto grau de autonomia externa e interna, são asseguradas, aos membros do Ministério Público, determinadas prerrogativas vinculadas ao cargo. Assim, é a própria Constituição Federal quem confere aos membros da instituição as prerrogativas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (que, ao menos em tese, reduzem significativamente a influência do poder – principalmente político e econômico – sobre a atuação dos membros da instituição), garantindo também o foro por prerrogativa de função (o que, em geral, impede que o membro do Ministério Público seja julgado pela mesma instância judiciária na qual atua diretamente no exercício de suas atividades funcionais cotidianas).

Além das previsões constitucionais, essas garantias, algumas administrativas e outras políticas, que permitem a atuação efetiva dos membros do Ministério Público, foram confirmadas e reasseguradas pela Lei Complementar nº 75, de 1993, que versa sobre as normas específicas atinentes ao Ministério Público da União; e pela Lei nº 8.625, do mesmo ano de 1993, que estabelece normas gerais obrigatórias para a organização do Ministério Público em cada estado da Federação, assegurando a repetição dessas garantias mínimas no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais.

As garantias constitucionalmente asseguradas estão inscritas no Art. 128, §5º da Constituição Federal. São elas: 1) vitaliciedade, que assegura que um membro da Instituição só poderá perder o cargo quando por determinação de sentença judicial transitada em julgado, protegendo-os da atuação do poder político; 2)

inamovibilidade, de acordo com a qual o membro da Instituição não pode ser removido de seu cargo contra sua vontade, senão por razões de interesse público expostas e motivadas em decisão do órgão colegiado do Ministério Público, com aprovação de no mínimo dois terços de seus membros, e assegurada, ademais, uma ampla defesa, protegendo-os da atuação de interesses e rixas internas. A finalidade é, sempre, preservar as funções do cargo que, por sua natureza, podem insuflar iras e descontentamentos de diversos setores Públicos e privados; e, por fim, 3) irredutibilidade de subsídio, que é uma garantia tanto contra o poder político que poderia estabelecer formas de pressão por meio de políticas salariais desmotivadoras da atuação ministerial, quanto contra o poder da sociedade civil garantindo vencimentos dignos que permitam aos membros do Ministério Público os meios suficientes para serem capazes de resistir a qualquer tipo de assédio financeiro.

Note-se, portanto, que a garantia da independência funcional é o esteio que guia e determina todas as demais garantias, justamente em face do caráter *sui generis* das funções desempenhadas pelo Ministério Público na ordem estatal brasileira. Do momento em que o membro ingressa no primeiro nível da carreira até o último nível deve gozar de independência no exercício de suas funções e, para tanto, das demais garantias que assegurem a possibilidade efetiva dessa independência.

Ressalte-se, entretanto, como delinearemos melhor adiante, e como bem explana Goulart (2013, p. 136) que:

(...)a independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, pois instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência imune às pressões do poder. A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intrainstitucionais, mas não o libera para agir com bases em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais. A imunidade decorrente desse princípio garante independência sim, mas para atuar de acordo com o objetivo estratégico. No exercício das suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira.

A organização funcional do Ministério Público em face do arranjo federalista brasileiro é ditada pelo Art. 128 da Constituição Federal de 1988, que determina a existência do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos de cada estado federado. O Ministério Público da União subdivide-se, por sua vez, também

funcionalmente, inclusive em virtude da divisão judiciária, em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (vez que, não sendo esses últimos entes federados de idêntica estatura em relação aos estados federados, tem organização própria dentro do Ministério Público da União).

De acordo com tudo o que vimos até o momento, na presente sessão, relativamente às funções do Ministério Público como instituição de controle, instauradora de processos penais, investigativa e interventiva, deve restar claro que a instituição cumpre papel essencial para a pluralidade e a qualidade democrática de nosso Estado. Assim, não poderia surpreender que as características dispostas pela doutrina para se caracterizar os órgãos de *accountability*, nas democracias em geral, estejam significativamente presentes no corpo jurídico constitucional que fundamenta a atuação da instituição. De especial atenção, é o direito e poder legal para sua atuação, bem como a capacidade para realizar ações (garantida pela ampla autonomia do órgão). No momento, nota-se também a efetivação do papel de *accountability* horizontal na atuação real e concreta da instituição, que vem protagonizando diversas ações de significativo interesse social, coletivo e de proteção aos interesses difusos.

Assim, o Ministério Público emerge como mais um mecanismo de *accountability* na organização do Estado brasileiro. Para isso, a legislação constitucional e diversas normas infraconstitucionais garantem ao Ministério Público possibilidade de acesso e utilização de mecanismos variados de controle dos excessos do poder político, do poder econômico, do poder jurisdicional e, inclusive, do poder legiferante. Ou seja, são diversos instrumentos de exercício da *accountability* institucional que incorporam na atuação ministerial sua mais arguta defensora. Como exemplo destes mecanismos, pode-se citar os mecanismos extrajudiciais do termo de ajustamento de conduta, da recomendação, do inquérito civil público e, como mecanismos judiciais, os exemplos da ação civil pública, da ação de improbidade administrativa e da ação popular.

Assim, a legitimação do Ministério Público como defensor da sociedade, dos interesses nacionais e do Estado de Direito é um processo de desenvolvimento constante e que parece compartilhar dos caminhos da própria democracia pátria, sendo importante salientar que o arranjo da Constituição Federal de 1988 apenas

consolidou em norma fundamental positivada aquilo que já vinha sendo instituído, pela via de leis ordinárias e complementares, nas esferas federal e estadual.

Por outro lado, como bem assevera o já citado promotor de justiça Marcelo Goulart (1993, prefácio, XIX), o Ministério Público estruturou-se constitucionalmente e a nível infraconstitucional (ou seja, formalmente) para cumprir a função de promover os valores democráticos como “instituição catártica, universalizante, não corporativa”. Porém, ao que parece, e segundo o autor, o momento é transicional, não tendo ainda o perfil democrático e as novas funções políticas sido incorporadas plenamente pela Instituição.

Trataremos a seguir, justamente sobre os desafios institucionais para o posicionamento constitucional e democrático do Ministério Público, a fim de assumir seu papel de agente transformador da realidade social e garantidor de direitos, superando o individualismo na atuação e o corporativismo, sob pena de, em tempo recorde, perder sua legitimidade de sustentação social e retroceder em sua configuração formal institucional.

2.3 DESAFIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESDE A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004

Em que pese o nosso já largo debate acerca do papel do Ministério Público no Estado Brasileiro e, em alguma medida, da responsabilidade dele para com o incremento da *accountability* dos poderes constituídos, pela via da *accountability* horizontal (e, em certo grau, também social) que as ações da instituição promovem na garantia da democracia e do Estado de Direito, um dos mais importantes de inflexão na história recente do Ministério Público foi a Reforma do Judiciário, especialmente as alterações havidas a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004. Dentre as diversas inovações trazidas por esta emenda à constituição, emerge a determinação simultânea da criação do Conselho Nacional de Justiça⁵³ e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP),⁵⁴ este último o foco central de

⁵³ Sobre a discussão a respeito do papel do Conselho Nacional de Justiça no incremento da *accountability* do Judiciário, bem como na democratização daquele poder, ver a brilhante tese – agora publicada como livro – de Reis Junior. (2017).

⁵⁴ Já Sadek (2001, p. 66-67) apontava para a perspectiva, presente em setores do debate da reforma do Judiciário, de um risco de quebra do princípio da independência dos poderes do Estado a

nosso próximo capítulo.

Antes, entretanto, de adentrarmos mais diretamente no importante papel do CNMP, cabe-nos analisar, ainda que brevemente, o contexto e a racionalidade que levaram à proposição e aprovação final dessa importante emenda constitucional, que implementou mudanças vastas e variadas no Judiciário e nos órgãos essenciais à justiça, inclusive com reflexos sobre o Ministério Público.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 96 (PEC 96), de 1992, apresentada pelo deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP), e que desembocaria na Emenda Constitucional nº 45/2004, guarda pouca relação com o texto final aprovado. De fato, se podemos dizer que tenha havido um ator realmente importante no debate da reforma, os louros devem ser colhidos pelo então deputado e relator da matéria, Nelson Jobim (PMDB-RS) que “incendiou o debate ao propor, entre outras mudanças polêmicas, a criação de súmulas de efeito vinculante dos tribunais superiores, bem como de novas formas de controle e responsabilização da atividade dos magistrados” (SADEK; ARANTES, 2001, p. 3). Note-se, desde logo, que a preocupação com o crescente papel político que o Judiciário vinha exercendo no cenário brasileiro já se encaminhava para uma preocupação por parte do poder político de garantir a possibilidade de responsabilização dos agentes das instituições judiciárias (e, com o desenrolar dos fatos, também com a daqueles vinculados às instituições essenciais à Justiça).

Mas foi somente o forte embate entre o então Presidente do Senado Federal, senador Antônio Carlos Magalhães, que desejava criar uma comissão parlamentar de inquérito para averiguar irregularidades no Judiciário, e a cúpula dos tribunais e as associações de magistrados que insuflaram a ideia de uma retomada das discussões acerca da necessidade de uma reforma do Judiciário que, por sua vez, encontraram campo fértil na intenção do então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, de contrabalançar o movimento representado

partir da mencionada reforma, bem como de sua superação: “Assim, enquanto no início dos anos 90 temia-se que um organismo dessa natureza pudesse ferir de morte a independência entre os poderes e a autonomia do Judiciário, no final da década os argumentos dominantes passaram a sublinhar o caráter democrático e republicano desta inovação. Da mesma forma, cresceram significativamente as manifestações de apoio, até mesmo no interior da magistratura”. A constitucionalidade da criação de formas de controle externo a um poder do Estado pelo constituinte derivado foi arguida ao próprio Supremo Tribunal Federal (ADIn 3.367-1/DF, relator Min. Cezar Peluso) que, em decisão difícil (sendo vencidos o Min. Marco Aurélio, a Min. Ellen Gracie, o Min. Carlos Velloso e o Min. Sepúlveda Pertence) reconheceu a plena constitucionalidade do texto e dos órgãos por ele criados.

pelo Presidente do Senado.⁵⁵ Como se vê pelo desenlace histórico, a aglutinação de forças em torno da necessidade de reforma não significaria, de forma alguma, qualquer consenso em relação ao conteúdo da dita reforma (SADEK; ARANTES, 2001, p. 6-8).

Desde logo, o tema da reivindicação por mecanismos mais duros de controle e de responsabilização da magistratura, inclusive com a possibilidade de criação de um órgão de controle externo do Judiciário, com funções administrativas e correccionais, tomou vulto. Como nos adverte Mazzilli (2006), embora numa democracia os controles externos sejam sempre salutares, parte da própria harmonia dos poderes, inserindo-se no sistema de freios e contrapesos, “o que provoca maior polêmica é a forma de exercitar o controle”.

Se, sobre os cargos eletivos de chefia do Executivo e do Legislativo recai, no mínimo, o controle popular do voto (*accountability vertical*), sobre o poder Judiciário e sobre a agora (pós-1998) alargada instituição do Ministério Público não há qualquer previsão de controle eletivo da população sobre seus integrantes.⁵⁶ Nesse sentido, Mazzilli (2006) reporta que já durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988⁵⁷ surgiram discussões sobre a necessidade de criação de um Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, exercendo algum grau de controle externo sobre tais instituições.⁵⁸

⁵⁵ Como relata Axt (2017, p. 88), a oposição do Judiciário à criação da CPI foi notável: “Para o Ministro Carlos Velloso, então vice-presidente do STF, ‘uma CPI desse tipo, generalizando acusações contra juízes, simplesmente expõe o Judiciário à execração pública, levando o descrédito às suas decisões. E isso não é bom para a Nação. As pessoas precisam do Judiciário para resolver os seus conflitos. Se o Judiciário ficar desacreditado, podem ocorrer, inclusive, casos de desobediência civil.’”.

⁵⁶ A ideia, no entanto, não é desconhecida. Como já tivemos oportunidade de explicitar, o sistema americano de *common law*, embora comporte imensas diferenças entre os sistemas específicos de cada ente federado (há uma ampla liberdade dos entes na definição de seus sistemas de justiça), conhece e exercita, em algumas localidades, a eleição tanto de magistrados quanto de promotores. Não é, entretanto, o sistema historicamente construído pela cultura brasileira, legatária do sistema jurídico romano-germânico da *civil law*.

⁵⁷ Nesse sentido, podemos averiguar, conforme o que constata Axt (2017, p. 37, acréscimos nossos) que a proposta perdeu apoio justamente por uma troca de concessões entre Ministério Público e as associações de magistrados: “A posição inicial da AMB [Associação de Magistrados do Brasil] rejeitava a inserção constitucional do Ministério Público no grau evidenciado pelo texto. Mas o Judiciário terminou convertendo-se no primeiro aliado da causa. Admitiu a prerrogativa de iniciativa de lei por parte da Procuradoria-Geral de Justiça em troca do apoio contra a criação do Conselho Nacional de Justiça, o órgão de controle externo do Judiciário que fora proposto no Relatório Sampaio e que contava com o apoio dos membros do Ministério Público”.

⁵⁸ Ainda segundo Axt (2017, p. 192): “Na Constituinte de 1987, o Judiciário resistiu às propostas de inovação. Quando o Ministério Público e a OAB apresentaram o controle externo como

Apesar disso, também é Mazzilli (2006) quem defende que, mesmo antes da criação dos dois conselhos pela Emenda Constitucional nº 45/2004, já haveria formas de controle externo sobre as instituições. Atendo-se à situação do Ministério Público, anota como exemplos:

a) a atividade funcional do procurador-geral submete-se a controle externo no processo de investidura, de *impeachment* ou de destituição; b) no concurso de ingresso há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil; c) a Constituição tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou sucessores, para contraste da inércia ministerial; d) sua legitimidade nunca exclusiva para as ações civis públicas permite controle de sua omissão por outros órgãos governamentais, pelas associações civis e até pelo cidadão, por meio da ação popular; e) nos atos da sua *atividade-fim*, junto ao Poder Judiciário, a atuação ministerial é contrastada pelas partes e seus procuradores e pelas autoridades jurisdicionais; f) nos atos de sua *atividade-meio*, recebe controle orçamentário dos tribunais de contas e do Poder Legislativo; g) os cidadãos podem promover responsabilidades dos membros do Ministério Público por meio da ação popular; h) há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente em diversas ações, sendo que o Ministério Público Federal, par a par com o dos Estados, em alguns casos poderá interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados. (MAZZILLI, 2006, grifos do original).⁵⁹

Assim, nessa perspectiva histórica, podemos perceber também a Emenda Constitucional nº 45/2004 não como um ponto de inflexão pura e simples de uma tendência anterior em contrário, mas justamente como o ponto de cumeada de um processo de reconhecimento da necessidade de controle, *accountability* e, afinal, democratização das instituições judiciárias e ministeriais.

A despeito dessa interpretação, *a posteriori*, dos efeitos da reforma, Sadek (2001, p. 68-82), analisando principalmente as discussões acerca do Conselho Nacional de Justiça nos evidencia que os principais pontos de forte contenda sobre a reforma, mesmo entre os defensores da proposta, como sendo: os limites das competências do Conselho; e as definições precisas de sua composição.⁶⁰

contrapartida à autonomia orçamentária e administrativa que a Constituição outorgava ao Judiciário, a ideia se estiolou em meio ao vezo corporativo. Com o processo constituinte se desenvolvendo à sombra do edifício autoritário em ruínas, depois de mais de 20 anos do regime civil-militar de 1964, a grande imprensa liberal era sensível aos argumentos da Magistratura, receosa de que a proposta escondesse escolhos à autonomia federativa e à independência dos juízes”.

⁵⁹ Para uma visão dissonante, veja-se SADEK (2001, p. 67), na interpretação de quem: “A Constituição de 1988, em seus 245 artigos, não reservou nenhuma determinação sobre alguma forma de controle externo do Poder Judiciário”.

⁶⁰ Como a discussão de MAZZILLI (2005) nos permite perceber, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional 45/2004, havia muitas e severas críticas em relação aos delineamentos finais dos Conselhos. Discorrendo sobre o Conselho Nacional do Ministério Público, o jurista aponta o reiterado enfraquecimento do princípio federativo brasileiro, que a composição finalmente aprovada

Em interpretação bastante distinta, o ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça não viu, na criação do Conselho Nacional de Justiça, a instituição de um controle externo do Poder Judiciário, mas de um órgão de governabilidade:

É bom que se diga que não se trata de controle externo. O Conselho será o órgão da governabilidade do Judiciário. Vai cuidar da supervisão orçamentaria e administrativa, com poderes correccionais. Será composto por representantes de todos os segmentos que operam o Direito, desde a feitura das leis até a sua aplicação final. Isso vai permitir uma gestão centralizada do Judiciário, que terá assim como formular também políticas estratégicas, tendo em vista a melhoria da qualidade dos seus serviços. O controle externo fará a sociedade, por meio das Ouvidorias que serão criadas na União, no Ministério Público e nos Estados, para receber críticas, sugestões e denúncias, que serão encaminhadas diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. Aliás, haverá Ouvidoria também para o Ministério Público. No STJ inauguramos a nossa Ouvidoria Geral há cerca de um mês e ela já recebeu cerca de mil e duzentos expedientes diversos. A sociedade tem direito à informação, à transparência e à cobrança. Ora, quem não deve, não teme (VIDIGAL, 2004).

A interessante interpretação do Min. Edson (2004) dá conta das diferentes competências dos Conselhos Nacionais (de Justiça e do Ministério Público), ora como instituições de centralização da supervisão – não no sentido decisório, mas no sentido de administrativo e financeiro –, ora como ouvidoria e corregedoria, com mecanismos próprios para garantir a conduta dos membros do Judiciário e do Ministério Público em consonância aos princípios centrais da administração pública.

A composição do Conselho Nacional do Ministério Público, embora formada de fato pelos diversos setores que operam o Direito, como afirma o Min. Vidigal – são catorze membros, sendo o Procurador-Geral da República; quatro membros do Ministério Público da União (sendo um do Ministério Público Federal, um do Ministério Público do Trabalho, um do Ministério Público Militar e um do Ministério Público de Distrito Federal e Territórios); três membros do Ministério Público dos Estados; dois juízes (sendo um indicado pelo Supremo Tribunal Federal, e um pelo Superior Tribunal de Justiça); dois advogados (indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil); e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada (sendo um indicado pela Câmara dos Deputados e um pelo Senado Federal) – dá azo para críticas como as de Mazzilli (2006), que vêm na composição uma representação desproporcional dos representantes indicados por

do CNMP reforça; isto é, o Conselho possui representação muito mais evidente da União do que dos estados federados (os municípios, como reiteradamente ocorre nos desenhos institucionais relativos à administração da Justiça, não têm representação própria junto ao Conselho).

órgãos da União, em detrimento dos apenas três conselheiros indicados pelos Ministérios Públicos dos estados. A que se considerar, ainda, nesse ponto, a influência significativa de Brasília na composição do Conselho.

Idêntica crítica pode ser tecida em relação à composição e indicação dos membros do Conselho Nacional de Justiça, igualmente voltados para o poder da União em detrimento dos estados e com forte influência do Distrito Federal (e suas dinâmicas políticas internas) na composição da instituição. Mas não se deve tecer tais críticas sem levar em conta que essa composição foi aprovada como solução política negociada, inclusive contra a intenção de parcelas significativas da magistratura, que entendiam que a composição do Conselho deveria ser exclusivamente de juízes.

O controle da justiça deve ser feito por quem é do ramo. Sou contra a proposta que inclui integrantes do Legislativo e do Executivo, porque vivemos o sistema presidencial, no qual a separação dos poderes é característica. Também sou contra a participação de representantes da sociedade. Sou favorável a um controle de qualidade do Judiciário, da magistratura e dos serviços da Justiça. (Esse controle poderia ser efetivado) por meio do Conselho Nacional da Magistratura, presidido pelo presidente do STF, integrado por mais um ou dois ministros do STF, por representantes dos quatro tribunais superiores, STJ, TSE, TST e STM, por membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, um dos Tribunais Regionais Federais, um dos Tribunais Regionais do Trabalho, um ou dois da OAB. O conselho teria um corregedor-geral, que seria um ministro do STF. Ele teria amplos poderes de investigação sobre o Judiciário nacional. Com um conselho desse, não teriam ocorrido irregularidades no TRT de São Paulo (Min. Carlos VELLOSO, 1999 *apud* SADEK, 2001, p. 92).

Mas a posição dos ministros do Supremo Tribunal Federal não era unânime e, embora não se possa classificar a posição de Carlos Velloso como antidemocrática, quando se analisa a discussão do ponto de vista da qualidade da democracia, como aqui viemos desenvolvendo, transparece a existência de posicionamentos mais assentes aos ideais democráticos. A esse propósito, havia na corte quem entendesse perfeitamente, por exemplo, quem compreendesse perfeitamente bem a necessidade e a importância do controle e fiscalização popular na existência mesma do Estado de Direito.

O exercício do poder, sem limitações ou sem possibilidade de fiscalização, desfavorece a prática efetiva das liberdades públicas. A sujeição do Judiciário ao controle institucionalizado da sociedade civil traduz consequência necessária do regime democrático, que busca inibir o abuso intolerável dessa suprema prerrogativa estatal. O Judiciário, que exerce as suas funções por delegação soberana do Povo, não perderá a sua independência política pelo fato de expor-se ao controle externo. A fiscalização de juízes e tribunais deve ser vista como garantia do corpo social (Min. Celso de MELLO, 1993 *apud* SADEK, 2001, p. 96).

No Ministério Público, a receptividade à criação de um Conselho Nacional do Ministério Público – tema que, aliás, só emergiu tardiamente na discussão a respeito da Reforma do Judiciário, já nos anos finais da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição, em um relatório da deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP) – foi muito mais acolhedora do que no Poder Judiciário. Numa pesquisa bastante adiantada em relação à eclosão das discussões sobre o tema, ainda em 1996, constatou-se que 52% dos integrantes do Ministério Público já eram favoráveis a alguma espécie de controle externo da atuação de seus membros – e 62% eram favoráveis à criação do controle externo do Judiciário (SADEK, 2001, p. 100).⁶¹

Foi, afinal, uma declaração do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em Vitória (ES), que, ao mencionar a “caixa-preta” do Judiciário, conferiu aos defensores da ideia do controle externo o momento oportuno para enfrentarem a questão de frente e aprovarem a Reforma do Judiciário com a criação dos conselhos em seu bojo.

“Lula abriu caminho a fórceps para a reforma do Judiciário com suas declarações aparentemente destrambelhadas sobre a “caixa-preta”, pois, por meio delas, ajudara a suscitar um debate nacional até então sem precedentes sobre o controle externo.” (AXT, 2017, p. 164).

Por fim, como vimos, em ambos os conselhos, a estratégia foi a de garantir a maioria da composição para membros, respectivamente, do Judiciário e do Ministério Público, mas somando a eles integrantes do outro órgão, bem como de advogados e civis (de notável saber jurídico e reputação ilibada). Assim, garantiu-se uma maior aquiescência em torno da criação dos conselhos de controle externo, e permitiu-se a presença de outros setores de áreas afetas à administração da Justiça sem criar um clima de animosidade pungente e de risco de declaração de inconstitucionalidade de qualquer um dos conselhos.

O CNJ, e agora também o CNMP, eram as estrelas do novo texto. O primeiro ficou com os 15 membros que já constavam na versão anterior do projeto, sendo 9 pertencentes ao Judiciário e seis externos. A proporção, segundo Nelson Jobim, já havia sido negociada na Câmara dos Deputados,

⁶¹ Sobre a posição histórica dos membros do Ministério Público a favor da criação dos órgãos de controle externo, em especial do Conselho Nacional de Justiça, Axt (2017, p. 94) relata a posição do presidente da CONAMP em Audiência Pública: “Na audiência pública de 27 de abril, Achilles de Jesus Siquara Filho, presidente da CONAMP, disse: ‘Nossos controles internos têm falhado, e têm falhado muito. A falência do controle interno levou à discussão sobre a possibilidade de um controle externo. (...) Na sua composição acho que deve haver uma participação de membros do Judiciário, da OAB e do Ministério Público, sem embargo de dizer que não somos refratários à possibilidade de determinado segmento organizado da sociedade participar.’”.

com a Relatora Zulaiê Cobra, justamente para esvaziar o discurso de oposição ao controle externo, pois, afinal, os magistrados eram maioria (JOBIM, 2015). O CNMP foi configurado com 14 membros: os representantes do MPU passaram de três para quatro, agora sim contemplando cada um dos seus ramos²⁰⁶. A bancada governista, afinal, fracassou na intenção de dar aos Conselhos poderes para cassar o cargo de juízes e membros do MP envolvidos com casos de corrupção, fundamentalmente porque PMDB, PSDB e PFL concluíram que a medida seria inconstitucional. (AXT, 2017, p. 180).

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004, o problema em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público passou a ser a sua instalação efetiva. Isso porque sem a presença de uma cúpula efetiva (como o CNJ tinha na figura do STF) e com orçamento substancialmente menor que o do Judiciário, não foi possível que o CNMP reproduzisse as condições de instalação do Conselho Nacional de Justiça, e precisasse, então:

Construir a sua identidade com relação ao PGR e ao MPF. Administrativamente, o procurador-geral da República, como chefe do MPU e do MPF, estaria sujeito à fiscalização e controle do CNMP, órgão que ele preside? O MPF, além disso, com dois dos 14 membros do Conselho, estava melhor representado que os outros ramos do Ministério Público brasileiro. Note-se, ainda, que o secretário-geral, nomeado pelo procurador-geral da República, tende a ser sistematicamente também membro do MPF. Finalmente, ao nascer, o CNMP não tinha sede, nem orçamento. Foi abrigado em dependências cedidas pelo MPF e fazia suas reuniões na sala do Conselho Superior da Instituição. (AXT, 2017, p. 196).

Instalados e funcionais, os entraves à atuação dos conselhos continuam a emergir, como no caso das possibilidades e extensão dos atos regulamentares do CNJ e do CNMP.

A discussão que se põe agora é: Quais os limites desses “atos regulamentares”? São “regulamentos autônomos”? Têm eles “força de lei”? Eis a controvérsia, que deve ser enfrentada independentemente do conteúdo (certamente meritório) das resoluções, a partir da ponderação entre fins e meios. (STRECK; SARLET; CLÈVE, 2012).

Questões que serão melhor trabalhadas em nosso próximo capítulo, em que aprofundaremos o debate acerca da atuação efetiva, especificamente em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público.

De toda sorte, resta indubitável que o CNMP pôde ser configurado, na Reforma do Judiciário, para ser um órgão democrático e com representação dos diversos setores que trabalham direta ou indiretamente na administração da Justiça no Brasil. Ademais, se constitui com a pretensão de ser órgão inovador, que possibilite um controle externo da instituição (ainda que parte significativa de seus membros sejam também membros do Ministério Público), e abra caminho para maior

transparência e responsividade da instituição aos clamores da sociedade, constituindo-se em mais um mecanismo de accountability social.

3 TREZE ANOS DE CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP): PERFIS E PERSPECTIVAS

3.1 PERFIS DO CNMP: CORREGEDOR, REGULADOR E INTEGRADOR

O Conselho Nacional do Ministério Público, previsto na Constituição de 1988, foi criado, apenas, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. A criação do CNMP foi parte de uma série de novidades inseridas no universo forense: além da criação do referido órgão, foi com essa emenda que foi criado, também, o Conselho Nacional de Justiça, o CNJ. A Emenda nº 45 adotou ainda outras mudanças, como a criação da figura da súmula vinculante, a federalização de crimes contra os direitos humanos e a possibilidade de criação de varas especializadas em conflitos agrários (LIMA, 2017, p. 13).

O CNMP e o CNJ foram criados como órgãos de controle do Ministério Público e do Poder Judiciário, respectivamente. Do ponto de vista estrutural, é importante anotar, no entanto, uma diferença: o Conselho Nacional de Justiça é órgão integrante do Poder Judiciário; por outro lado, o CNMP é órgão externo ao Ministério Público, tem a natureza jurídica de órgão administrativo de natureza autônoma⁶² (LIMA, 2017, p. 13).

Na criação, assim, desse órgão de controle das atividades do Ministério Público, a Emenda Constitucional nº45 estabeleceu as seguintes atribuições ao CNMP na Constituição de 1988:

Art. 130-A – [...] § 2º 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: I -

⁶² Gunter Axt explicita o motivo histórico pelo qual o CNJ teria sido integrado ao Poder Judiciário, enquanto o CNMP teria permanecido externo ao Ministério Público: "No último momento, o CNJ foi inserido na estrutura do Poder Judiciário. A mudança ajudou a minimizar o argumento dos que se queixavam de interferência externa no Judiciário. Mas promoveu certa disparidade em relação ao CNMP, que não poderia integrar a estrutura do Ministério Público brasileiro, formado por 26 entes autônomos e o MPU, constituído por quatro ramos diferentes também independentes entre si. No Judiciário, o presidente do STF enfeixa comando hierárquico, o que não se reproduz com relação ao procurador-geral da República, que dirige efetivamente o MPF, mas tem chefia branda sobre os demais ramos do MPU e nenhuma ingerência sobre os Ministérios Públicos nos Estados. O CNMP foi concebido como órgão constitucional autônomo dissociado dos poderes de Estado, ocupando um patamar semelhante ao do próprio Ministério Público." (AXT, 2017, p. 187)

zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Os debates a respeito de um órgão de controle sobre o Ministério Público já existiam à época da Assembleia Constituinte, mas não haviam logrado êxito; foi só com a reforma de 2004 que a proposta veio a tomar corpo, com o acúmulo dos anos de debate anteriores. O resultado foi um órgão com as atribuições acima elencadas.

Criou-se, assim, um órgão externo ao Ministério Público, com basicamente as seguintes atribuições: a) o controle da atividade administrativa e financeira do Ministério Público e b) o controle sobre o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público.

Em outras palavras, coube ao CNMP, por um lado, regular a atividade administrativa e financeira cotidiana do Ministério Público face à legalidade e, por outro, fazer a correição funcional de seus membros (LIMA, 2017, p. 15).

No entanto, apesar da importante função de regular a atividade financeira e administrativa do Ministério Público, o destaque na atuação do CNMP tem sido, desde sua criação, o seu perfil correicional, no qual o Conselho controla o cumprimento dos deveres funcionais de todos os membros do Ministério Público⁶³, ao mesmo tempo em que os orienta a respeito das condutas adequadas (LIMA 2017, p. 15).

Nesse sentido, um debate intenso ocorrido à época da votação da Emenda nº 45 foi a respeito da sobreposição das funções das corregedorias locais e dos

⁶³ Interessante notar, com MARQUES (2017, p. 94), que qualquer membro do Ministério Público pode ser sujeito ao poder disciplinar do CNMP, *inclusive Procuradores-Gerais de Justiça*, competência que "decorre do próprio texto constitucional, na medida da competência estatuída para o controle do cumprimento dos deveres funcionais de todos os membros do *parquet*"

conselhos a serem criados, tanto o CNJ quanto o CNMP (LIMA 2017, p. 15).

A solução foi prever que a atuação do CNMP em matéria de correição não subtrairia as funções correicionais e disciplinas das corregedorias dos Ministérios Públicos locais, como bem ressalta o parágrafo 2º do artigo 130-A da Constituição de 1988, em seu terceiro inciso: "receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição".

De fato, conforme esclarece Paulo Rubens Carvalho Marques:

Embora não haja relação hierárquica entre o Conselho Nacional do Ministério Público e os órgãos que se submetem a seu controle – eis que dotados de individualidade própria e autonomia institucional – a Constituição da República cometeu ao CNMP o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público. (MARQUES, 2017, p. 93).

Em outras palavras, o controle exercido pelo CNMP se compatibiliza com aquele controle exercido pelas corregedorias locais. Essas corregedorias, integrantes do Ministérios Públicos locais, exercem controle interno; o CNMP, que não se confunde com um órgão integrante do Ministério Público, atua em autêntico mecanismo de controle externo.

Vale também dizer que, em matéria disciplinar, a Corregedoria Nacional – que é órgão integrante do CNMP - não apenas tem competência originária concorrente com as corregedorias locais: tem também o papel de "zelar pelo regular e firme funcionamento das Corregedorias locais" (MARQUES, 2017, p. 94).

Para entender melhor, no entanto, essas muitas frentes de atuação do Conselho Nacional do Ministério Público, faz-se mister ressaltar como ele está organizado. Assim, no Regimento Interno do CNMP, encontramos, no Art. 3º, que o Conselho é formado por seis órgãos: o Plenário, a Presidência, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, os Conselheiros, as Comissões e a Ouvidoria Nacional.

O *Plenário* é a instância máxima do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo composto por catorze *conselheiros* indicados pelos diversos setores do Estado e da sociedade civil e nomeados pelo Presidente da República, que devem ser aprovados para mandatos de dois anos, por maioria absoluta, pelo Senado da

República; esses membros podem ser reconduzidos uma vez.⁶⁴ A reunião desses conselheiros constitui o plenário, a instância decisória máxima do CNMP. O *Plenário* é o órgão do CNMP que detém mais prerrogativas e funções⁶⁵. A *Presidência*, por sua vez, encarregada de representar o Plenário e o Conselho, é exercida pelo Procurador-Geral da República.

Além dos conselheiros, do Plenário e da Presidência, o CNMP também é formado por comissões, permanentes ou temporárias, compostas pelos seus membros, para estudar temas e realizar atividades específicas, desde que dentro do escopo geral do Conselho.

As comissões permanentes⁶⁶ são formadas por, no mínimo, três conselheiros, sendo pelo menos um oriundo do Ministério Público; as temporárias, por sua vez, têm composição mais flexível, e no ato de sua criação são determinados seu escopo e prazo de duração.

Do ponto de vista da permeabilidade do Ministério Público às demandas políticas da sociedade, e da efetivação de um controle social sobre seus membros, a Ouvidoria Nacional do CNMP é o órgão a ser observado. Segundo o Regulamento

⁶⁴ “Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: I - o Procurador-Geral da República, que o preside; II - quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; III - três membros do Ministério Público dos Estados; IV - dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; V - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI - dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal”.

⁶⁵ Dentre as atribuições previstas no Regimento Interno, temos, abaixo, algumas que julgamos que possam ser de interesse: "I – julgar os processos administrativos disciplinares regularmente instaurados, assegurada ampla defesa, determinando a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas previstas em lei; II – encaminhar ao Ministério Público notícias ou documentos que indiquem a existência de fato que configure ato de improbidade administrativa ou crime de ação penal pública; III – representar ao Ministério Público para a propositura de ação civil com vista à decretação de perda do cargo ou de cassação da aposentadoria; IV – requisitar das autoridades competentes informações, exames, perícias e documentos imprescindíveis ao esclarecimento de fatos submetidos à sua apreciação, ressalvados os casos que dependam de autorização judicial, nos quais é legitimado a formular requerimento à instância judicial competente; V – deliberar sobre o encaminhamento de notas técnicas quando caracterizado o interesse institucional do Ministério Público; [...] XV – eleger o Corregedor Nacional." (CNMP, 2013)

⁶⁶ Art. 31. São comissões permanentes do Conselho: I – Comissão de Controle Administrativo e Financeiro; II – Comissão da Infância e Juventude; III – Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público; IV – Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública; V – Comissão de Planejamento Estratégico; VI – Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência; VII – Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais

Interno do CNMP:

Art. 33. A Ouvidoria Nacional é o órgão de comunicação direta e simplificada entre o Conselho Nacional do Ministério Público e a sociedade e tem por objetivo principal o aperfeiçoamento e o esclarecimento, aos cidadãos, das atividades realizadas pelo Conselho e pelo Ministério Público.

Por fim, temos a Corregedoria Nacional do Ministério Público, que também está integrada ao Conselho Nacional do Ministério Público, e detém diversas e abrangentes funções previstas, de acordo com o Regulamento Interno. Pode, assim, realizar por provocação ou de ofício, sindicâncias ou mesmo processo administrativo disciplinar, além de inspeções e correições com a finalidade de apurar fatos relacionados aos serviços do Ministério Público.

Também pode a Corregedoria requisitar dados, documentos e informações para o bom desempenho de suas atividades, além de ter o poder de avocar, para si, processos administrativos disciplinares em trâmite no Ministério Público.

Como dissemos anteriormente, a atuação da Corregedoria Nacional, mais ostensiva⁶⁷ em termos de fiscalização e de direito administrativo sancionador, foi causa de preocupação quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Isto porque se temia a sobreposição de funções com as corregedorias locais, e mesmo o desrespeito às decisões e procedimentos dessas corregedorias. Por outro lado, entendia-se que era preciso um órgão independente, que exercesse controle externo e aumentasse a fiscalização sobre as unidades locais do Ministério

⁶⁷ O Art. 18 do Regimento Interno inclui atribuições tais como: "I – receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; III – requisitar e designar membros do Ministério Público e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público; IV – determinar o processamento das reclamações que atendam aos requisitos de admissibilidade e arquivar, sumariamente, as anônimas ou aquelas manifestamente improcedentes ou desprovidas de elementos mínimos para sua compreensão, dando ciência ao interessado; V – propor ao Plenário a revisão de procedimentos acompanhados por reclamações disciplinares instauradas na Corregedoria Nacional, já decididos na origem, quando discordar das conclusões; VI – instaurar sindicância de ofício, ou, quando houver indícios suficientes de materialidade e autoria da infração, processo administrativo disciplinar, observado o disposto no § 2º do artigo 77 deste Regimento; [...] XI – requisitar das autoridades fiscais, monetárias, judiciárias e outras, informações, exames, perícias ou documentos, sigilosos ou não, imprescindíveis ao esclarecimento de processos ou procedimentos submetidos à sua apreciação; [...] XVII – avocar, de ofício, procedimentos de natureza investigativa ou inquisitiva, preparatórios de processo administrativo disciplinar, em trâmite no Ministério Público, ad referendum do Plenário, observando, no que couber, as normas do artigo 81 e dos artigos 106 a 108 deste Regimento; XVIII – avocar, de ofício, processo administrativo disciplinar em trâmite no Ministério Público, ad referendum do Plenário, redistribuindo-o, incontinenti a um Relator, observando, no que couber, as normas dos artigos 106 a 108 deste Regimento" (CNMP, 2013).

Público, com mais isenção do que os órgãos de controle internos.⁶⁸

De fato, o Direito Disciplinar que se tem exercido por órgão na sua função correicional, como é o caso do CNMP, embora se valha de tipos legais, tem de lidar também com o fato de muitas condutas precisam ser previstas de modo mais genérico, para evitar que, por outro lado, o tipo excessivamente descrito específico impeça a punição de condutas parecidas e similares àquelas da hipótese do tipo.

Assim, ao contrário do que ocorre com o Poder Judiciário, regido por uma única Lei Orgânica Nacional, no Ministério Público brasileiro cada Estado possui competência para delimitar as condutas que podem configurar falta funcional em suas respectivas Leis Orgânicas, estando vinculados apenas a balizas de normas gerais editadas pela União, que no caso é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público brasileiro (Lei nº 8.625/1993). Essa lei, no campo disciplinar, prevê apenas alguns deveres e vedações atribuídos aos membros do Ministério Público brasileiro, deixando ao critério de cada Estado a previsão da penalidade aplicável e as demais regras atinentes ao instrumento de apuração das infrações disciplinares. Desse modo, o CNMP, no âmbito de sua competência disciplinar, somente pode aplicar penalidades a condutas previamente previstas nas Leis Orgânicas Estaduais e na Lei Complementar nº 75/1993, que disciplinam normas aplicáveis ao Ministério Público da União, tudo em conformidade com o princípio do *nullum illicito nulla poena sine previa legi* (LIMA, 2017, p. 18).

Assim, o CNMP se vê obrigado a, instado a punir práticas abusivas, apurar fatos em sindicâncias e processar administrativamente condutas disciplinares de conteúdo antiético e antijurídico do ponto de vista dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, ao mesmo tempo em que deveria observar um plexo legislativo diverso, de fontes distintas e relativas a membros de diferentes *parquets*, sem descuidar da observância dos direitos fundamentais⁶⁹ dos membros que se viam alvo dos processos administrativos sancionadores.

⁶⁸ Lima recorda que essa era, aliás, a posição do governo, que entendia que as corregedorias locais não tinham isenção e distanciamento suficientes para conduzir com propriedade as atividades de correição e de sanção disciplinar. "Esse argumento de ausência de isenção, dentre as várias vozes que o pronunciavam, foi proferido publicamente em entrevista dada por Sérgio Renault, secretário da Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, à época da aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004 e que participou ativamente das discussões e negociações em torno da proposta de emenda. Quando perguntado, em relação ao Conselho Nacional de Justiça, de que forma os trabalhos da Corregedoria Nacional de Justiça poderiam ser mais eficazes do que o trabalho das corregedorias dos tribunais estaduais e federais, respondeu: "As corregedorias não têm distanciamento e isenção para fazer investigações adequadas. Basta que se verifique o trabalho desenvolvido por elas, para se constatar que a sua atividade não é exercida com imparcialidade, isenção e eficiência". (LIMA, 2017, p. 15).

⁶⁹ "Assim, a existência de prévios tipos legais visa limitar o poder persecutório disciplinar do Estado, não sendo possível a este punir os seus membros por condutas consideradas atípicas na esfera disciplinar." (LIMA, 2017, p. 18).

Esse equilíbrio entre distintas legislações, a necessidade de se controlar e corrigir o comportamento dos membros da instituição sem desvalar para "proibições arbitrárias e dissonantes dos comandos legais" (LIMA, 2017, p.18) exigiu do Conselho uma posição de diálogo institucional com as Corregedorias locais.

Por isso mesmo é que Gunter Axt (2017, p. 197) vê no diálogo - e até no conflito – entre corregedorias locais e Corregedoria Nacional, entre controle externo e controle interno, um dos pontos essenciais de debates respeito da metodologia e limites de ação do Conselho Nacional.

Em que ponto o Conselho deveria avocar para si os processos e agir de ofício, ou deveria refrear-se e deixar que as corregedorias locais desenvolvessem e criassem sua própria cultura de sanção e disciplina? Ao longo do tempo de existência do CNMP, o ponto de equilíbrio entre esses termos foi sendo lentamente construído (AXT, 2017, p. 197).

Assim, Axt afirma que:

A Corregedoria Nacional teve um extraordinário papel indutor na organização e na efetividade de ação das Corregedorias locais. Mais do que isso, a Corregedoria Nacional e o CNMP, com as suas inspeções, tornaram objeto de debate e reflexão cada escaninho, cada procedimento administrativo, não apenas dos órgãos de execução em todo o País, mas, também, dos órgãos colegiados (como o Conselho Superior e o Colégio de Procuradores) e dos de comando, como a Procuradoria-Geral (AXT, 2017, p. 197).

Em outras palavras, no interior de um debate de legitimidade e eficiência sobre quem estaria mais habilitado a fazer o controle da atividade do Ministério Público, a Corregedoria Nacional serviu para que fosse criada uma cultura de observação disciplinar mais rigorosa; a atuação da Corregedoria Nacional, longe de suprimir e atrapalhar a atuação dos órgãos de controle interno locais, os fez florescer; como efeito, o controle disciplinar e a fiscalização passaram a ser mais efetivos⁷⁰.

Assim, pudemos, até aqui, estabelecer algumas características da atuação do

⁷⁰ Essa foi a avaliação de Antônio Fernando de Souza, Procurador-Geral da República entre 2005 e 2009 que presidiu o Conselho Nacional do Ministério Público quando de sua implementação. Em entrevista na qual faz balanço sobre a atuação do Conselho, Souza revela: "a Corregedoria Nacional teve um extraordinário papel indutor na organização e na efetividade de ação das Corregedorias locais. Mais do que isso, a Corregedoria Nacional e o CNMP, com as suas inspeções, tornaram objeto de debate e reflexão cada escaninho, cada procedimento administrativo, não apenas dos órgãos de execução em todo o País, mas, também, dos órgãos colegiados (como o Conselho Superior e o Colégio de Procuradores) e dos de comando, como a Procuradoria-Geral." (AXT; SOUZA, 2017, p. 256)

CNMP no tocante à sua função de *corregedor*, seja constatando as práticas administrativas das corregedorias locais, seja na atuação em sindicâncias e processos administrativos específicos. No entanto, além de um perfil corregedor, o Conselho Nacional do Ministério Público tem, pelo menos, mas dois perfis de atuação: um *regulador* e outro *integrador*.⁷¹

O perfil regulador é aquele que encontraremos no Regimento Interno assim redigido:

Art. 2º 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:
I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências.

Em outras palavras, o Conselho Nacional do Ministério Público também tem o papel de expedir regulamentos e recomendações, com o fim de dar mais eficiência e uniformidade à atuação funcional e administrativa do Ministério Público. Essa atuação tem viés preventivo, vez que busca, voltada para o futuro, corrigir práticas e dar efetividade às atividades de promotores e procuradores.⁷²

Temos, assim, duas figuras pelas quais se instrumentalizam as regulamentações do Conselho: as recomendações e os regulamentos. Certamente, as regulamentações representam questão de menor dúvida, vez que "consustanciam atos destituídos de caráter cogente e cuja observância é meramente facultativa" (GARCIA, 2016, p. 19).

Vejamos, assim, que a própria dicção do artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição, prevê a existência tanto de mecanismo cogentes, os regulamentos, como mecanismos não-obrigatórios, as recomendações. Em outras palavras, o poder reformador, ao promulgar a Emenda Constitucional nº 45/2004, quis mesmo que o

⁷¹ As três frentes de atuação do Conselho Nacional do Ministério Público são assim definidas por Marcelo José de Guimarães e Moraes (2017, p.123): "O órgão de correição nacional vem monitorando, de maneira eficaz, a gestão do Ministério Público brasileiro, sob o ponto de vista administrativo, disciplinar e estratégico, laborando com suas unidades para que alcancem seus objetivos devidamente planejados, visando, de forma eficiente, cumprir as atribuições na lei maior e demais normas do sistema infraconstitucional."

⁷² É o caso, por exemplo, do que estabelece o artigo 73 do Regimento Interno do CNMP, ao estabelecer que o Plenário pode emitir regulamentos e recomendações a partir das constatações das vistorias e correições realizadas pela Corregedoria Nacional. Na letra do regimento: "Art. 73. O Plenário do Conselho poderá, tendo em vista o conteúdo das atas de inspeção e correição, regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público.". (CNMP, 2013)

Conselho tivesse poderes não apenas de sugestão e recomendação, mas que emitisse normas de obrigatória observância ao Ministério Público.

É de se observar, no entanto, que a autonomia do Ministério Público não foi eliminada, sequer alterada com a reforma, de modo que as eventuais regulamentações a serem feitas pelo CNMP, enquanto órgão de controle externo, não podem suprimir do Ministério Público seu caráter autônomo e independente. Ou seja, os regulamentos editados pelo CNMP terão como objetivo precípua "padronizar a atuação do Conselho junto aos Ministérios Públicos [...] com o fim de fortalecer a autonomia institucional." (GARCIA, 2016, p. 29).

Está a se dizer, assim, que não é lícito ao Conselho Nacional do Ministério Público editar regulamentos que inovem o ordenamento jurídico em face da reserva da lei e mesmo em face da Constituição; não pode expedir atos regulamentares que criem lei material.

Do mesmo modo, não pode um ato regulamentar do CNMP negar vigência ou suspender execução de lei em tese - é preciso que o CNMP respeite, inclusive, leis locais de Ministério Público, ainda que elas lhe pareçam afrontar a legalidade ou o a constituição. O regulamento emitido pelo CNMP não pode, enfim, intentar fazer controle concentrado de constitucionalidade (MAZZILLI, 2016, p. 199).

Dito de outro modo:

A título de interpretar a lei ou de facilitar sua execução, o regulamento não pode, enfim, criar novas exigências, novos limites ou novas condições que a lei não criou. Se o regulamento vai além do conteúdo da lei que deve regulamentar, o caso é de ilegalidade; se ele cria norma nova e autônoma, o caso é de inconstitucionalidade. Por via de consequência, o CNMP não pode obviamente invadir funções típicas do Poder Judiciário nem extrapolar o poder regulamentar, dispondo sobre a atividade-fim do Ministério Público, invadir a autonomia e a independência funcional da instituição e de seus membros, pelas quais deve zelar, e inovar na ordem jurídica. Contudo, o CNMP pode deliberar dentro de suas atribuições constitucionais, inclusive por meio de medidas liminares (MAZZILLI, 2016, p. 199).

Por fim, temos o papel integrador e estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público. Esse papel está para além da atuação voltada ao passado – corretiva – ou meramente preventiva – regulamentar - do Conselho. Também voltada ao futuro, como é o caso das regulamentações e recomendações de práticas, o papel integrador do Conselho Nacional é o de projetar o Ministério Público para o futuro.

O Ministério Público, enquanto instituição que tem por finalidade social e

constitucional ser garantidor de direitos fundamentais, tem se preocupado progressivamente como uma atuação mais eficiente; isso significa colocar-se, de modo projetual, sob a direção de planos e projetos, planejando-se de maneira estratégica para cumprir uma agenda "que tenha por escopo a eficácia no sentido da transformação social" (MOREIRA; SILVA, 2017, p. 42).

Isto significa, por um lado, uma maior ênfase na atuação resolutiva da instituição, algo de que trataremos mais à frente. Também significa repensar a unidade a independência funcional do Ministério Público à luz da necessidade de planejá-lo estrategicamente de um modo democrático e republicano; e, por fim, estabelecer novas práticas para as corregedorias, que lhes permitam ser avaliadoras da atuação da instituição, para além de meros escritórios disciplinares (MOREIRA; SILVA, 2017, p. 42).

No Regimento Interno está prevista a atuação estratégica do Conselho, do seguinte modo:

Art. 157. O Plenário promoverá permanentemente o planejamento estratégico do Ministério Público nacional, que consistirá em: I – definir e fixar, com a participação dos órgãos do Ministério Público, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Ministério Público, visando ao aumento da eficiência, à racionalização e à produtividade, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe; II – produzir diagnósticos, estudos e avaliação de gestão dos diversos ramos do Ministério Público, visando à sua modernização, desburocratização e eficiência; III – determinar e estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos órgãos do Ministério Público, estabelecendo metas; IV – coordenar a implantação de políticas institucionais.

Art. 158. Para a definição de planos e a execução das metas fixadas, o Conselho expedirá atos regulamentares e recomendará providências.

É nesse sentido que o CNMP estabeleceu seu Planejamento Estratégico, iniciado em 2010, e a partir dele elaborou seu Mapa Estratégico Nacional, no qual listou tanto as atuações em direitos fundamentais prioritárias⁷³ para o Ministério

⁷³ As ações em direitos fundamentais listadas no Mapa Estratégico Nacional são as seguintes: "AÇÃO 1: O MP aperfeiçoa o regime democrático; AÇÃO 2: O MP assegura o respeito aos direitos da criança e do adolescente; AÇÃO 3: O MP assegura o respeito aos direitos do idoso; AÇÃO 4: O MP assegura o respeito aos direitos da pessoa com deficiência; AÇÃO 5: O MP promove a igualdade e a inclusão social; AÇÃO 6: O MP promove o respeito às comunidades tradicionais; AÇÃO 7: O MP assegura o direito à educação; AÇÃO 8: O MP assegura o direito à saúde; AÇÃO 9: O MP assegura o direito ao trabalho digno; AÇÃO 10: O MP defende o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; AÇÃO 11: O MP combate a improbidade administrativa e defende o patrimônio Público; AÇÃO 12: O MP defende o patrimônio social, histórico e cultural; AÇÃO 13: O MP defende os direitos do consumidor e protege a ordem econômica e financeira; AÇÃO 14: O MP atua na prevenção e repressão ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas; AÇÃO 15: O MP efetua o controle externo da atividade policial; AÇÃO 16: O MP aperfeiçoa o sistema prisional e as medidas alternativas; AÇÃO 17:

Público, quanto às ações institucionais que entendeu necessárias para conquistar a eficiência e integração institucional desejadas.

No seu Mapa Estratégico Nacional, o CNMP tomou como objetivo a unidade institucional, isto é, "fortalecer a atuação integrada do Ministério Público". (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Os caminhos para se obter essa unidade institucional foram assim estabelecidos: a) construir a uniformização de práticas institucionais e administrativas do Ministério Público; b) fomentar que os bancos de dados se integrem; c) a defesa das prerrogativas institucionais do Ministério Público.

Do ponto de vista da eficiência institucional, o CNMP estabeleceu como meta a busca da celeridade procedimental, o que implica em a) ampliação da atuação extrajudicial como forma de resolução e pacificação de conflitos e b) atuação de modo efetivo, preventivo, resolutivo e proativo, sem descuidar das atribuições estabelecidas na Constituição (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

Além disso, para ampliar a transparência e a democratização, o CNMP estabeleceu o objetivo de fortalecimento do diálogo dos cidadãos brasileiros com o Ministério Público, o que significa: a) o fortalecimento dos canais de comunicação institucional do Ministério Público; b) aprimorar o intercâmbio de informações e c) aumentar os trabalhos em parceria com outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, comunitárias e da sociedade civil organizada (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017).

De um ponto de vista interno, isto é, de melhoria operacional do Ministério Público, estabeleceram-se três metas, a saber: a) melhoria dos processos de gestão e planejamento; b) informatização e melhoria das rotinas administrativas e c) o fortalecimento do controle interno. Aqui, pode-se ver que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público não se vê como concorrente das Corregedorias Internas na atribuição do controle, mas como parceiro e fomentador.

Como vimos, existe uma ostensiva preocupação do CNMP em fazer o planejamento estratégico e atuar como integrador do Ministério Público. Veremos, mais à frente, qual o sentido desse planejamento estratégico do CNMP, e para qual

O MP atua na prevenção e repressão ao crime organizado, ao tráfico de drogas e aos crimes de fronteira; AÇÃO 18: O MP atua na prevenção e repressão aos crimes graves, tanto comuns como militares”.

direção ele pode levar o Ministério Público nos anos vindouros.

3.2 POR UM NOVO PERFIL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DA ATUAÇÃO DEMANDISTA À ATUAÇÃO RESOLUTIVA

Façamos, agora, um breve resgate histórico da atuação do Ministério Público brasileiro. Nosso objetivo, na presente seção, não é elaborar um histórico legislativo das competências constitucionais e legais do Ministério Público; embora se reconheça que essa seja uma tarefa importante do ponto de vista da sua história institucional, nosso objetivo é elaborar uma história de cunho crítico, com o fito de enxergar o modo com que o próprio perfil institucional do Ministério Público tem mudado – para, assim, poder elaborar uma revisão crítica dessa atuação.

Os antecedentes mais distantes do Ministério Público, segundo Rodrigo Cançado Anaya Rojas (2012, p. 110), podem ser associados a constituição do próprio Estado moderno, enquanto organização política fundada na racionalização, burocratização e centralização de poderes. Nesse contexto, se, na ordem medieval, o pluralismo político-jurídico é que imperava na aplicação das normas e no dizer da lei, a modernidade marca um processo de unificação das ordens jurídicas. Assim é que, por ocasião da Revolução Francesa, traçam-se os primeiros contornos de um órgão como o Ministério Público; à época, este era subordinado ao Poder Executivo, detendo as funções de buscar o cumprimento da lei e de julgados, e independente do Poder Legislativo e Judiciário (ROJAS, 2012, p. 111).

No caso brasileiro, poderemos buscar as raízes do Ministério Público na mais remota legislação de nossa antiga metrópole: Portugal. Encontraremos a primeira menção explícita ao Ministério Público nas Ordenações Manuelinas, que datam de 1521; nessa legislação, o Ministério Público recebia a função de aplicar e fiscalizar a correta execução das leis.

Mais à frente, com as Ordenações Filipinas, haverá a figura do promotor de justiça da Casa de Suplicação, que era nomeado pelo rei. Essa figura será responsável, agora, não apenas pela fiscalização e execução da lei, mas também por promover a acusação criminal (ROJAS, 2012, p. 112).

Como, no Brasil, as Ordenações Filipinas foram vigentes até certo ponto do Segundo Império, apareceu a figura do Promotor de Justiça quando da criação do

Tribunal de Relação da Bahia, em 1609 (ROJAS, 2012, p. 112).

Com a independência do Brasil, em 1822, não se observou a previsão do Ministério Público na Constituição de 1824. Este aparecerá mais à frente, com o Código de Processo Penal de 1832. Do ponto de vista cível, desde 1838 a lei atribuía ao Ministério Público a função de "fiscal da lei" (ROJAS, 2012, p. 113).

No período republicano⁷⁴, o Ministério Público foi formalmente instituído de modo detalhado no Decreto nº 848/1890. Havia a previsão da figura dos Procuradores da República, ligados à Justiça Federal, e estes recebiam a atribuição de "fazer valer as leis na jurisdição federal e promover a ação pública" (ROJAS, 2012, p. 114).

Também em 1890 foi criado o Ministério Público do Distrito Federal, com funções de fiscalização da ordem jurídica, além da promoção da ação pública contra a violação de direitos. Pouca menção fará a Constituição Republicana de 1891 ao Ministério Público, exceto pela previsão de escolha do Procurador-Geral da República (ROJAS, 2012, p. 114).

É preciso observar, no entanto, que o Ministério Público foi paulatinamente ganhando mais atribuições na legislação ordinária, em especial com o Código Civil de 1916, como as diversas funções aos promotores de justiça, dentre elas, algumas que ainda hoje estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro, como fazer a curadoria de fundações, defender o interesse de crianças e adolescentes, a promoção da interdição e nulidade de casamento (ROJAS, 2012, p. 114).

Em 1934, pouco depois da Revolução de 1930 e pouco antes da instauração da ditadura Vargas, o Ministério Público foi colocado em capítulo diferentes dos outros poderes do Estado. Diversos avanços na autonomia do Ministério Público foram conquistados, como a exigência de concurso para os seus membros, além de sua estabilidade. Por outro lado, o Procurador-Geral da República poderia ser demitido a qualquer momento pelo Presidente da República (ROJAS, 2012, p. 115).

Com a Constituição outorgada de 1937⁷⁵, o Ministério Público perdeu

⁷⁴ Diz Horta (2006, p. 7): "Sob o pálio do Texto republicano, as oligarquias estaduais atingiram o apogeu; se o Império as sufocara, ante uma Constituição permissiva estruturaram no País um jogo de poder – a célebre "política dos governadores" — e de torpeza no uso da máquina pública que até aqui não pôde ser sepultado"

⁷⁵ Nas palavras de Horta (2006, p. 12): "Pouquíssimas vezes na história brasileira o povo e suas instituições representativas foram tão vilipendiados quanto durante o chamado Estado Novo. O

prerrogativas constitucionais. A única menção à instituição foi para mencionar a livre escolha e demissão do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República⁷⁶ (ROJAS, 2012, p. 115).

É preciso notar, no entanto, que, do ponto de vista da legislação ordinária, esse período fez crescer algumas atribuições do Ministério Público:

É de se frisar, entretanto, que nesse período, foram editados o Código Penal em 1940 e o Código de Processo Penal em 1941, sendo que este último passou a definir melhor a condição do Ministério Público na seara criminal, na forma que persiste até hoje: autor e ao mesmo tempo fiscal da aplicação da lei (custos legis). Também com a edição do Código de Processo Civil de 1939, em espaço infraconstitucional no campo civil, o Ministério Público garantiu a sua dupla atribuição até então apresentada: autor de ações civis e fiscal da lei, sempre no enfoque dos direitos individuais. Nesse Código, a demonstrar que o fato da ausência de previsão constitucional não refletia ausência de atuação intensa do Ministério Público, encontram-se pelo menos sessenta menções expressas à instituição. (ROJAS, 2012, p. 117).

Em 1946, a despeito da reconstitucionalização do Brasil, o tratamento dado ao Ministério Público foi mantido, por exemplo, a demissão do Procurador-Geral de acordo com a vontade do Presidente da República, e também a representação da Fazenda Nacional pelo Ministério Público dos Estados, o que vinculava o Ministério Público ao Executivo. Apesar disso, voltou a haver previsão constitucional de concurso Público para ingresso na carreira, bem como retornou a previsão de estabilidade (ROJAS, 2012, p. 117).

Sobre o *status* constitucional do Ministério Público durante o Regime Militar de 1964:

Novamente rompida a ordem constitucional com o golpe militar-civil de 1964, e sob a égide de um presidente imposto e de um Congresso Nacional entre subserviente e emparedado, foi promulgada a Constituição de 1967, que colocou novamente o Ministério Público no capítulo do Judiciário, manteve a subordinação de nomeação ad nutum do Procurador Geral pelo Presidente da República e a atribuição de representação da Fazenda Nacional pelos promotores de justiça nas comarcas do interior dos Estados-membros. Noutro vértice, também garantiu o ingresso na carreira por concurso Público, estabilidade após dois anos de exercício e inamovibilidade (arts. 137 e 139). Depois, com um golpe dentro do Golpe, em 1969, e com o Congresso Nacional fechado por Decreto, foi outorgada a Emenda Constitucional (na verdade, tratou de novo texto constitucional). Manteve-se, basicamente, o que constava da Constituição de 1967 quanto ao Ministério Público, apenas fazendo um rearranjo topográfico, colocando-

texto, em si, padece de redação imprecisa, e de uma torpe visão do Brasil e dos anseios dos brasileiros".

⁷⁶ Diz Rojas (2012, p. 115): "O que ficou claro foi a subordinação total do Procurador-Geral da República, inclusive pelo fato de não mais necessitar do crivo do Senado, estando mais evidente ainda a vinculação da instituição ao Executivo quando foi atribuída aos Ministérios Públicos dos Estados a representação da Fazenda Federal em juízo (art. 109, parágrafo único).

o, mais uma vez, dentro do capítulo do Poder Executivo em seção própria (ROJAS, 2012, p. 117).

Por outro lado, novamente sob uma ditadura, o Ministério Público perde garantias e prerrogativas constitucionais, mas ganha funções afeitas à legislação ordinária. É o caso do Código de Processo Civil de 1973, que atribuiu ao Ministério Público a defesa de interesses intersubjetivos – isto é, uma autorização para, havendo interesse coletivo, o Ministério Público ser titular de ação (ROJAS, 2012, p. 118).

Assim, pela sistemática do Código de Processo Civil de 1973, o Ministério Público:

No exercício sistemático de suas atribuições e através de uma atuação política organizada e eficiente, passou do status de órgão estatal de defesa de interesses individuais indisponíveis e do Estado, além de fiscal da lei, para defensor da sociedade, como se verá.

Vejamos, assim, que o Ministério Público foi ganhando, em diversos fragmentos da legislação ordinária, a legitimação para atuar em ações que versassem sobre o interesse da coletividade. Foi o caso da edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), ocasião em que o Ministério Público recebeu a titularidade para ajuizar ações para defesa do meio ambiente, primeira vez em que lhe foi atribuída a titularidade da defesa dos direitos coletivos⁷⁷.

Essa titularidade para defesa dos interesses coletivos tomou contornos ainda maiores quando da edição da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público em 1981, quando se confirmou sua legitimidade para propor ações em defesa de interesse da coletividade, para além de sua função de fiscal de lei e de titular da ação penal (ROJAS, 2012, p. 119-121).

Em 1985, com a Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública consagrou a titularidade do Ministério Público para propor a Ação Civil Pública, ocasião em que se confirmou sua legitimidade para propor ações em defesa de diferentes interesses coletivos, tais como o meio ambiente, os direitos do consumidor e o patrimônio histórico e cultural (ROJAS, 2012, p. 122).

Passado esse momento em que, no vigor de uma ditadura militar, o Ministério Público ampliou sua capacidade de demandar judicialmente em defesa de direitos coletivos, o passo seguinte na sua sedimentação foi com a promulgação e vigência

⁷⁷ Interessante a observação de Rojas de que "Isso deu-se em caráter de exclusividade, sem a legitimação concorrente do próprio corpo social, que é o titular do direito" (ROJAS, 2012, p. 119).

da Constituição da República de 1988. Nesse momento, o Ministério Público passa a ter uma posição de "protagonismo e independência" (ROJAS, 2012, p. 126). Consolidada sua posição de defensor dos interesses coletivos e de fiscal da lei, o Ministério Público

passa a ser titular único da ação penal pública (art. 129, I), a ter legitimidade para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, (art. 129, III), não restrita às hipóteses previstas no artigo 1º da Lei de Ação Civil Pública. Foi-lhe conferida a atribuição de zelar pelo efetivo respeito dos poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II), pela defesa dos interesses e direitos coletivos dos povos indígenas (art. 129, V), bem como pelo controle externo da atividade policial (art. 129, VII). Importantes instrumentos e meios viabilizadores dessa atuação foram erigidos ao patamar constitucional, como o poder requisitório e de notificação (art. 129, VI), a instauração e presidência exclusiva de inquérito civil e a legitimidade na ação civil pública. (art. 129, III).

Do ponto de vista das garantias de autonomia essenciais ao funcionamento da instituição, a Constituição trouxe diversos avanços. Trouxe garantias como a independência funcional, a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a vitaliciedade. Além disso, garantiu ao Ministério Público a autonomia funcional, administrativa e financeira. Ao Procurador-Geral da República, atribuiu-se mandato de dois anos, com o requisito de fazer parte da carreira – escolhido pelo Presidente da República e sabatinado pelo Senado Federal (ROJAS, 2012, p. 125-126).

Assim, com as garantias de funcionamento da instituição, além das prerrogativas dos membros, temos um quadro de muitos ganhos na autonomia de funcionamento do Ministério Público com o texto constitucional de 1988. Também vimos que, desde antes da Assembleia Constituinte, o legislador ordinário já vinha construindo um quadro de aumento das funções do Ministério Público na defesa do ordenamento jurídico e de direitos fundamentais, em especial na defesa de direitos difusos e coletivos.

Como ressalta Maria Tereza Sadek, esse quadro de autonomia e protagonismo implica num perfil diferenciado para o Ministério Público brasileiro; para ela, o quadro constitucional e legal que rege o Ministério Público brasileiro o tornou "um ator político relevante, um ator político de primeira grandeza". E explica:

Ator político, contudo, não significa ator partidário ou atuação segundo padrões ideológicos. Significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões. Desse ponto de vista, o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, são atores

políticos. E atores políticos privilegiados. É uma outra questão saber até que ponto a instituição e seus promotores e procuradores têm correspondido e desenvolvido essas potencialidades (SADEK., 2008, p. 133).

Em outras palavras, consolida-se com a Constituição de 1988, e toda a legislação por ela recepcionada - além da legislação que posteriormente foi promulgada - a consagração do Ministério Público como um importante ator político na cena pública brasileira. E o Ministério Público, ressalta Sadek (2008, p. 133), tem uma vantagem em relação ao Poder Judiciário: o poder de agenda.

Enquanto o Judiciário precisa ser provocado - sendo, portanto, relevante, mas ator político passivo - o Ministério Público é organização ativa, que atua quando quer, como quiser, e sobre aquilo que quiser. Em outras palavras, o Ministério Público tem poder de agenda próprio. Isto implica que o Ministério Público tem "um amplo espaço para ser estabelecida uma política institucional" (SADEK, 2008, p. 133).

No debate a respeito da política institucional do Ministério Público, tem-se destacado um modo binário de enxergar o futuro da instituição. Tratamos, aqui, do que se convencionou chamar "atuação demandista" e "atuação resolutiva". Esses dois possíveis perfis do Ministério Público se referem ao modo com que a instituição atua, em especial no campo dos interesses coletivos.

Uma atuação demandista é aquela que "tem como horizonte a atuação perante o Judiciário, transferindo a este as decisões a respeito da defesa dos interesses coletivos e difusos" (ROJAS, 2012, p. 135); em outras palavras, na atuação demandista, o Ministério Público se limita a instância processadora de demandas da sociedade civil, atuando nos inquéritos e procedimentos administrativos preparatórios à judicialização de demandas da sociedade civil, organizada ou não.

Na atuação resolutiva, o Ministério Público privilegia, tanto quanto puder, a sua autonomia funcional. Em vez de ficar no aguardo de decisões judiciais, atua diretamente na resolução dos conflitos que se referem a direitos coletivos ou difusos. Valendo-se de procedimentos administrativos e inquéritos civis, o Ministério Público passa a ser agente que firma acordos e busca corrigir condutas (ROJAS, 2012, p. 135)

Essas são maneiras de atuar que se refletem naquilo que a crítica já denomina, com certa popularidade, "promotor de gabinete" e "promotor de fato":

Tais maneiras de atuar também podem ser vistas em duas categorias quanto à concepção adotada pelos próprios membros do Ministério Público, na defesa dos interesses metaindividuais: promotores de gabinete e promotores de fato como tipos ideais, sendo que os primeiros se pautam por uma atuação mais burocrática, formalista e reativa, e os demais por uma atuação mais fluida e proativa, procurando exercer suas atribuições mediante utilização da amplitude da competência constitucional, que não fixa taxativamente os instrumentos ou formas a serem utilizadas para a defesa dos interesses, extrapolando muitas vezes ao sistema da justiça. (ROJAS, 2012, p. 136).

No paradigma demandista, a atuação do promotor pode ser pouco efetiva e resolutive, pois é meramente reativa e, por consequência, limitada. As atividades do promotor, limitadas a seu gabinete, desenvolvem-se apenas na comarca, e de modo atomizado, por promotores que agem de modo individualizado, e que tem em seu horizonte apenas os casos que chegam a seu conhecimento (GOULART, 2016, p. 219).

De fato, Sadek (2008, p. 134) aponta que a atuação do Ministério Público brasileiro se caracteriza por uma atomização. A independência funcional, que se entende como autonomia individual do promotor, torna-se um empecilho para uma agenda institucional que se caracterize pela unidade. Sadek aponta, aliás, para o fato de que esse é um modelo pouco democrático:

O que se tem é a prevalência do princípio de que cada um pode ou não obedecer àquilo que foi estabelecido como central. É um mecanismo oposto ao que orienta o desenrolar de uma decisão típica da política majoritária. Em um processo democrático, baseado em preceitos majoritários, a maioria determina o que tem de ser obedecido por todos e a minoria respeita, porque sabe que um dia ela pode vir a ser maioria. No Ministério Público, diversamente, não opera esse sistema de tomada e de efetivação de decisões. Tem-se o desenvolvimento de um modelo caracterizado pelo individualismo, é um sistema “atomizado”, fragmentado, dividido. Para ilustrar, é o oposto de uma orquestra, de uma instituição regida por princípios democráticos majoritários. Nesse modelo atomizado, embora exista a função do maestro, cada um pode seguir a partitura que desejar. Dessa forma, a independência funcional, entendida como independência do integrante, e a ausência de uma hierarquia piramidal geram individualismo, atomização, dispersão (SADEK, 2008, p. 135).

Em outras palavras, o que Maria Tereza Sadek está a nos apontar é que o Ministério Público, embora detentor da capacidade de projetar um perfil institucional democrático, tem dificuldade de fazê-lo justamente pelo quadro constitucional e infralegal que o contorna.

Com a independência funcional de cada promotor e procurador, tem-se uma dificuldade de se instalar uma agenda de unidade. Ao mesmo tempo, com diversos promotores atuando em diversas demandas distintas, restritas às suas comarcas, a

partir de concepções políticas e sociais distintas – e frequentemente conflitantes – fica ainda mais prejudicada a tentativa de unidade. Como não há democracia interna que construa uma agenda minimamente consensual entre os membros do Ministério Público, reina na instituição a atuação atomizada de seus membros.

Que alternativa propõem os críticos ao modelo demandista? Goulart (2016, p. 219) aponta que é preciso caminhar para um modelo resolutivo de Ministério Público, no qual as atividades cotidianas da instituição prezem, primeiramente, pela produção de um conhecimento da realidade, que deve, aliás, ser construído em conjunto com os agentes da sociedade civil, como movimentos sociais, a comunidade científica, enfim, tudo isso baseado em processos de intensa pesquisa e diálogo.

O foco na atuação extrajudicial permite que o promotor aja efetivamente como agente político, "construtor de consenso emancipadores" (GOULART, 2016, p. 219). Quando obrigado a atuar judicialmente, o promotor será um veiculador de uma decisão mais justa.

É preciso salientar, aliás, que o papel do Ministério Público resolutivo, no qual atua o "promotor de fato", não exclui a judicialização. Mas a judicialização, no paradigma resolutivo, é qualificada e crítica, tenta produzir consensos e diálogo, é pensada e estudada antes de chegar aos tribunais:

Há de se frisar que, mesmo nos casos em que ocorre judicialização do conflito, a atuação do Ministério Público democrático e resolutivo é diferente do paradigma demandista. Isso porque a ação civil pública é considerada fruto de um procedimento democrático em que o problema e as hipóteses de solução são verificados discursivamente, com a participação dos afetados, e não apenas intuídos pelo órgão de execução. Assim sendo, a atuação extrajudicial do Parquet é fundamental até mesmo para a judicialização de qualquer demanda coletiva, por conferir base de legitimidade a essa atuação. No campo criminal, investiga crimes e abstém-se de permanecer como mero expectador do inquérito policial. Naturalmente, é autor de ações penais, mas despe-se da roupagem de acusador implacável. A condenação a todo custo ou para atender a clamor popular é uma possibilidade vedada. É oxigenado pelos princípios da criminologia crítica. O pedido de absolvição é uma alternativa real. Participa da investigação em atuação conjunta (e paralela) com a Polícia. Atua com estratégias de inteligência. Age preventivamente para evitar ou minimizar a prática criminal, sem prejuízo da repressão. Preocupa-se com as causas e efeitos do crime, integridades física e moral e (re)socialização do preso e, em última análise, com o que há por detrás do direito penal. No plano dos bens tuteláveis na esfera penal, busca ênfase na proteção de bens jurídicos metaindividuais e de relevância social. (COURA; FONSECA, 2016, p. 225-226).

Coura e Fonseca, aliás, preferem falar num perfil "resolutivo democrático" do

Ministério Público, para se adequar ao próprio paradigma democrático e republicano da Constituição Federal de 1988. Para eles, isto significa, em primeiro lugar, uma "defesa intransigente dos direitos humanos e fundamentais como sustentáculo da democracia" e, por outro, uma atuação democratizante e dialógica, para que haja mais legitimidade e efetividade nas ações do Ministério Público (COURA; FONSECA, 2016, p. 227).

Para eles, o promotor de fato e democrático é aquele que dá intensidade à atuação democrática em seu cotidiano. Isso exigirá dele que observe a legitimidade das decisões que toma, e das decisões que tentará extrair do Poder Judiciário. Deverá observar a multiplicidade de valores, opiniões e interesses nas esferas pública e privada, internamente à instituição, e também externamente. Quando exercer poder administrativo, por exemplo, deverá zelar para que todas as partes afetadas possam ser ouvidas e ter suas demandas levadas em conta. (COURA; FONSECA, 2016, p. 227).

Isso não significa que o promotor de justiça deva, nessa atuação, reproduzir a vontade da maioria, ou simplesmente reproduzir todas as opiniões colhidas de modo fragmentário.

A proposta de Coura e Fonseca (2016, p. 227) é uma mudança de atitude e de prática institucional, de modo que as opiniões sejam levadas a sério no processo de elaboração das decisões. Com isso, o Ministério Público será capaz de produzir decisões e práticas não apenas mais legítimas como também mais efetivas.

Sabemos que o Ministério Público, quando atua especialmente em demandas coletivas, mas também como titular da ação penal, defende direitos alheios, autorizado pelo texto constitucional a assim fazê-lo. Apesar disso, não existe empecilho, legal ou constitucional, para que o membro do Ministério Público busque os autores envolvidos nas demandas para basear suas decisões; com esse diálogo, ele poderá se contextualizar, saber da realidade que o cerca e que interessa àquela demanda específica. Aqui, deverá o Ministério Público não meramente suprir um déficit de representação popular, mas efetivamente engajar os indivíduos e grupos interessados na sua atuação judicial ou extrajudicial. (COURA; FONSECA, 2016, p. 228)

Coura e Fonseca (2016, p. 228) também alertam que uma prática efetivamente democrática do Ministério Público deverá levar em conta as

dominações e formas de exploração presentes no tecido social brasileiro. O Ministério Público, sem descurar dos deveres de imparcialidade e da defesa da ordem jurídica vigente, deverá estar atento às hipossuficiências dos atores sociais envolvidos.

O promotor de fato deve estar atento, portanto, para a responsabilidade social da instituição, devendo levar ao Judiciário aquelas demandas sociais invisibilizadas e reprimidas, dando, a grupos sociais hipossuficientes, acesso à justiça (COURA; FONSECA, 2016, p. 228)

Nesse sentido, um Ministério Público resolutivo e democrático é aquele que retira os óbices dos canais de acesso à justiça, e que facilita o diálogo entre as partes, o juiz e todos os outros interessados na demanda. O Ministério Público deixa de ser mero postulante para ser um ator que busca a melhor alternativa à luz do caso posto. Estará, para isso, munido dos pontos de vista e das perspectivas de realidade construídas junto aos cidadãos (COURA; FONSECA, 2016, p. 228).

Para abandonar o velho modelo e efetivamente se inserir num contexto democrático, eis o que vaticinam Coura e Fonseca (2016, p. 227):

De outra forma, caso o Ministério Público construa sua atividade unilateralmente, acabará por agir como representante de uma ética supostamente vigorante na comunidade e como intérprete exclusivo do direito. Uma espécie de macrossujeito impermeável. Logo, poderão aflorar visões de mundo distorcidas, por falta de racionalidade comunicativa e de consideração à posição do outro. Ao buscar forjar suas decisões num viés democrático deliberativo, poderá haver, minimamente, afastamento ou diminuição de interpretações descontextualizadas. Na defesa do regime democrático, o Ministério Público não se limitará ao viés representacional, mas desobstruirá canais comunicacionais para que os potenciais afetados possam se sentir coautores das decisões e estratégias de atuação institucional, e não apenas seus destinatários. Cabe ao Ministério Público, nesse processo, reconhecer seu papel no paradigma do Estado democrático de direito. Despir-se do rótulo de autoridade e, principalmente, agir sem autoritarismos ou ilhado em visões de mundo próprias de seus agentes, construídas isoladamente. Imprescindível integrar-se ao diálogo, interagir, como mais um ator social, e cumprir as funções outorgadas pelo poder constituinte.

Para Sadek (2008, p. 137), um Ministério Público resolutivo também deve estar atento para a comunicação e transparência, e a autora ressalta que essa ainda é uma deficiência da instituição. A maioria dos feitos positivos do Ministério Público, que são justamente aquelas realizações que prescindem do Judiciário, ainda estão disponíveis de forma transparente e sistemática ao Público. Com isso, o Ministério Público fica, do ponto de vista da comunicação pública, à mercê dos dados e das

imagens criadas pela mídia, seja nos casos mais vistosos de corrupção em que atua, seja nos eventuais erros que comete e são explorados de modo ostensivo pelas TVs, jornais e rádios.

Enquanto isso, dados sobre, por exemplo, os termos de ajustamento de conduta, que tanto auxiliam na prevenção e resolução de conflitos coletivos, ainda são escassos e não permitem fazer justiça ao funcionamento e eficiência do Ministério Público. O Poder Judiciário, nesse ponto, tem dialogado melhor e compilado mais dados de acesso ao Público; o Ministério Público deveria fazer o mesmo como "forma de fazer justiça que fortalece a instituição, que garante direitos, que proporciona diálogos e facilita a convivência futura" (SADEK, 2008, p. 137).

A busca por um Ministério Público de perfil resolutivo – e, nesse arranjo retórico, democrático - também deve se valer de mecanismos de efetivo controle de poder. É comum, na teoria política e mesmo nos estudos de direito constitucional e político, que se trate do controle de poder no que toca aos agentes Públicos que passaram pelo crivo das eleições, sejam elas diretas ou indiretas.

Carvalho e Leitão (2010, p. 409) apontam para o fato de que a teoria política também ressalta para a necessidade de controlar o poder não apenas dos agentes estatais eleitos, mas de todos aqueles que têm a faculdade de exercer o seu poder com certa margem de discricionariedade. Em outras palavras, é preciso que haja controle de poder, *accountability* da atividade dos membros do Ministério Público, tendo em vista o largo grau de autonomia e seu vasto poder de agenda, o que se reflete, inclusive, na atuação individual de cada promotor ou procurador.

Esse alto grau de discricionariedade exige, por isso mesmo, mecanismo de controle e *accountability*, pois "deve sempre se levar em conta o princípio madisoniano de que os homens não são anjos e não será um concurso Público que irá transformá-los em anjos" (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 409).

Por dois critérios básicos e iniciais, Carvalho e Leitão (2010, p. 410) propõem que poderia ser feito o controle democrático da atuação do Ministério Público como instituição: a) o primeiro, pela atividade parlamentar, de modo que os parlamentares pudessem controlar a atividade do Ministério Público por meio de comissões parlamentares; e b) pela alteração do quadro institucional, a exemplo de Emendas Constitucionais que reduzissem as funções do Ministério Público.

Mas os próprios autores reconhecem a dificuldade com essas duas propostas.

A atividade parlamentar pouco se dedica ao controle de outros poderes, a não ser o Executivo; raramente se dedica ao Judiciário, muito menos ao MP. Por outro lado, mudanças constitucionais são muito custosas, tanto pelas formalidades exigidas, quanto pelo nível de maturação que o debate em torno do tema precisa ter. (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 410).

Ainda assim, uma importante iniciativa de controle sobre o Ministério Público – talvez a mais importante desde a promulgação da Constituição de 1988 – foi a criação do Conselho Nacional do Ministério Público.

Outras possíveis medidas são apontadas por Carvalho e Leitão (2010, p. 410). Uma delas é a de concorrência de funções, isto é, de atribuir funções similares a diferentes promotores. Isto permite que o controle e fiscalização sobre a efetividade dos promotores tenha, ao menos, uma base de comparação. Com alguns incentivos institucionais, a concorrência entre eles pode gerar melhores resultados.

Também apontam Carvalho e Leitão (2010, p. 410) para a possibilidade de fiscalizar por outra instituição; no caso Ministério Público, de certa forma seu poder é relativamente controlado pelo Judiciário, mas apenas em sua atuação judicial. Quando atua extrajudicialmente, pouco se pode fazer para controlar sua atividade. Nesse caso, também a criação do Conselho Nacional do Ministério Público foi bem-vinda, pois, com a Corregedoria Nacional atuando em conjunto com as corregedorias locais, criou-se uma instituição permanente que pode exercer esse controle sobre o *parquet*.

Por fim, outra medida interessante apontada pelos autores é a possibilidade dos cidadãos interferirem, de algum modo, na instituição; com a criação da Ouvidoria Nacional, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, parece que já se deu um passo na direção de um controle social e cidadão.

Vemos, portanto, que se tem criado, mesmo dentro do Ministério Público, uma consciência de que a instituição deve ser pensada para o seu futuro. Uma vez que o Ministério Público recebeu razoável quantidade de tarefas do legislador constituinte e também do legislador ordinário, ele se tornou um ator político dos mais relevantes para a colocação de uma agenda nacional. No entanto, para isso, é preciso que, antes o próprio Ministério Público defina qual é a sua agenda futura, e, portanto, qual será seu planejamento estratégico nos anos vindouros.

Na decisão dessa agenda, tem-se criado progressivamente a consciência de

que o Ministério Público deve, gradualmente, mudar seu perfil – do demandista ao resolutivo, de *formal* propositor de demandas e petições a *substancial* agente de solução de conflitos e promotor de direitos fundamentais. Além disso, é crescente a percepção de que uma organização política desse porte, de tanta relevância para o desenho institucional do país, não pode ficar alheia aos ditames de um regime democrático. Por isso é que se exige, cada vez mais, um Ministério Público *democrático* e *resolutivo*, mais eficiente na promoção dos direitos fundamentais e mais poroso ao controle democrático de seu poder.

Eis, aí, a fulcral importância da criação do Conselho Nacional do Ministério Público. Como ressaltamos anteriormente, o CNMP se desenha como instituição externa, de três perfis: corregedor, regulador e integrador. Assim, na tarefa de tornar o Ministério Público uma entidade com agenda própria e, mais ainda, uma agenda democrática, plural e resolutiva, o CNMP está equipado de todas as ferramentas necessárias para ser a instituição fomentadora dessa mudança.

O CNMP pode, por seu perfil corregedor, ser agente de efetivo controle disciplinar e institucional dos membros do Ministério Público. Pela via reguladora, pode ser o fomentador e facilitador da unidade da agenda institucional de que tanto carece o Ministério Público, reduzindo a atuação atomizada de seus membros. E, pela via integradora, pode pensar a agenda futura da instituição, trabalhando como elo entre as atuações locais e as demandas de uma sociedade democrática; está apto o CNMP, pelas suas regulamentações e iniciativas, promover um Ministério Público menos focado na demanda judicial e mais preocupado com a efetiva resolução dos conflitos por direitos fundamentais tão presentes na sociedade brasileira.

3.3 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA CNMP: POR UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A Constituição de 1988 não deu propriamente ao Ministério Público um perfil resolutivo. A crise do princípio da separação de poderes, intensificada no Brasil nos últimos trinta anos, resultou, no âmbito do Poder Judiciário, fenômenos como o ativismo judicial e a judicialização da política. Nessa mesma direção, no âmbito da atuação do Ministério Público, evidencia-se um movimento pelo ativismo do

Ministério Público, que se manifesta, também, como uma reconfiguração do seu perfil institucional, como resolutivo. Essa reconfiguração resolutiva, aparentemente, tem sido induzida pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Nesse contexto, determinado na tarefa de lançar o Ministério Público ao futuro de modo democrático, pluralista e resolutivo, o CNMP, por meio da Corregedoria Nacional, aprovou, em conjunto com as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União, um acordo chamado Carta de Brasília:

A Carta de Brasília, documento conjunto aprovado pelos Corregedores Gerais e pela Corregedoria Nacional durante 7º Congresso de Gestão promovido pelo CNMP, em setembro de 2016, visa, em breve síntese, a fomentar que cada ramo do Ministério Público brasileiro exerça suas atribuições no máximo de suas potencialidades de forma a ser realmente órgão protagonista e resolutivo. Para alcançar tal desiderato, aludido documento multilateral impulsiona a mudança de paradigma nas avaliações de membros a serem feitas pelas Corregedorias locais. Além disso, constam em seus termos diretrizes de melhor atuação funcional relacionadas aos membros e diretrizes às administrações superiores dos Ministérios Públicos, a fim de garantir que cada representante ministerial possa exercer na plenitude suas atribuições e ser, de fato e de direito, um agente de transformação social (LOPES; PERIM; LAURIA, 2017, p. 164).

Já nas considerações, a Carta de Brasília delinea os motivos pelos quais ela se torna necessária, e quais são seus objetivos. A Carta, elaborada e publicada em 2016, se insere justamente no contexto de definição de um Ministério Público democrático e resolutivo. Reconhece que o Ministério Público, como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado" (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016), deve se valer de um planejamento estratégico que tenha como objetivo a efetivação do princípio da transformação social.

A Carta ressalta, assim, a importância da Corregedoria Nacional do Ministério Público e das corregedorias de cada Ministério Público, estaduais e da União, como "garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo" (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016). Destaca esses órgãos, assim, como o elo entre a sociedade cidadã e a instituição, permitindo à primeira o controle e acesso à segunda, com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais.

A Carta é explícita em delinear que um dos motivadores de sua confecção é a necessidade de se rever a atuação jurisdicional do Ministério Público, e redirecioná-lo a uma atuação resolutiva, evitando a propositura de ações e demandas judiciais nas ocasiões em que o conflito pode ser pacificado pela via extrajudicial. O documento ressalta, inclusive, a sobrecarga do Poder Judiciário, para justificar a

necessidade de uma nova atitude do *parquet*.

Para isso, ressalta que a atuação extrajudicial conta com uma série de mecanismos, "plurais e não taxativos" (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO Público, 2016), tais como audiências públicas, o inquérito civil, recomendações, os termos de ajustamento de conduta, além de ações que coloquem o Ministério Público em contato com a sociedade, como palestras e reuniões.

Vejamos, assim, que a Carta de Brasília é um documento, elaborado pelo CNMP – por meio de sua Corregedoria Nacional que, como vimos, é órgão integrante do CNMP – em conjunto com as corregedorias locais. Isso significa que o CNMP, justificada na sua atribuição integradora, decidiu lançar um acordo em que se compromete, em conjunto com as gestões locais dos Ministérios Públicos, a paulatinamente intercambiar o perfil do Ministério Público nacional.

Isto não é pouco: é o reconhecimento evidente, por um órgão de controle externo e nacional, incumbido de fazer o planejamento estratégico da instituição chefiado pelo próprio Procurador-Geral da República, de que o Ministério Público precisa de uma *nova* agenda institucional, agora resolutiva e democrática. Reconhece, por evidente, que a atuação demandista já não serve mais a uma instituição inserida num Estado Democrático de Direito.

O aspecto democrático que o CNMP pretende dar ao novo perfil do Ministério Público, aliás, se revela na própria metodologia da feitura da Carta, e no modo com que o CNMP tem atuado desde a sua fundação: por meio do diálogo e das recomendações, da construção de consensos e debates, e não da imposição hierárquica. (AXT, 2017, p. 204)

Por isso mesmo, visando que os promotores e procuradores deixem seus gabinetes e atuem mais ostensivamente em diálogo com a sociedade civil organizada, a Carta de Brasília traça diferentes recomendações, que a carta chama de diretrizes, tais como a "adoção de uma postura proativa", que exige do membro do Ministério Público que ele efetivamente se envolva e se informe sobre o conflito, e que faça presente sua articulação política para dirimir a demanda, de preferência de modo extrajudicial. A Carta também recomenda a "adoção de postura resolutiva", com vistas de que a atuação institucional seja mais efetiva (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

Para isso, recomenda que o membro do Ministério Público realize pesquisas e

investigações exaustivas sobre os temas e fatos envolvidos na demanda, bem como a escolha correta dos ambientes de negociação que permitam a participação social, além de uma postura de construção de consensos. Recomenda, ainda, que o uso da via judicial seja feita de modo racional e apenas quando estritamente necessária (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

A Carta de Brasília coloca como diretriz a priorização de uma atuação preventiva, para combater ilícitos e lesões de direitos previamente; a atuação com vistas a reduzir danos; a utilização de mecanismos de resolução consensual, a saber, a negociação, a conciliação, a mediação, as práticas restaurativas, dentre outros. A Carta recomenda, dentre outras coisas, a realização de audiências públicas, para permitir que o cidadão tenha acesso ao Ministério Público. Além disso, a Carta ressalta a importância de que o Ministério Público coloque para si uma agenda institucional, com planejamento estratégico de longo prazo (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

Nas diretrizes estruturantes da Carta, encontraremos alguns pontos de interesse, tais como:

a) Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social; b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público; c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988); d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade; e) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos planos de atuação e nos projetos executivos; [...] l) Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica; m) Aprimoramento da transparência da atuação institucional e fomento ao controle social; n) Aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados; [...] p) Adoção de medidas para a superação da insuficiência da divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

O que se percebe, portanto, é que o Conselho Nacional do Ministério Público, ao recolocar a agenda do Ministério Público para o início do século XXI, priorizou

uma atuação que efetivamente transforme o perfil da instituição. Essa nova atuação deverá ser resolutiva e integrada; efetiva e dialógica; democrática e mais eficiente. A Carta de Brasília não apenas reconhece essa necessidade, como aponta os caminhos futuros para alcançá-la.

Nesse sentido é que, à luz do que tratamos no primeiro capítulo, o Conselho Nacional do Ministério Público se tornou mais do que um mero órgão disciplinar e regulador do *parquet* nacional. Ao utilizar as ferramentas de que dispõe, correicionais, regulatórias e integradoras, em função de um projeto resolutivo e democrático, o CNMP se tornou instituição essencial para efetivar a democracia e a soberania popular dentro do Ministério Público: em outras palavras, republicanizar o Ministério Público, por meio dos mecanismos de *accountability*.

Com o CNMP, em primeiro lugar, criou-se a possibilidade de *accountability* horizontal sobre o Ministério Público. Conforme registra Gunter Axt, em relato sobre as tensões prévias à Reforma do Judiciário, o conflito entre os poderes políticos e os membros do Judiciário e do Ministério Público antes da Reforma eram crescentes. Os parlamentares e até representantes do Poder Executivo tinham crescente insatisfação com a atuação dos procuradores e promotores, e o Ministério Público, por outro lado, atuava na defensiva e rejeitava qualquer mudança, temeroso de que as mudanças aventadas pelo Poder Legislativo pudessem significar um retrocesso às conquistas de autonomia na Constituição de 1988.

Assim foi que

Com o CNMP surgiu um fórum no qual as tensões advindas da atuação dos membros poderiam ser debatidas com isenção. O CNMP ajudou a desarmar os ânimos e evitou o choque que estava traçado entre a classe política e o Ministério Público (AXT, 2017, p. 199).

Com o CNMP, criou-se a possibilidade de um efetivo controle de poder sobre o Ministério Público, por meio de um órgão multifacetado e composto não apenas por seus membros, mas também por juízes, representante da sociedade civil e membros da Ordem dos Advogados.

Em vez de prosperar uma proposta que impusesse algum dos outros poderes da República sobre o Ministério Público – proposta que dificilmente teria acolhida entre os próprios membros, e que geraria resistências de toda a sorte -, a atribuição das atividades de corregedoria ao CNMP diminuiu as tensões entre os poderes civis de ordem política e os membros do Ministério Público.

Ao mesmo tempo, o CNMP passou a efetivamente fazer o trabalho disciplinar que antes as Corregedorias locais tinham dificuldade de realizar sozinhas; a solução negociada, assim, veio em benefício de um controle do Ministério Público pelos outros poderes do Estado. O CNMP, afinal, não é parte do Ministério Público, mas *instituição de controle externo*.

No entanto, mais importante do que a possibilidade de sancionar e disciplinar, punir e corrigir práticas passadas, é a porosidade do Ministério Público à participação da sociedade e da cidadania. Aí reside, talvez, uma das maiores virtudes da demanda por um Ministério Público resolutivo. Um Ministério Público resolutivo espera que os seus membros atuem em conjunto com a sociedade civil, os movimentos sociais e as muitas comunidades presentes e envolvidas nas diversas demandas. Exige nova postura dos membros do Ministério Público: diálogo, abertura e capacidade de negociação.

Em vez da posição de um promotor que decide sozinho, a partir de suas próprias convicções, se investigará ou não, se demandará ou não a respeito de determinado tema, a urgência e emergência do Ministério Público resolutivo traz a figura de um promotor (ou procurador) que se envolve na demanda política, sem receio de, com isso, se descurar de sua independência e autonomia.

Para tanto, o novo perfil resolutivo enfatiza o instrumento das audiências públicas e outros encontros com a sociedade civil para a resolução pacífica e não-judicial de conflitos, e enfatiza a necessidade de diálogo com os atores sociais envolvidos nas demandas de direitos fundamentais; em outras palavras, Ministério Público acessível e que cultiva o controle social.

Nesse sentido, espera-se que, quando se tem uma prática resolutiva do *parquet*, os cidadãos não apenas são ouvidos pelo Ministério Público - por meio, por exemplo, da Ouvidoria Nacional -, mas constroem juntamente com seus membros as soluções para os conflitos de direitos fundamentais. Em outras palavras, o CNMP, a partir da Carta de Brasília, pretende realizar, a partir de suas ferramentas de correição e regulação, mas especialmente a partir de seu papel integrador, a tarefa de democratizar o Ministério Público, oferecendo, à cidadania, mecanismos de *accountability* horizontal e vertical.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo uma reflexão acerca do papel do Ministério Público no Brasil desde a Constituição de 1988. Que atribuições recebeu nos últimos anos? Como exerceu essas atribuições? Como se comungou o papel institucional do Ministério Público e as exigências de um Estado Democrático de Direito, no qual o exercício de poder controlado e realização de direitos fundamentais se tornam tarefas precípuas das instituições?

A importância de se debater o controle democrático do Ministério Público é evidente para aqueles que se atentam ao tema da democracia. Como vimos, o debate a respeito da democracia há muito superou uma questão meramente procedimental. Entender como democrático um regime pelo mero fato de serem previstos mecanismos de eleger os representantes políticos já não é mais um entendimento que serve a uma teoria contemporânea de democracia. Diversos autores apontam para variados critérios que permitem avaliar a qualidade de uma democracia; alguns desses critérios são substantivos, como o respeito a direitos fundamentais de participação política, de direito ao voto, de liberdade de expressão, etc. Outros critérios são procedimentais e formais.

Dentre os muitos critérios procedimentais e formais que nos permitem avaliar a qualidade de uma democracia, estão as próprias eleições dos representantes e agentes Públicos. No entanto, a mera eleição para mandatos fixos não garante o caráter democrático de um regime. Para isso, podemos apontar critérios que conectam os caracteres procedimental e substancial de uma democracia: a existência ou não de mecanismos de *accountability*. Por meio de técnicas de *accountability* horizontal e vertical, é possível que os cidadãos avaliem a substância da atuação dos agentes de Estado, legitimamente eleitos pelos procedimentos previamente estabelecidos na lei e no texto constitucional.

Se dissermos que o Ministério Público cumpre um importante papel como agente político, então cabe a todos aqueles que desejam avaliar a qualidade da democracia, também uma avaliação a respeito das possibilidades de controle democrático do Ministério Público. Isso significa, em outras palavras, mecanismos que permitam à sociedade civil avaliar a eficiência e qualidade da atuação do Ministério Público, para além da avaliação do cumprimento de suas meras

obrigações formais perante a lei. Significa, portanto, avaliar o Ministério Público não como mero órgão burocrático, mas como importante instituição que tem poder de agenda na institucionalidade brasileira.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que, num modelo liberal clássico, o Estado e a sociedade civil estão absolutamente separados, como ensina Kerche (2010, p. 111). O Estado é o limite da sociedade civil, e vice-versa; a limitação de direitos dos membros da sociedade civil – os indivíduos - justifica a existência do Estado e garante a existência pacífica entre esses membros. Por outro lado, a limitação do poder do Estado tem como função a preservação dos direitos fundamentais (no modelo clássico liberal: *direitos individuais*).

A sociedade civil tem demandas, interesses surgidos a partir dos anseios dos indivíduos e grupos de pressão. Essas demandas são levadas ao sistema político, que procura saná-los. Nesse sistema, são os partidos políticos que unem as duas pontas, sociedade civil e Estado. Pela representação conseguida junto à sociedade, os partidos disputam, no interior das instituições do Estado, propostas e intenções que serão transformadas em regras e políticas públicas. Por meio das eleições e debates, os representantes partidários fazem propostas e elencam as prioridades.

Nesse "esquema", o Estado deve, ao mesmo tempo, ser contido para garantir as muitas esferas de liberdade da sociedade civil (cultural, religiosa, econômica, etc.) e, ao mesmo tempo e dentro de suas limitações, colocar-se à serviço das demandas surgidas no seio dessa sociedade civil (KERCHE, 2010, p. 111)

Vimos, ao longo do trabalho, que o Brasil historicamente construiu um Ministério Público *sui generis*. Inicialmente, seu papel foi de fiscal da execução da lei, por um lado, e, por outro, de titular da ação penal. Atuava, assim, em nome da coletividade, nas esferas cível de maior interesse Público, além da esfera penal.

No entanto, o Brasil construiu, aos poucos, um Ministério Público que também atua em outros temas de interesse coletivo, em demandas a respeito de direitos transindividuais. Essa atuação se intensificou especialmente nos anos que antecederam a Assembleia Constituinte de 1987/1988, quando o Ministério Público recebeu, por meio da legislação ordinária, a titularidade de diversas ações sobre direitos coletivos. Em 1988, com a promulgação do texto constitucional hoje em vigência, o Ministério Público recebeu ainda mais atribuições, além de uma série de

prerrogativas que lhe garantiam ampla autonomia funcional enquanto instituição do Estado.

Com isso, criou-se no Brasil um Ministério Público com o desenho institucional para além da conformação clássica. O Ministério Público pode, por exemplo, levar ao Judiciário demandas da sociedade civil sem que essas demandas sejam levadas aos outros poderes do Estado. Em outras palavras, o Ministério Público pode efetivamente atravessar, suplantar as instâncias políticas e os representantes eleitos pelo povo, para demandar direitos fundamentais diretamente ao Judiciário, e com isso resolver demandas da sociedade civil.

Com a amplitude de atribuições que recebeu da legislação ordinária e constitucional, o Ministério Público pode atuar em demandas das mais diversas: pode exigir a construção de creches em nome do direito à educação, exigir a distribuição de remédios com fulcro no direito à saúde, pedir a paralisação de obras baseado no direito a um meio ambiente sadio. Enfim, o Ministério Público pode atuar em questões "tradicionalmente reservadas aos agentes políticos" (KERCHE, 2010, p. 109)

O Ministério Público passa a ser, assim, um dos principais agentes do fenômeno da judicialização da política. Um fenômeno que, defende Kerche (2010, p. 109), se deve a dois fatores: a) primeiro, a uma atuação ativista do Judiciário e das instituições a ele afeitas, uma disposição de expandir seu raio de atuação dentro das comunidades políticas, e b) à ampliação de rol de direitos fundamentais e de sua proteção desde a 2ª Guerra Mundial – o que faz da questão da judicialização da política não apenas um fenômeno brasileiro.

No Brasil, no entanto, a judicialização da política toma contornos próprios devido ao quadro legal *sui generis* do país. O Ministério Público, nesse sentido, se torna uma instituição essencial desse processo, tomando as vezes dos agentes políticos - seja por voluntarismo próprio da instituição, seja pelas falhas inerentes ao sistema político brasileiro.

Para Kerche (2010, p. 112), é a junção do legado anterior à Constituição de 1988 – a titularidade de ações em que se demande a proteção de direitos coletivos – e a autonomia recebida pelo texto constitucional que tornou o Ministério Público brasileiro "uma instituição fundamental no jogo político". Com essas duas ferramentas, o Ministério Público, por um lado, não se sujeita a pressões do poder

político para acionar a Justiça, e, por outro, não precisa se limitar a questões menores de direito civil, nem ao seu papel persecutório nas ações penais.

O problema, no entanto, para além da evidente saturação do Judiciário, está na ausência de uma agenda própria do Ministério Público. Um ator político dessa exuberância, com todas as possibilidades de ditar a agenda política em diferentes níveis (local, estadual e nacional) precisa, antes, ter uma atuação em consonância com os princípios de um Estado Democrático de Direito; precisa, em outras palavras, se democratizar, e poder ser controlado pelos poderes instituídos e pela própria soberania popular.

Com isso, o Ministério Público poderá participar, com mais eficácia, de uma agenda política nacional. Hoje, uma atuação unificada do Ministério Público se vê gravemente prejudicada, tendo em vista que a necessária garantia de autonomia da instituição se reflete na autonomia individual de cada membro, de cada promotor e cada procurador.

Durante toda a empreitada da pesquisa e do presente texto, procuramos demonstrar que um Ministério Público que se sujeite ao controle institucional e social não significa a perda de sua autonomia, mas antes uma exigência de um regime republicano e democrático. É exigência que não o diminui nem esteriliza, mas antes o fortalece e revigora, o torna mais eficiente na sua tarefa de defender a ordem democrática e os direitos fundamentais.

O debate a respeito do controle democrático sobre o Ministério Público, da criação de ferramentas de *accountability* para torná-lo responsivo à soberania popular, não é novo, e já estava presente mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988. Este debate se amadureceu o suficiente, no entanto, até 2004, por ocasião da Reforma do Judiciário.

Naquele ano, a ideia de um controle político e democrático sobre o poder Judiciário e sobre o Ministério Público se defrontou, por outro lado, com o receio dessas instituições de sofrerem um assalto às suas prerrogativas – estas também essenciais para a higidez do Estado Democrático de Direito.

Foi assim que nasceu a proposta da criação de dois conselhos – o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. O Conselho Nacional do Ministério Público nasce com a função precípua de inserir algum tipo de controle externo sobre o Ministério Público. Ao contrário do CNJ, o CNMP é órgão

externo, e não faz parte da institucionalidade formal do parquet.

É composto não apenas por membros do Ministério Público, mas também por juízes, representantes da sociedade civil e membros da Ordem dos Advogados do Brasil. Entre a proposta de um controle direto dos agentes políticos sobre o Ministério Público, e a manutenção do *status quo*, os legisladores brasileiros optaram por uma via intermediária: um órgão externo ao Ministério Público, mas formado precipuamente por pessoas das carreiras jurídicas clássicas, e presidido pelo Procurador-Geral da República, para regular as atividades do Ministério Público.

O CNMP construiu-se, nos treze anos, como um órgão de controle externo, com funções disciplinares (correicionais), regulatórias e integradoras. Nunca foi seu objetivo, no entanto, ser órgão hierárquico; talvez, a tentativa de impor um regulador hierárquico sobre uma instituição que já havia se afeiçoado a sua ampla autonomia tivesse encontrado resistência que colocaria a perder a criação do Conselho. Por isso mesmo, o CNMP foi, aos poucos, desenhando-se como uma instância reguladora, mas dialógica.

Para não criar conflitos entre as corregedorias locais, a Corregedoria Nacional dialogou com todas elas, sem que, com isso abrisse mão de seu dever funcional de fiscalizá-las e, eventualmente, retirar-lhes competências. Com uma Corregedoria Nacional aberta ao diálogo, o CNMP inseriu a possibilidade de *accountability* horizontal sobre o Ministério Público, retirando a conflitividade prévia que havia entre agentes políticos (dispostos a exercer controle direto sobre a instituição) e os membros do *parquet*. Por meio de sua função correicional, o CNMP passou a dar mais eficiência e agilidade aos procedimentos sancionadores e disciplinares referentes ao comportamento dos promotores e procuradores. Insere-se, aqui, uma evidente forma de *accountability* horizontal, que deu mais efetividade às corregedorias.

Outro ponto importante trazido pelo CNMP na democratização do Ministério Público foi a possibilidade de regulação. Em diversas questões, a autonomia de atuação dos membros do MP trazia grande insegurança jurídica e atomização da atuação institucional da instituição. Com os regulamentos e recomendações do Ministério Público, a instituição deu um passo importante rumo à unidade, sem descurar da garantia de independência. Uma atuação mais uniforme na defesa dos

direitos fundamentais permite que se veja, com mais clareza, qual a agenda da instituição, de modo que se torna possível exercer sobre ela controle democrático mais efetivo.

No entanto, é na função integradora, relativa ao dever do CNMP de planejar estrategicamente a institucionalidade do Ministério Público, que se pode entrever o maior avanço democrático trazido pelo CNMP. Valendo-se dessa função, da sua capacidade de planejar e projetar o Ministério Público para o futuro, o CNMP tem feito um esforço para mudar o seu próprio perfil: de uma instituição demandista, presa ao Judiciário e aos gabinetes, para uma instituição resolutiva e eficiente na solução de conflitos de direitos fundamentais.

Essa mudança de perfil passa, assim, por retirar os promotores e procuradores de seus gabinetes e de suas ações individualizadas. Procura fomentar o diálogo entre os diferentes membros do Ministério Público, e entre os diferentes Ministérios Públicos país afora. Incentiva e recomenda aos membros do Ministério Público que evitem a judicialização indevida e desnecessária; que se engajem politicamente nas demandas das comunidades em que se inserem; que ajam como mediadores e não fomentadores de conflitos; que façam pesquisas e busquem saber dos fatos e da realidade que cerca cada demanda, para que possam tomar as decisões mais acertadas. Em suma, que se aproximem da sociedade e dos seus cidadãos.

O CNMP, assim, tem privilegiado uma atuação que promova “*promotores de fato*”, e não “*promotores de gabinete*”. Sabemos como essa é uma necessidade num país em que o perfil dos membros do Ministério Público (e do Judiciário, em geral) é bastante elitista e excludente. Para Ribeiro (2017, p. 77):

É, portanto, uma elite que está mais preocupada em construir a sua credibilidade perante a opinião pública do que com a transformação da sociedade e, por isso, seus membros não se ocupam em priorizar o controle externo de uma das polícias mais letais do mundo, a supervisão da quarta maior população prisional do planeta e a defesa dos direitos de segmentos sociais tradicionalmente excluídos da política pública nacional, como é o caso das minorias étnicas e sexuais.

Por isso mesmo é que, pela Carta de Brasília, o CNMP, conjuntamente com as corregedorias internas, priorizou a atuação do “promotor de fato”: um promotor que deixe a atuação individual e voluntarista, que se pauta apenas em suas pré-concepções políticas e pessoais, e que vá dialogar com as partes interessadas e

conhecer a realidade das demandas que de que participa. Um Ministério Público, assim, que deixa de lado excessiva judicialização midiática, e que se foca na resolução dos conflitos por vias alternativas, ampliando a resolutividade. Isso o torna mais poroso à sociedade civil - ampliando, portanto, a *accountability* vertical – que passa a construir as estratégias e atuações do Ministério Público conjuntamente, por meio do diálogo e da construção de consensos. Para isso, no entanto, o promotor (ou procurador) deve tomar o protagonismo do diálogo, exercer efetivamente sua autoridade para buscar soluções políticas.

A figura do promotor que se quer criar, com a nova atuação do CNMP fulcrada nos princípios elencados pela Carta de Brasília, não é mais a de um bacharel burocrata que se preocupa em acusar e punir, em investigar e demandar o Judiciário. É, isto sim, de um servidor Público próximo aos cidadãos e à sociedade civil organizada, que se preocupe e conheça os problemas sociais das comunidades em que atua; que pratique o diálogo e a política consensual; enfim, alguém que efetivamente *promove* os direitos fundamentais, e que está submetido, em última instância, ao dever de servir ao povo brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ARANTES, R. B. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ARANTES, R. B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

AXT, G. A criação do CNMP: dos primórdios do debate sobre o controle externo à Emenda Constitucional n. 45/2004. In: AXT, G. (Org.). **Memória do CNMP**: Relato de 12 anos de história. Brasília: Biblioteca CNMP, 2017. p. 13-206.

BACHRACH, P. **The theory of Democratic Elitism**: a critique. Boston: Little, Brown and Company, 1967.

BALESTERO, G. S. Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação de políticas públicas. **Prismas**: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, v. 08, n. 01, p. 45-76, 2011.

BARROS, A. R. G. A matriz inglesa. In: BIGNOTTO, N. (Org.). **Matrizes do Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

BEÇAK, R. Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 50, n. 199, p. 7-23, 2013.

BEÇAK, R. **Democracia**: hegemonia e aperfeiçoamento. São Paulo: Saraiva, 2014.

BEÇAK, R. Instrumentos de democracia participativa. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 06, n. 1, p. 143-53, 2008.

BERELSON, B.; LAZARFELD, P. F.; McPHEE, W. **Voting**: a study of opinion formation in a presidential campaign. Chicago: University of Chicago Press, 1954.

BIGNOTTO, N. A matriz francesa. In:_____. **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BOBBIO, N. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

CAMPILONGO, C. F. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?

Revista de administração pública, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do ministério público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, v. 2, n. 6, p. 399-421, 2010.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: encontro de administração pública e governança da ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. São Paulo, 2006.

GRAU, N. C. **Responsabilización por el Control Social**. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

CITTADINO, G. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Mapa Estratégico Nacional**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao_nacional/mapa_estrategico/Mapa_Estrategico.pdf.

CONTINENTINO, M. C. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891). São Paulo: Almedina, 2015.

COURA, A.; FONSECA, B. Entre unidade e independência: reflexões acerca da atuação das Corregedorias do Ministério Público. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 2016, n. 1, p. 217-36, 2016.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAMOND, L. **Developing Democracy**: towards consolidation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. The quality of democracy. **Journal of democracy**, v. 13, n. 02, p. 20-31, 2004.

FERREIRA, M. R. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2ª ed. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FISCHER, L. **The politics of shared power: congress and the Executive**. 4th ed. College Station: Texas A&M University Press, 1998.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2015.

GARCIA, E. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, n. 1, p. 11-28, 2016.

GOULART, M. Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, n. 1, p. 217-38, 2016.

HALL, R. L. **Participation in Congress**. New Haven: Yale University Press, 1996.

HAMILTON, J.; JAY, A.; MADISON, J. **O federalista**. 3ª edição. Campinas: Russell editores, 2009.

HAN, B-C. **Sociedade da transparência**. Petrópolis: Vozes, 2017.

HELD, D. Democracy: from city-states to a cosmopolitan order? In:_____. **Prospects for democracy: north, south, east, west**. Palo Alto: Stanford University Press, 1993.

HORTA, J. L. B. História, Constituições e Reconstitucionalização do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 94, n. 1, p. 121-55, 2006.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: a democratização no final do Século XX**. São Paulo: Editora Ática S.A, 1994.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de ciências sociais**, v. 50, n. 02, p. 259-79, 2007.

KERCHE, F. O Ministério Público brasileiro e seus mecanismos de accountability. Paper preparado para o XXIII Encontro anual da ANPOCS, GT12, Estado e economia. 1999.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/1988. In: SADEK, M. T. (Org.). **O Sistema de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. **Revista USP**, v. 101, n. 1, p. 113-20, 2014.

KERVÉGAN, J-F. **Hegel, Carl Schmitt: o político entre a especulação e a positividade**. Barueri: Manole, 2006.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KOATZ, R. L-F. A proibição do non liquet e o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 270, n. 1, p. 171-205, 2015.

LAZARSELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. **The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential election**. 3ª ed. Nova York: Columbia University Press, 1969.

LIMA, L. G. M. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 3, n. 1, p. 11-34, 2017.

LOCKE, J. O Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

LOPES, L.; PERIM, M C.; LAURIA, M. P. Atuação Estratégica do Núcleo de Correição e Inspeção da Corregedoria Nacional e a Carta de Brasília. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 2017, n. 1, p. 157-82, 2017.

MACEDO JUNIOR., R. P. O quarto poder e o terceiro setor: o Ministério Público e as organizações não governamentais sem fins lucrativos – estratégias para o futuro. In:

VIGLIAR, J. M. M.; MACEDO JUNIOR. R. P. (Coords.). **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In:_____; WELMA, C. (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. **Lua Nova**, v. 2006, n. 67, 105-38, 2006.

MARQUES, P. R. C. A Fiscalização das Corregedorias do Ministério Público e o Enriquecimento Ilícito. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 3, n. 1, p. 87-108, 2017.

MARTINES JUNIOR. E. Accountability, responsiveness e Ministério Público. **Caderno de Administração**, v. 10, n. 1, p. 1-39, 2016.

MAZZILLI, H. Nigro. Corregedorias e ética institucional no Ministério Público brasileiro. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, n. 1, p.181-202, 2016.

MAZZILLI, H N. **Ministério Público**. 3ª Ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MAZZILLI, H. N. **O controle externo do Ministério Público**. 2006. Disponível em:

<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/contextmp.pdf>.

MAZZILLI, H. N. **Regime do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MENDES, G. F. **O controle da constitucionalidade no Brasil**. 1998. Disponível em: http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaIStfInternacional/portaIStfAgenda_pt_br/ane xo/control_e_de_constitucionalidade_v__Port1.pdf.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de sociologia política**, v. 25, n. 1, p. 25-38, 2005.

MIGUEL, L. F. et al. **A democracia face às desigualdades: problemas e horizontes**. São Paulo: Alameda, 2015.

MOISÉS, J. Á. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: EDUSP, 2010.

MOISÉS, J. Á. Cultura Política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.

MONTESQUIEU, C. S. B. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA, J. C.; SILVA, C. Modelagem de Atuação Institucional como critério avaliativo. **Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 2017, n. 1, p. 41-52, 2017.

MOSHER, F. C. **Democracy and the public service**. Nova York: Oxford University Press, 1968.

MOTA, A. C. Y. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os meios institucionais de controle dos seus representantes**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, C. **Sobre o político**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

O'DONNELL, G. A. **Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics**. Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1973.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas Poliarquias. **Lua Nova**, v. 1998 . n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**. v. 42, n. 04, p.

655-90, 1999.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-68, 2009.

PINTO, A. C. O Estado Novo português e a vaga autoritária dos anos 1930 do século XX. In: MARTINHO, F. C. P.; PINTO, A. C. **O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

POWER, T. J.; ZUCCO JUNIOR., C. **O congresso por ele mesmo: Auto percepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the Market: political and economic reforms in eastern Europe and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. **Revista de sociologia política**, v. 22, n. 49, p. 205-30, 2014.

REALE, M. **Teoria do Direito e do Estado**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REIS JUNIOR, F. S. Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: breve balanço das ações de accountability do CNJ nos Tribunais de Justiça estaduais (2005-2015). **Revista da ESMAN**, v. 10, n. 10, p. 81-104, 2016.

REIS JUNIOR, F. S. **Dez anos do Conselho Nacional de Justiça: a experiência de accountability adotada pelo CNJ nos Tribunais de Justiça estaduais (2005-2015)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

RIBEIRO, L. M. L. Ministério Público: Velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 113, n. 1, p. 51-82, 2017.

ROJAS, R. C. A. **Participação popular e Ministério Público no Brasil**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

ROMANO, R. **Razão de Estado e outros estados da Razão**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

SACCO, R. F. **Constitucionalismo e Ministério Público: uma visão panorâmica**. Belo Horizonte: Mandamentos, FCH/FUMEC, 2008.

SADEK, M. T. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 12, p. 130-9, 2008.

SADEK, M. T. Controle externo do Poder Judiciário. In:_____. **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2001.

SADEK, M. T.; ARANTES, R. B. Introdução. In: SADEK, M. T. (Org.). **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2001.

SALDANHA, N. **Secularização e democracia**: sobre a relação entre formas de governo e contextos culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F (Eds.). **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

SIEYÈS, E. J. **A constituinte burguesa**: Qu'est-ce que le Tiers État? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SILVA, G. S. A ação integralista brasileira e a ditadura de Vargas. In: MARTINHO, F. C. P.; PINTO, A. C. **O corporativismo em português**: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

STRECK, L. L.; SARLET, I. W.; CLEVE, C. M. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público. 2012. Disponível em: <http://aberturamundojuridico.blogspot.com/2012/01/os-limites-constitucionais-das.html>

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VALENTE, M. A. L. Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. **Sociedade e Estado**, v. 19, n. 01, p. 247-8, 2004.

VIANA, F. J. O. **Instituições políticas brasileiras**. 2ª ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

VIANNA, L. W. et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIDIGAL, E. C. A reforma do Judiciário. **Justilex**. Ano II, n. 32, ago., 2004.

ZOLO, D. Um estilo entre Maquiavel e Kant: nota sobre Bobbio. **Lua nova**, v. 2002, n. 57, 141-6, 2002.