

Planejamento estratégico do MPF (2011-2020): incentivo aos arranjos informais de cooperação?

Alfredo Carlos Gonzaga Falcão Júnior

Procurador da República.

Sumário: 1 Introdução. 2 Cultura organizacional e redes informais: limites para construir a unidade do MPF. 3 Contexto histórico: crise de referência perante o público. 4 Planejamento estratégico e conflito com a independência funcional 5 Construção de um modelo coletivo como garantia da independência funcional. 6 Conclusão.

Resumo: Após 20 anos da LC n. 75/1993, o artigo pretende discutir a unidade e a independência funcional dos membros do Ministério Público Federal (MPF). A forma pela qual se relacionam essas duas características indica qual é o papel do Ministério Público (MP) no Estado de Direito. O neoinstitucionalismo é um importante corrente para compreender os arranjos informais que interagem com as regras formais, de modo a permitir uma visão mais realista de como os membros compõem a instituição. A crise de referência da identidade do *Parquet* demonstra que os arranjos informais da época da Constituinte de 1988 não são os mesmos do presente. O planejamento estratégico é importante elemento para incentivar espécies de cooperação entre os membros. É preciso analisar os custos políticos do fortalecimento da unidade ou da independência funcional, segundo os jogos de interesse e a violência inerentes à democracia moderna. A hipótese é que a unidade institucional estará salvaguardada se instâncias colegiadas garantirem o entendimento uniforme de questões abstratas. A independência funcional será protegida se houver liberdade para aplicar as posições colegiadas ao caso concreto. Dessa maneira, evita-se que a atuação independente de diversos membros implique o risco de desequilíbrio no quadro de poderes republicanos e que prejudique o *accountability* social sobre o MP.

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo. Unidade. Independência funcional. *Accountability*.

Abstract: After twenty years of *LC 75/1993*, this article discusses the unit and functional independence of the members of the Federal Public Prosecution Service. The way we relate these two characteristics indicates what is the role of the Federal Public Prosecution Service in the rule of law. The theory of neoinstitutionalism is important for understanding the current informal arrangements that interact with the formal rules, to allow a more realistic view of the institution. The identity crisis of the *Parquet* shows that informal arrangements of the present time are different of the time of the constitutional charter of 1988. Strategic planning is an important element to encourage different kinds of cooperation between members. It is necessary to analyze the political costs of strengthening the unity or functional independence, according to the games of interest and violence inherent to modern democracy. The hypothesis is that the institutional unit will be protected if collegiate institutions ensure uniform understanding of abstract questions. The functional independence will be protected if there is freedom to each prosecutor apply decisions collegiate in front of singular case. Thus, it avoids the risk of imbalance within the framework of republic powers and undermine the social accountability.

Keywords: Neoinstitutionalism. Institutional Unit. Functional independence. *Accountability*.

1 Introdução

Vinte anos da Lei Complementar (LC) n. 75/1993. Escrever sobre unidade e independência funcional do Ministério Público (MP) é tarefa que impõe navegar sem vasto horizonte. Sem teorias absolutas. A reflexão acerca da importância dessas características do MP, vez ou outra, revela que elas andam opostas no lumiar de um profundo paradoxo: instituição equiparada ao Judiciário que, porém, namora a hierarquia entre os seus membros como meio de assegurar sua funcionalidade.

A primazia da unidade institucional, por si só, eliminaria a beleza da magistratura do interesse público. Estética que se aloja na criatividade de ser pensante para intervir na realidade sem recair em perseguições, é agir tão só de acordo com a própria convicção, segundo o mito do interesse da lei. Porém, o reverso seria o oposto pendular, por criar milhares de ministérios públicos em detrimento da unidade, potencializando a independência como sinônimo de violência e arbitrariedade no intervir na vida alheia.

O contraste, a princípio, aparece esquecido com a prática diária de rotinas, que uniformizam atuações sem qualquer insurgência particular. Entretanto, a dissonância reaparece, vez ou outra, em ações midiáticas polêmicas ou, em intensidade mais singela, quando o agente ministerial resolve adotar postura discordante dos demais colegas num assunto objeto de velhos costumes.

O equilíbrio é a nota. Todos sabem. Mas como?

O paradigma deste artigo é o neoinstitucionalismo, sem prejuízo de outras contribuições teóricas laterais¹.

Os arranjos informais ocultos nas regras formais assumem relevo para entender a identidade institucional e as espécies de acordo entre os integrantes de qualquer órgão. Afastam-se, desse modo, soluções ideais radicais que pensem numa relação do coletivo para o indivíduo, de cunho autoritário, ou que assumam uma completa liberdade do particular, como se este não sofresse influência do meio em que inserido.

1 Por certo, o artigo apresenta limitações e as mais evidentes estão no seu paradigma teórico. Conforme dito, as lentes de análise são compostas pelo neoinstitucionalismo como ferramenta analítica da ciência política, que ocupa papel relevante, assim também pelo interacionismo simbólico da sociologia e o realismo significativo de John Searle na área da filosofia. Todas são correntes que o autor tomou a liberdade pouco científica de usá-las num diálogo particular para este ensaio. (KUHN, 2003, p. 138).

O suporte material do trabalho será o planejamento estratégico (Portaria PGR n. 687/2011), com suas dificuldades e desejos, ao modo de criar incentivos para condições particulares de acordo nem sempre previstos formalmente nas normas de conduta para procuradores da República.

Embora o ônus político tenha impedido a adoção de normas claras, o planejamento possui dois propósitos definidos: a) superar a burocracia da atividade pela atividade, em que não há controle de qualidade dos resultados; e b) mitigar a discricionariedade de cada agente ministerial em nome de ações coordenadas, a fim de garantir uma identidade à instituição.

O sentido desses propósitos é apresentado quando se olha para a crise de referencial do Ministério Público, decorrente de uma conjectura na qual a sociedade civil exerce maior controle sobre as agências estatais na execução de suas pautas ordinárias, e em que não se menospreza o papel da mídia na formação da opinião pública.

Vê-se que não é só a crise do MP, mas das oficinas do Estado, haja vista que o conceito de burocracia de feição eminentemente liberal não encontrou prestígio semelhante no Estado social de demandas e agora agoniza para dar resposta a exigências administrativas de eficiência e qualidade de resultados conforme dinâmica de controle gerencial das metas.

É uma encruzilhada que implica repensar o quanto de independência funcional dos promotores a sociedade estaria disposta a pagar. Simplificando as tintas, é uma conta que teria como mureta, de um lado, a prestação ministerial diligente e previsível; de outro, os valores iluministas da acusação imparcial do fiscal dos três poderes, fundada na confiança da melhor e livre convicção do promotor.

O barroco dessa construção é que a veneração da consciência individual, a par de afastar a hierarquia política, canaliza inesperadas decisões, fruto de inumeráveis motivações dos membros

ministeriais. É um quadro que foge das raias de controle racional da sociedade civil sobre o MP. Por conseguinte, o fácil jogo de palavras de que o poder sem limites pode resultar em abuso é a síntese da inquietação deste artigo.

A sugestão é simples e direta: o MP só pode ter uma identidade se houver uma homogeneidade mínima de atuação. Depende pensar, dessa forma, em decisões estratégicas e atuações diante do caso concreto, enquanto se aguardam decisões legislativas que garantam poder de coordenação vinculativo a procedimentos colegiados e ao chefe da instituição do MP.

As ações coordenadas vinculantes tratariam de questões jurídicas abstratas e operacionais para fins de atuação. Por seu tanto, a magistratura do MP estaria preservada para a liberdade de aplicar o direito ao caso concreto.

Obviamente, essa separação enfrentará problemas no delimitamento dos limites entre questões abstratas e concretas, mas os benefícios político-jurídicos dela serão imensos, segundo se demonstrará nas próximas páginas.

A sobreposição de decisões coletivas sobre individuais seria uma *capitis diminutio* bem-vinda a fim de reduzir a imprevisibilidade do poder de decisão de múltiplos agentes, que, em rota contrária, tornaria impossível a fiscalização difusa pela sociedade (*social accountability*).

A exigência de fiscalização social e difusa e até a briga corporativista entre agências – MP e polícia, por exemplo –, para demonstrar quem pode melhor ofertar um serviço eficiente à sociedade, revelam que o Ministério Público Federal (MPF) precisa de um referencial de identidade sob pena de perder a justificação de sua importância no equilíbrio de poder do Estado de Direito.

Assim, o ponto de partida dessa análise é que a unidade retém um papel de protagonista na missão do Ministério Público como fiscal dos poderes públicos e da sociedade.

Por independência funcional dever-se-á entender a que o membro do MP detém ao interpretar casos, que é diferente da independência da instituição frente ao público externo, conceito, por sinal, que estaria relacionado à unidade.

O texto falará do MPF, mas, quando conveniente, cuidará do MP de um modo amplo e exemplificará com situações do MPF. Os membros do MPF são denominados procuradores da República; os do MP, promotores de Justiça.

2 Cultura organizacional e redes informais: limites para construir a unidade do MPF

A consolidação dos resultados do planejamento estratégico, em 13 de junho de 2011, conforme será mais bem detalhado a seguir, apontou para a melhoria da cultura de governança mediante a participação ativa de servidores e membros no resultado de suas atividades².

A consciência de que o trabalho individual é parte dos objetivos da instituição é uma das etapas para se colimar o clima de excelência e comprometimento quanto às funções normativas conferidas pelo texto constitucional – defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127)³.

O empenho é resposta a críticas antigas de que o modelo weberiano conduziu à rotina de trabalho “da forma pela forma” e à falta de motivação para alcançar resultados de qualidade (GIDDENS, 2010, p. 351-354). Insere-se, enfim, num contexto em que a burocracia

2 Disponível em: <<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/linha-do-tempo/produtos/pmga/planejamentoEstrategico2011-2020.pdf>>. Acesso em: 1º set. 2013.

3 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.

governamental brasileira⁴ tenta dar resposta ao desânimo público face à insuficiente capacidade resolutiva estatal dos problemas sociais.

A dúvida sobre a qualidade da prestação dos serviços executados sob a roupagem ideológica de que estão ajustados a padrões regulamentares oficiais de conduta descortinou os arranjos informais como regras de interação implícitas na organização formal dos agentes públicos.

A junção de regras formais e informais constitui as regras do jogo, as quais, com efeito, regulam a vida da instituição.

Naturalmente, a força entre as duas regras pode se combinar de múltiplas maneiras. Destaquemos duas. A primeira: complementarmente, em que arranjos formais e informais colaboram para a instituição cumprir suas finalidades; a segunda: por substituição, em que as regras informais corroem o sentido das formais.

No último caso, o respeito aos meios justificaria os fins acolhidos além do explicitamente dito pelas normas de comportamento. No primeiro caso, haveria uma cultura institucional em prol das metas formais⁵.

A instituição informal ganha destaque pela complexidade em qualquer planejamento estratégico, porque depende de conclusões que certamente não são subsidiadas com meses de pesquisa de campo (com questionários, entrevistas etc.).

4 Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/planejamento_estrategico/130314_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2013.

5 Dizem-se “instituições complementares” quando instituições fortes, formais e informais, coexistem. A informal atua de modo convergente para reforçar a eficácia das regras formais. De outro lado, “instituições por substituição” ocorrem quando instituições formais fracas interagem com outras informais fortes. (NÓBREGA, 2013a, p. 102-104).

Ela se compõe de elementos culturais, lógicas pessoais de atuação e outros insumos motivacionais, nos quais se incluiria a irracionalidade ou a aparente falta de motivo, que necessitam de tempo para serem apurados e de sofisticadas interpretações (NÓBREGA, 2013b, p. 37-41)⁶.

O estudo dos incentivos de condutas depende de compreender-se, de início, o significado dos símbolos que servem de intermediários nas relações entre os membros do MPF, haja vista serem recursos que moldam o pensar e agir dentro de qualquer comunidade (THOMAS, 1966, p. 231-256).

O art. 53⁷ da LC n. 75/1993 é um bom exemplo. Um colegiado de procuradores que engloba toda carreira, com poder de decisão em assuntos sensíveis, é ponto de valor para entender a forma de cooperação entre procuradores.

O poder de veto de qualquer membro sobre assuntos estratégicos concorre para diferentes cooperações. Parte delas poderia rapidamente sofrer a pecha da censura moral: jogos de cortesias,

6 As instituições são identificadas como regras de jogo, que guiam e constroem o comportamento dos indivíduos, de modo que instituições informais são regras compartilhadas socialmente cuja vigência e sanção estão fora dos canais oficiais de disciplina. Isso tudo confere um caráter dinâmico a instituições (NÓBREGA, 2013, p. 37- 39).

7 Art. 53. Compete ao Colégio de Procuradores da República: I – elaborar, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, a lista sêxtupla para a composição do Superior Tribunal de Justiça, sendo elegíveis os membros do Ministério Público Federal, com mais de dez anos na carreira, tendo mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II – elaborar, mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, a lista sêxtupla para a composição dos Tribunais Regionais Federais, sendo elegíveis os membros do Ministério Público Federal, com mais de dez anos de carreira, que contém mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos de idade, sempre que possível lotados na respectiva região; III – eleger, dentre os Subprocuradores-Gerais da República e mediante voto plurinomial, facultativo e secreto, quatro membros do Conselho Superior do Ministério Público Federal; IV – opinar sobre assuntos gerais de interesse da instituição.

populismo etc. Outras, nem tanto: maior controle nos trâmites de decisão e transparência nas justificações do decidido.

Entender esse movimento, visualizado nos incentivos que as regras formais catalisam, é o ponto nodal para saber como o *Parquet* fiscaliza os demais poderes e a sociedade. A pergunta se prende na análise de como as regras formais concorrem para espécies de arranjos entre os membros ministeriais. Referido entendimento também é importante para saber o produto dessa interação, palpável na forma pela qual o *Parquet* fiscaliza os demais poderes e a sociedade.

Até que ponto regras de eleição contribuem para complementar regras informais que fortaleçam a unidade da instituição? Ou elas substituem o escopo de unidade institucional por regras do jogo que corroboram a independência funcional?

Antes de investigar a resposta para essas perguntas, que será dada no último capítulo deste artigo, carece afirmar que a equação entre unidade e independência não pode ser igualmente exata.

Teorias normativas desejam coatar a liberdade dos cidadãos em nome de valores; entretanto, considerar premissas realistas de comportamento enriquecem o debate institucional, uma vez que ambições constitucionais do cargo são aceitas como insumos causais de determinado perfil da instituição.

Nesse raciocínio, um jogo democrático deve estruturar regras em que ambições de defesa de posicionamento encontrem ambições proporcionais de ataque, garantindo-se um equilíbrio entre as ações, sem estabelecer diretrizes abstratas de pouca repercussão prática (ARANTES, 2010).

Quando as ambições do cargo são incorporadas em ambições da instituição, decerto há um ganho político pela força e intensidade com que a instituição consegue se mover, a exemplo da

Polícia Federal, mas sempre fica a pergunta se esse é o ideal democrático para uma rede de fiscais do interesse público – *web accountability* (ARANTES, 2010).

E é uma escolha política qual lado da balança deve pender.

Em linhas gerais, o fortalecimento da unidade permite conceber os grupos responsáveis pelos rumos da instituição, facilitando o alvo para os setores de pressão e a fiscalização democrática por parte de outros poderes e da sociedade.

Ao revés, a atomização da unidade dificulta a identificação e controle político dos agentes com poderes de veto a políticas públicas, porém fragiliza o conceito que os outros devem ter do MPF e exige, por outro lado, mecanismos formais e informais de apoio para que o promotor não se encontre abandonado diante da situação concreta, refém de grupos de pressão e da responsabilidade de ser “a instituição” na escolha de caminhos igualmente plausíveis do ponto de vista jurídico.

Mencione-se, ainda, que a elevação do MP em centenas ou milhares de unidades, escudadas na independência funcional, abre espaço para a melhor decisão eleita pelo talento individual. Contudo, diminui o capital social da instituição, conceito albergado nas instituições informais e que assinala confiança, crença e valores decorrentes de normas compartilhadas por uma organização.

Instituição que perde a unidade em nome do talento individual tem baixo capital social porque não incentiva a cooperação, ou seja, o jogo de estratégias comuns presentes nos grupos humanos culturalmente fortalecidos (NÓBREGA, 2013a, p. 108-111).

A consequência mais clarividente é justamente a perda de presença no espaço público. Como diz Sadek (2012, p. 454-459), um dos pontos altos do MP é sua atuação sem depender do Poder Judiciário, o que necessita de uma ação concertada para que o

recado à sociedade não se desnature. Igual perigo haveria também nas atuações judiciais.

Melhor compreensão da matéria – das vantagens e desvantagens da unidade e independência – pode ser dada com o perfil histórico da crise do MP.

3 Contexto histórico: crise de referência perante o público

A consciência coletiva é diferente da individual. É algo mais complexo do que a soma de pensamentos particulares, porque não depende da soma aritmética de consciências, mas de ideias transmitidas ao longo do tempo por mais de um sujeito (SEARLE, 1998, p. 111-134)⁸.

É um raciocínio simples, de natureza especulativa e realista, contudo tem a enorme pretensão de demonstrar o porquê de se pensar na unidade ministerial. É assunto que ganhou notoriedade com a mudança do contexto político desenhado na época da Carta Constituinte de 1988.

Como todos sabem, o embate político na década de 1980 do século XX foi muito bem capturado pelo Ministério Público, que, por meio de atuações seletivas de forte simbologia política e

8 O MPF dependeria de quantas consciências para existir? Não depende de especificamente nenhuma, mas uma pelo menos deve existir no mundo. E é claro que quanto mais definida for essa consciência e quantas mais pessoas crerem na definição institucional, mais forte é a instituição. Um bom quadro do que se fala seria o seguinte: diferente das pedras e das casas, as instituições para existirem no mundo precisam de um ato de crença. É um argumento filosófico realista. Do mesmo jeito que as pedras existem, o MPF também existe, porém a sua existência depende de que as pessoas saibam quem é o MPF; as pedras não precisam convencer para existir, porém instituições como a Igreja Católica, o MPF e quaisquer outras saem da cabeça das pessoas para ganhar independência solitária.

de simpósios, meticulosamente, ganhou o respeito da sociedade (ARANTES, 2002, p. 127-132).

Os dividendos políticos, de todo jeito, não foram consequências singelas de incumbências jurídicas bem empreendidas.

O *Parquet* tinha, entre seus membros, personagens políticas que influíram decisivamente nos trâmites de projetos legislativos que aos poucos foram moldando a autonomia financeira, administrativa e operacional do arquétipo ministerial presente no texto republicano de 1988 (ARANTES, 2002, p. 51-113)⁹.

Em negociações parlamentares, nas quais, como não podia deixar de ser, a sorte e astúcia política seriam companheiras, o MP conseguiu demonstrar a relevância do seu papel para sedimentar o quadro democrático que se antevia (*idem*, *ibidem*).

As fragilidades da sociedade civil e da Administração Pública foram elementos que enalteciram ações relevantes dos promotores, isto é, trabalhos que gozaram de impacto na realidade social do País.

Não obstante, a maior atuação de entidades civis na esfera política e a autonomia de carreiras jurídicas de Estado, como a Advocacia Pública e a Defensoria Pública da União, denodaram que a exaltação de trabalhos ministeriais, a par do sincero, real e importante esforço para intervir na realidade, continha fragmento autolegitimador substancial.

Na ausência de critérios estatísticos do trabalho do MP que reflitam ações positivas na efetivação das declarações do ordenamento jurídico, pode-se criar a ilusão de que problemas sociais estão sendo resolvidos pela atuação ministerial (SOARES, 2008, p. 153-155).

⁹ É ilustrativa a gerência no escritório do então ministro da Justiça Ibrahim Ackel que teve papel importante na aprovação da Lei n. 7347/1985. (ARANTES, 2002, p. 59-61).

Como é peculiar no discurso jurídico, os seus próprios usuários – no caso, promotores e procuradores da República – definiriam padrões de eficiência e legitimidade a despeito da irracionalidade inerente nas escolhas e definições de valores pontificados nas decisões.

O engano de sentido se agrava na ausência de linhas de pesquisa integradas aos problemas do MP. A constante avaliação crítica dos resultados de políticas institucionais permitiria cíclicos melhoramentos, nos moldes de uma política judicial eficiente e preocupada com resultados (MEARS, 2010, p. 250)¹⁰.

Eis a crise institucional. Num ambiente de consolidação da democracia, em que diversos atores concorrem para satisfazer necessidades públicas, o MP não pode ser mero substituto da sociedade, consagrado em expressões como “guardião da sociedade” ou “fiscal da lei”, haja vista que a atuação ministerial submete-se a critérios de qualidade e a indagações que ultrapassam o exercício lúdico das palavras.

As brigas institucionais por espaço de poder e a tendenciosa e saudável queda de paternalismo do Estado sobre os cidadãos desnudaram um quadro em que o *Parquet* precisa se reciclar para mostrar sua importância como promotor oficial de boa qualidade de vida¹¹.

10 *That is, policies should be monitored to ensure that they are applied at appropriate times for appropriate populations and in an appropriate manner. Systems-level monitoring also is needed to identify redundancies, inefficiencies, and possible areas where improvements could be made. Such activities should be ongoing parts of criminal justice systems and policies, not one-time events.* (MEARS, 2010, p. 250). A Portaria PGR/MPF n. 353/2012 criou o Sistema de Gestão Estratégica e Governança (SIGE), composto por Comitês e Subcomitês, a fim de continuamente acompanhar o impacto da política institucional em áreas sensíveis como comunicação social e tecnologia da informação.

11 Quadro que se esclarece com a crise da administração da justiça, após a queda do Estado de Bem-Estar Social. A destruição do mito de que o Estado poderia prover boa qualidade de vida inaugurou um período de controle de eficiência das atuações estatais segundo regras gerenciais de inflexões liberais da iniciativa privada. (GARLAND, 2008, p. 365-411).

A cobrança por resultados e o questionamento sobre como estes seriam alcançados abriram o flanco para instigações teóricas outrora esquecidas.

Por conseguinte, o sol que brilhou sobre o Ministério Público se tornou demasiado turvo, também para separar as críticas construtivas das adrede instrumentalizadas, isto é, que utilizam, por exemplo, as fragilidades institucionais do *Parquet* federal para apequená-lo em troca de vantagens particulares contrárias ao interesse público.

O mundo de normas conferiu aos agentes ministeriais amplas lentes para interpretar os problemas jurídicos; porém não especificou quais casos devem ser priorizados em detrimento de outros.

Ao lado da exigência de reinvenção do MP, sob o ângulo interpretativo do regime jurídico de 1988, em especial, está uma crise profissional em que visões radicais importam completa desqualificação dos agentes ministeriais, no caso do fim da independência funcional, ou perda de identidade da instituição, no caso de fim da unidade.

Dessa feita, ressoa o velho brocardo da ciência política de que o bebê talvez esteja sendo jogado fora junto com a água suja do banho. É um ponto contundente em face do qual se deve apresentar uma resposta sincera.

E é o desafio do planejamento estratégico, que, a despeito das incongruências, veio para ilustrar os benefícios e a necessidade do princípio da unidade para sobrevivência institucional nestes 20 anos da LC n. 75/1993.

Com os subsídios discutidos, serão avaliados os propósitos do planejamento e os erros que se sugerem indispensáveis de correção.

4 Planejamento estratégico e conflito com a independência funcional

Em 27 de agosto de 2010, o MPF lançou o projeto básico de gestão, que visava a modernizar os procedimentos internos de trabalho e a capacitar gestores¹² com o fim de formar um corpo de procuradores e servidores comprometidos com a qualidade do resultado do trabalho da instituição.

Seria o primeiro sinal de mudança. O discurso legitimador da essencialidade do MP no quadro governamental¹³ também deveria preencher o sentido das palavras com números e resultados estatísticos, para demonstrar ao público a espécie e o grau de intervenção ministerial em impasses sociais.

O projeto de gestão avançou de tipos procedimentais da atividade meio para os da atividade fim. Ambicionava-se não só executar com monitoramento e reflexão o cumprimento das diretrizes ministeriais pelo seu corpo técnico de servidores mas também saber como as atuações dos membros fazem presente o MPF na realização de valores¹⁴ (diretrizes) e objetivos específicos.

A Portaria PGR/MPF n. 687/2011 simbolizou essa tarefa, sem a posição clara de indicar como se resolveria a dicotomia independência funcional e unidade.

12 Disponível em: <<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/linha-do-tempo>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

13 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 (Constituição Federal).

14 Os valores organizacionais representam os princípios que devem nortear as ações e a conduta de colaboradores, gerentes e autoridades ligadas a uma instituição pública. Tais valores, portanto, consubstanciam-se em conjunto de crenças e princípios que orientam e informam as suas atividades. Item 1.3 do anexo II da Portaria PGR/MPF n. 687/2011.

Como era previsível, o texto apontou o caminho para 2011-2020, porém, deixou para os membros as reflexões sobre como dar concretude aos anseios petrificados na norma escrita¹⁵.

Os objetivos foram organizados em três perspectivas: aprendizado e crescimento; processos internos; e comunicação e conhecimento. Transcrevem-se os mais importantes para o pensamento do nosso assunto:

Art. 3º Os objetivos estratégicos do MPF estão distribuídos em três perspectivas e sete temas, conforme elencados abaixo:

II – Perspectiva Processos Internos:

e) tema 5 – Modelo de atuação:

1 – objetivo 15: Atuar de forma integrada, coordenada e regionalizada;

[...]

f) tema 6 – Fortalecimento da Instituição:

[...]

2 – objetivo 20: Buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF.

III – Perspectiva Sociedade:

a) tema 7 – Ser percebida com uma Instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de:

[...]

5 – objetivo 25: Trabalho em grupo e parcerias.

15 Art. 2º A identidade estratégica em que se baseia o Planejamento Estratégico do MPF é seguida pelo seguintes componentes: I – Missão: promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado; II – Visão de futuro: até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência; III – Atributos de valor para a sociedade: autonomia institucional, compromisso, transparência; IV – Vinte e cinco objetivos estratégicos.

Como se vê, o planejamento almejou fortalecer o MPF enquanto instituição, sintetizado no pensamento *atuar de forma integrada, coordenada e regionalizada* (art. 3º, II, e, Portaria n. 687) para ser conhecido *na promoção da justiça e no combate ao crime* (art. 2º, II, Portaria n. 687),¹⁶ tendo como atributos *a autonomia institucional e a independência funcional* (art. 2º, III, Portaria n. 687).

Contudo, como conciliar a independência com a atuação coordenada e una a fim de o MPF ser protagonista enquanto instituição em temas relevantes para a sociedade civil?

O planejamento não diz como deve ser a equação independência *versus* unidade, nem poderia pelo ônus político da iniciativa e pela natureza do texto em si; mas a partir dele se visualiza a ideologia da burocracia que se quer retratar para os anos 2011–2020, submetida a padrões gerenciais administrativos de rotina.

Em outras palavras, o planejamento estratégico sugere respostas, embasadas em argumentos da ciência administrativa, mas a escolha – é previsível – tem natureza jurídico-política por justificar¹⁷.

No Anexo II da referida Portaria PGR n. 687 (identidade estratégica), tenta-se oferecer maiores detalhes. Por independência funcional se deveria entender *a liberdade do membro do MPF de, no exercício de suas atribuições, agir de acordo com o seu convencimento na interpretação da Constituição e das leis, sem vinculação hierárquica e de forma a assegurar o cumprimento da missão de promover a justiça*. E, por unidade, que os membros do MPF *constituem uma só instituição e a*

16 *Promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito* (art. 2º, I, Portaria n. PGR/MPF 687) representa a razão de ser do MP, a sua causa final no plano administrativo governamental brasileiro.

17 Por exemplo, é controverso se houve apropriação política de argumentos técnicos para a escolha de lotações prioritárias a fim de preencher cargos vagos após a nomeação de novos Procuradores da República – decisão proferida pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF) em reunião ocorrida no dia 4.12.2012.

sua força também se revela na atuação independente e harmônica dos procuradores da República.

É irrefragável reconhecer que o drama é potencial entre instituição e atuação independente.

As propostas são muitas para resolver o problema.

De fato, a atuação de um PGR comprometido em dar unidade à instituição seria soberba, uma vez que seria exemplo para os demais membros e convenceria da forma mais natural possível, com o diálogo e emotividade sinceros (CARDOSO NETO, 2013)¹⁸, retórica esta que prescindiria do uso da força disciplinar e de estratégias populistas.

No entanto, a legitimação carismática apresentaria dois graves problemas. A dependência de um líder não iria cessar após o pontapé inicial de um reconhecido como tal, por ser uma legitimidade

¹⁸ CARDOSO NETO, Lauro Pinto. A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal. *Revista pensar o MPF*, julho de 2013, v. 1, p. 77-86. No Ministério Público Federal, vislumbramos o Procurador-Geral da República como a principal liderança a sustentar o processo de mudança e coordenar todas as atividades desejadas. Como bem ressalta Hunter (2006, p. 83-84), “o papel do líder servidor é parecido com o maestro de uma orquestra. Muitos conhecem a teoria da música e tocam instrumentos musicais, mas não possuem a habilidade de juntar tantos músicos diferentes e fazê-los tocar a música em harmonia”. O alinhamento da atuação finalística aos órgãos de coordenação é imperativo legal. Nos termos da Lei Orgânica do MPU, as Câmaras de Coordenação e Revisão serão organizadas por função ou matéria, através de ato normativo, e seu funcionamento será disposto em regimento interno elaborado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. Competirá às Câmaras promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, mesma atuação temática, observado o princípio da independência funcional. A independência funcional, no caso, não poderá ser instrumento de livre arbítrio, mas de exercício independente de consciência jurídica nas ações institucionais coordenadas à execução da estratégia. Ademais, a bem da sociedade, podemos incentivar mecanismos de construção de linhas de entendimento institucional em diversos temas de interesse público, sem efeito vinculante, a orientar e balizar a atuação finalística.

precária (WEBER, 1946, p. 245–250). A instituição seria demasiadamente dependente hoje e sempre dos talentos individuais de seus chefes, para resolver um problema estrutural¹⁹.

Ademais, a escolha do chefe, ou depende dos critérios políticos puros do presidente da República, ou do respeito à lista de escolha feita pelos membros ministeriais do MPF, que sugere a opção de três nomes mais votados entre os pares para o presidente da República escolher²⁰.

O primeiro critério fugiria do escopo deste artigo, em face da latente imprevisibilidade da eleição para quem olha o problema à distância igual neste momento.

O segundo critério, porém, demonstraria que a legitimidade carismática do chefe deveria espelhar uma escolha dos membros da instituição que votariam no colega com maiores atributos para liderar.

A par do populismo ou qualquer outra estratégia usual num processo de eleição, o fato é que os membros escolheriam alguém cujos atributos seriam queridos na figura de chefe. E, então, tem-se um argumento circular, precisa-se de um chefe carismático, mas a carreira elege um para quem não reconhece posteriormente os atributos para tanto. É uma petição de princípio que recai sobre os eleitores!

Outro argumento, de natureza procedimental, e que será detalhado no próximo ponto, é pontuar que o controle disciplinar

19 É conhecida a solução de Weber para que a democracia deliberativa saia da jaula de ferro do pensamento racional padronizado. Era necessário investir na legitimidade carismática de chefes que quebrassem a previsibilidade de comportamentos políticos estratificados em posições alheias às necessidades sociais (WEBER, 1999, p. 1095–1117), mas foi uma solução que não ocupou maiores digressões na obra do autor (SELL, 2009, p. 161).

20 Cf. Art. 128, II, §1º, Constituição Federal e <<http://www.valor.com.br/politica/3093954/procuradores-enviam-lista-triplice-dilma-para-sucessao-de-gurgel>>.

deve ser mais incisivo e meritório na carreira. Não seria tanto para dizer o correto caminho da atuação finalística, mas para corrigir “desvios grosseiros” consistentes em modos de atuação que gozariam de ampla reprovação entre os colegas de carreira²¹.

Coaduna-se com a ideia lembrada acima, de que a independência funcional não é uma prerrogativa do membro, porém deve ser pensada em função da instituição, ou seja, para que o agente não se submeta a influências fora do órgão que tentem determinar qual a tese jurídica apropriada para o caso.

A ação coordenada implicaria a subordinação da independência individual aos interesses da instituição democraticamente eleitos, afinal, a instituição é uma para a sociedade e essa identidade deve ser buscada mesmo que seja necessária uma reforma legal para conferir maiores poderes de coordenação e de disciplina ao PGR e aos órgãos de controle da instituição. (ARAGÃO, 2013)²².

A princípio, o perigo dessa visão seria a falta de limite do conteúdo substancial das proposições que comporiam os objetivos da carreira ministerial e, por conseguinte, limitariam a independência funcional.

Sem embargo, sublinhe-se que essa é uma crítica ingênua tanto quanto generalista. É infrutífero preencher os objetivos do planejamento estratégico com ideologias de justiça e bem-estar social, uma

21 O arquivamento em série de feitos administrativos para “zerar” a estatística no gabinete, conquanto depois se verifique a não homologação de arquivamento pelas câmaras de coordenação ou a rejeição de inicial penal ou cível na fase postulatória.

22 Esses princípios devem ser aplicados articuladamente. A independência funcional não é uma panaceia que justiça toda e qualquer atuação, por mais disparatada que seja. Em primeiro lugar, trata-se de princípio institucional e não de prerrogativa individual. É a instituição, para fora e na organização interna da atuação de cada de seus membros, que é independente em sua funcionalidade, não podendo estar sujeita a pressões de ordem política. Mas essa independência é distinta da do juiz, que age sob provocação e, por isso, pode exercê-la autarquicamente; o Ministério Público, pelo contrário, tem iniciativa de ação e, por isso, a independência de atuação pressupõe agir unitário e internamente coordenado. (ARAGÃO, 2013, p. 74).

vez se tratarem de pontos sempre questionáveis para um público destinatário tecnicamente qualificado ou, sobretudo, porque o traço de metas substanciais poderia resultar em desagradados, por serem inservíveis para resolver os múltiplos e imprevisíveis problemas concretos surgidos no dia a dia de um procurador da República.

Assim, seria impensável um retorno às origens por falta de lastro semântico. Exemplifica-se: estabelecer prioridades respeitando a tradição da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão na valorização dos direitos humanos seria caminho que não tangenciaria o problema unidade *versus* independência individual.

É um conflito cuja análise deveras é incompatível com ferramentas teóricas genéricas. Se tipos ideais são úteis para mapear atores de determinado sistema, apontando-lhes atributos positivos e negativos, não contribui para resolver problemas concretos entre eles.

Nesse sentido, o procurador da República Ângelo Costa acerta quanto à necessidade de estudar os critérios de seletividade de atuação segundo teorias diferentes da jurídica, que permitam oferecer outra visão sobre os problemas da carreira do MPF (2013, p. 35-44)²³.

Mas sua contribuição é incompleta com os modelos ideais, por não permitirem uma construção lógica desejável da realidade com o uso desses modelos²⁴, uma vez que a dicotomia unidade *versus* independência está justamente na interseção dos modelos propos-

23 Como a síntese dos elementos do modelo burocrático e empírico será necessariamente imperfeita, nada no modelo democrático-pluralista garante que não haverá uma recaída para o modelo discricionário, se faltar legitimidade aos processos institucionais de definição de critérios de seleção, ou se a matriz de atuação, por qualquer motivo, ficar desatualizada e não responder mais aos desafios de seu tempo. Ainda assim, parece-me uma alternativa superior à sobreposição incompleta do modelo discricionário ao modelo burocrático. (COSTA, 2013, p. 41-42).

24 Os tipos ideais funcionam como uma reconstrução lógica da realidade pelo sujeito. É uma concepção neokantiana clássica de M. Weber (ARON, 2000, p. 448-458).

tos: a) o empírico–discricionário, decorrência direta do princípio da independência funcional, no qual há uma seleção de casos de acordo com a experiência individual; b) o burocrático, em que há uma hierarquização, conquanto sempre incompleta, pois impossível eliminar a discricionariedade; e, por fim, c) o modelo democrático–pluralista, em que instâncias de coordenação angariariam o leque mais amplo possível de informações para depois democraticamente interpretá-las e fixar o sentido para os demais pares da carreira.

Como o autor da divisão em comento reconhece, a insurgência do membro contra o procedimento democrático–pluralista poderia levar o agente a mudar do modelo “c” para o modelo “a” de modo informal, sem o respeito procedimental dos processos prioritários de escolha finalística (COSTA, 2013).

Contudo, essa flexibilidade não resolve a questão. Com efeito, beira o realismo, por despir de perfeição qualquer modelo que se venha a propor, mas, vale repetir, não afasta o drama atual do MPF, que é o paradoxo de buscar ações coordenadas sem qualquer garantia vinculativa entre os executores.

Respeita o instinto natural que a inconformidade com o resultado de escolhas coletivas leve o sujeito a optar pelo viés que pessoalmente considere melhor; de toda forma, as consequências da mudança de perspectiva tem consequências sistêmicas, notoriamente de natureza política, haja vista que, a longo prazo, não há garantia de que a opção pessoal seja a mais proveitosa.

Errar coletivamente também é previsível, mas a arbitrariedade se reduz com a participação de muitos sobre uma escolha. E, à contraparte, protege a sociedade que pode ser vítima do erro individual de qualquer membro da carreira se o modelo de consciência individual simplesmente prevalecer.

Concomitante a esse perigo, a liberdade para a ótima escolha aumenta a olhos vistos o risco político de pressão sobre múltiplos

agentes com poder de decisão. Se se dificulta o controle político da carreira, pela falta de órgão central decisório, sobrepõe-se a janela do *lobby* no caso concreto.

Pondere-se que a violência, como domínio de um sobre o outro, invariavelmente estará presente, e a ideia de burocracia é justamente diminuir as imperfeições da escolha momentânea e individual. Não é salutar abrir mão dessa conquista liberal. O grande verte é estabelecer indicadores de qualidade da burocracia, de maneira que a informação possa ser circular e constantemente aperfeiçoada.

5 Construção de um modelo coletivo como garantia da independência funcional

O brocardo *ação única com pensamento plural* goza de ampla aceitação nas organizações democráticas, mas operacionalizar isso para fins estratégicos, isto é, dotar-lhe conteúdo para ser entendido no dia a dia institucional, é tarefa que se deve construir optando-se pelo coletivo ou pelo individual, não há meio caminho.

O meio termo não existe porque não há ideologia que fique equidistante dos dois polos da controvérsia. Ao se investigarem os arranjos informais, por detrás de incentivos ao cumprimento de normas formais, esclarece-se ser falacioso um discurso que admita a opção do terceiro excluído.

A readequação do MPF ao controle social de eficiência de resultados impõe que seja afastado o mito de burocracia neutra, isto é, que seja ruída a presunção de que os agentes ministeriais buscam sempre e imparcialmente o melhor resultado²⁵ e que a independência funcional é atributo natural da unidade.

25 A concepção weberiana de burocracia ajudou o Estado ocidental a formar uma máquina administrativa pretensamente neutra, que serviu para a dominação político administrativa de fins inicialmente liberais. Não existe organização humana neutra (TRAGTENBERG, 2006, p. 231-271).

É preciso apresentar ao público cumprimento de soluções para impasses sociais e quais são os custos políticos no cumprimento da agenda do *Parquet*. É uma exigência da lei de acesso à informação e de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público²⁶.

C. Roxin (2003, p. 37-57), em conferência sobre os desafios do Ministério Público de Hamburgo, Alemanha, após pontuar que o modelo francês de Ministério Público foi aperfeiçoado para garantir uma persecução penal imparcial, questiona qual seria a natureza da independência funcional de um promotor.

A subordinação completa do membro a diretrizes institucionais teria a barreira da impossibilidade lógica da natureza da função, de interpretar a realidade – logo inadequada é a aplicação automática da norma, em detrimento do caso circunstancial –, assim como teria o inconveniente de tornar o MP um provável braço do Executivo, já que a ingerência política sobre órgãos centralizados e hierárquicos vincularia a atuação dos demais membros (2003, p. 37-57).

Não é redundante mencionar que MP e magistratura trabalham com códigos de valores não presos à eficiência da aplicação da lei penal, pois, além desse valor, dimensionam questões como justiça social, seletividade da norma incriminativa etc. (COELHO, 2005, 303-336).

O fato de uma condenação penal depender da concordância de agentes políticos independentes demonstra a importância da independência funcional para o MP.

Por isso é um espaço infranqueável do Estado de Direito que o membro ministerial tenha a liberdade de avaliar as circunstâncias do caso para qualificá-lo juridicamente. Aí está a independência funcional (ROXIN, 2003, p. 37-57), que, para outros, é diferente

²⁶ Inciso I do art. 1º da Lei n. 12.527/2011 e inciso I do art. 7º da Resolução n. 89/2012 e da Resolução n. 86/2012.

da judicial, sobretudo pela atribuição ativa que o MP exerce, diferente da magistratura, que é passiva e submetida ordinariamente ao poder de revisão do segundo grau²⁷.

Por ser o MP uma instituição propositiva, participando da formação de políticas públicas como importante agente de veto, o seu conceito perante a sociedade depende de uma coordenação mínima de ações para existir enquanto instituição.

Não é só um argumento filosófico realista, conforme pontilhado no ponto três deste artigo. O controle social sobre as atuações do MP se reveste de elemento essencial no equilíbrio de poderes.

Democracias consolidadas paulatinamente desconfiavam da presunção moral dos agentes públicos e exigem um controle de qualidade sobre o seu trabalho. Na Itália, por exemplo, o Conselho Superior de Magistratura sofre críticas por ter o monopólio disciplinar sobre os seus, já que avaliadores são eleitos pelos avaliados (GUARNIERI, 2011, p. 117-120)²⁸.

27 A propositura de ações pelo MP, sem qualquer controle, mesmo submetida ao controle posterior do juiz, pode ser ponto de desequilíbrio na organização pública. Sobre a hierarquia no MP português, exercida pelo Conselho Superior e pelo Procurador-Geral, Dias; Fernando; Lima (2011, 43-79) comentam: “Segundo Cunha Rodrigues, ao facto de, ‘(...) sendo o Ministério Público uma magistratura predominantemente monocrática, isto é, funcionando normalmente por intermédio de órgãos ou agentes unipessoais, concentra-se na posição do Procurador-Geral da República a representação do Ministério Público e as atribuições que, pertencendo à Procuradoria-Geral da República, não se encontram confiadas a outros órgãos’ (apud CLUNY, 1994, p. 48-49). Acrescenta, ainda, que a hierarquia existente nesta magistratura ‘[...] corresponde também a necessidades impostas pela natureza das funções e por um objetivo de democratização da administração da justiça’ (ibidem, 1994, p. 49)”. Segundo Aragão (2013, p. 74), “Mas essa independência é distinta da do juiz, que age sob provocação e, por isso, pode exercê-la autarquicamente; o Ministério Público, pelo contrário, tem iniciativa de ação e, por isso, a independência de atuação pressupõe agir unitário e internamente coordenado”.

28 Um primeiro ponto crítico – que diz respeito a toda a Magistratura – é o que podemos definir como círculo vicioso da avaliação. Hoje, mesmo depois da reforma de 2007, quem avalia é escolhido por quem deve ser avaliado. (GUARNIERI, 2011, p. 118).

Se o MP surgiu como autoridade judicial administrativa para fiscalizar o equilíbrio das funções públicas, ele também não pode estar imune ao *accountability social* dos movimentos civis, da mídia etc. (GÖSSEL, 2007, p. 31-57).

Logo, se soa complicado o monopólio disciplinar da carreira nas mãos de membros eleitos pela própria carreira, pior, nesse sentido, é o custo político para fiscalizar cada membro que tem o poder de ser responsável pelo desenho institucional do MP.

A completa independência, aparentemente privilégio, é uma faca de dois gumes, que leva a sociedade a questionar se as prerrogativas ministeriais não podem se convolar em abuso (NÓBREGA, 2007), especialmente em casos midiáticos, nos quais a presença de figuras públicas canaliza argumentos de perseguição política ou de protecionismo.

Contudo, advirta-se que os dois modelos, independência e unidade, com suas virtudes e defeitos, podem estar presentes sob uma mesma moldura formal, tal o texto constitucional de 1988. Daí que se sobressai o neoinstitucionalismo como ferramenta que permita estudar os arranjos informais, apontando quais as vantagens democráticas de transparência de cada espécie de interação subjacente à norma formal (NÓBREGA, 2013b, p. 17-66).

Nesse contexto, é ingênuo pensar que o planejamento estratégico importará numa eleição clara de modelos. Seria um ônus político que nenhum chefe ministerial poderia suportar, ainda mais com uma lei que garante meios de participação de toda classe ministerial na eleição de cargos-chaves na carreira (LC n. 75/1993).

No entanto, é possível que inclinações normativas que denotem a importância da unidade institucional – como o Planejamento Estratégico 2011-2020 – fomentem um ambiente cultural em que os arranjos informais se afinem para a cooperação estratégica, sem desrespeitar a autonomia de valorar o caso concreto (*informal constraints*).

O Planejamento Estratégico pode estimular espaços de cooperação que aumentem o capital social (cf. ponto 2), por meio do enraizamento da confiança entre membros e da previsibilidade de ações entre as instâncias de coordenação; tudo que facilitaria a comunicação da instituição com o público externo.

Modos de cooperação, submetidos a regras aparentemente invisíveis, forjam sistemas eficazes de definição de ações a baixo custo de rejeição (THOMAS, 1966, p. 257-288).

É tentador pensar que o planejamento estratégico poderia ser utilizado para políticas pouco transparentes – por isso insubmissa ao controle público. Mas não é a hipótese.

Os arranjos informais não são artifícios de poder ou o que sobra da imperfeição de uma análise formal. Ao justificar um comportamento, em vez de se optar por uma ação voluntariosa (emocional ou racional-egoística) ou por uma determinação asfixiante da instituição, é mais rico reconhecer que as duas opções interagem num resultado no qual deve ser aceita, inclusive, a imprevisão (NOBREGA, 2013b, p. 60-66).

É desanimador pensar assim²⁹. Todavia é enxergar a realidade com uma dose de sabedoria e de usufruto da experiência acumulada. O próprio Marx e correligionários fracassaram diversas vezes em suas previsões porque estavam olhando a realidade tão e apenas pelo ângulo institucional (capitalismo), esquecendo-se das motivações pessoais de quem faz a história (HOBSBAWN, 2011, p. 127-175); e, de outro lado, seria simplista imaginar que o homem pensa e age sozinho, sem influência do meio.

A proposta é que o planejamento estratégico seja um instrumento que fortaleça o procedimento coletivo de decisões opera-

29 Os filtros teóricos se tornam menos arbitrários ao compreender a realidade, necessariamente deformada pelos paradigmas (KUHΝ, 2003, p. 137-138).

cionais e vá além: auxilie na modulação de uma independência funcional compatível com o reconhecimento de uma instituição pelo público.

Enquanto não houver alterações legislativas, que dotem de caráter vinculativo as medidas do chefe ministerial e do Conselho Superior e de outros órgãos, o estabelecimento de diretrizes mediante ações coordenadas, em esfera regional e nacional, é meio de incentivo para arranjos informais que ponham as grandes questões acima da completa independência de cada membro.

Uma linha de atuação 2011-2020, concomitante à vinculação política dos futuros chefes da instituição, também serve de referencial para que a sociedade saiba o que o MPF intenta produzir e quem ele é³⁰.

Obviamente outros problemas surgirão, dentro do capítulo unidade *versus* independência. À medida que o planejamento for implementado, tende-se a borrar a linha entre finalidades operacionais coletivamente postas e o espaço de decisão do membro do MP diante caso concreto.

É fácil antever dificuldades em comento, por exemplo, o indicador de desempenho n. 22, anexo IV do Planejamento, que estabelece o número de pareceres favoráveis, em 2º e 3º grau, às ações do MPF como critério para avaliar a unidade da instituição. Até que ponto esse critério não entra na dimensão do caso concreto?

Afinal, é difícil, sob o ângulo teórico e prático, separar nitidamente as questões de fato de aquelas puramente de direito, onde navegariam estratégias unitárias.

De toda sorte, trata-se de conflito característico de uma agência que pretende ser um novo modelo de burocracia. Um passo

30 A comunicação externa da instituição dependeria de vencer o primeiro, que é a cooperação, comunicação interna, entre os membros (MAIA, 2013, p. 95-96).

além da hierarquia weberiana falsamente neutra e um passo aquém de uma liberdade sem regras. Os extremos são dissonantes com uma instituição que almeja ocupar papel relevante no delineamento de políticas públicas e na fiscalização pretensamente isenta das demais entidades de relevância social.

Num ambiente coletivo, os questionamentos individuais devem refletir nas instâncias coletivas de revisão, numa reciprocidade salutar, sem que atitudes temperamentais comprometam o sistema com a pretensa melhor solução egoística.

O custo de, em teoria, impedir a possibilidade da melhor solução para o problema particular é compensado pela redução de chance da violência pela violência, a que todo cidadão poderia estar sujeito se, em vez de um MP, houvesse tantos MPs quanto agentes ministeriais, os quais pensariam infinitas soluções perfeitas para o caso concreto.

É claro que há um exagero argumentativo, porém ele é propício para evidenciar que os jogos institucionais, nos quais também está embebido o MP, é seara da biopolítica, em que a boa política é aquela que deixa o homem ser senhor do seu destino assim tanto quanto possível em vivência coletiva (AGAMBEN, 2008, p. 87-93).

6 Conclusão

O neoinstitucionalismo é ferramenta teórica no campo da ciência política que permite compreender as várias facetas da interação entre membros ministeriais e instituição, sem recair em visões reducionistas de considerar que o coletivo modela o indivíduo ou que este é livre para agir independente do meio.

A forma como se dá essa dinâmica revela a existência dos arranjos informais, que são regras implícitas, com o poder de modelar condutas, ao lado das regras formais que indicam o perfil oficial da instituição.

Refletir sobre os incentivos a regras informais é essencial para saber se o modelo burocrático do MPF caminha para uma justificação sem efeito prático do princípio da unidade ou se fortalece jogos de cooperação para compor a unidade com a independência funcional.

O realce dessa dicotomia tem assento na crise de identidade por que passa o MP. As normas de controle social mudaram ao longo do tempo. O texto constitucional de 1988 conferiu amplas prerrogativas aos membros do MP, produto de um Estado Democrático que passava a existir no papel e que precisava de instituições com poder para desenhar um quadro democrático de justiça.

O MP soube preencher politicamente a lacuna que havia no jogo democrático diante de uma sociedade civil que iniciava seus passos de fiscalização da política (*accountability*).

Com o amadurecimento da democracia, no entanto, as organizações civis passaram a ocupar espaço na esfera pública, concomitante à crise do Estado de Bem-Estar Social e do mito de uma justiça eficiente, serena e imparcial.

Isso se refletiu no MP, que passou a ser cobrado sobre a qualidade de seus trabalhos. Nesse ambiente, não teria mais vez um discurso autolegitimador em que os próprios membros do *Parquet* avaliam a sua eficiência. Vício que é agravado com o modelo de burocracia em que o respeito às formas prevalece sobre o atingimento de metas.

A função ministerial, portanto, estaria premida a pensar em resultados que garantissem o papel do MP enquanto instituição de equilíbrio dos demais poderes, condição que dependeria do fortalecimento do princípio da unidade e, por sua vez, de mitigação a independência funcional outrora quase absoluta e irrestrita.

O planejamento estratégico 2011–2020, instituído formalmente pela Portaria PGR/MPF n. 687/2011, tem como ideologia

fortalecer modelo de burocracia em que os resultados estejam submetidos a padrões gerenciais de qualidade.

Contudo, esse panorama não foi subsidiado pelo propósito claro de como deveria se relacionar a unidade da instituição e a independência funcional.

Tal tarefa é incumbência do desenvolvimento político-jurídico da instituição nos anos vindouros, opção natural em razão de se tratar de reforma estrutural de elevado ônus político.

À míngua de reformas legais, que garantam poderes normativos a órgãos colegiados e ao Procurador Geral da República (PGR), apontam-se vários caminhos para superar os percalços da independência funcional.

Um deles seria um PGR que convencesse os demais membros com ideias e exemplos de conduta. Porém o argumento da legitimidade carismática é circular – uma vez que a escolha do PGR tem se pautado pela eleição dos membros – e precário – haja vista se tratar de um assunto que toca as estruturas do órgão, insuscetíveis de correção pontual.

Uma madura alteração institucional depende de compreender a natureza da interação entre membros e o seu quadro normativo, ou seja, os arranjos informais. Basta lembrar que o modelo de um MP considerado unitário ou que privilegie a independência funcional pode conviver com o mesmo conjunto normativo formal.

É ingênuo achar que o planejamento estratégico optaria por um desses modelos. O próprio texto é contraditório quando tenta se adequar a ambos modelos. Ele versa sobre a atuação coordenada, ambiciona mostrar à sociedade sua importância e, ao mesmo tempo, realça a liberdade para o convencimento na interpretação da constituição e das leis (cf. arts. 2º e 3º e anexo II da Portaria PGR n. 687/2011).

Todavia, o planejamento estratégico é elemento útil para incentivar arranjos informais que direcionem os membros à cooperação e ao fortalecimento da unidade.

À míngua da ausência de reformas legislativas que atribuam caráter vinculativo a decisões do Conselho Superior, do PGR e outros órgãos, encontros regionais e deliberações colegiadas funcionam como catalisadores de clima cultural que engendre a atuação concertada dos membros (*informal constraints*), dando protagonismo ao capital social e ao sentimento de confiança entre os colegas de carreira.

Decerto a preponderância da unidade sobre a independência funcional, em assuntos estratégico-operacionais, enseja seus defeitos, como a perda da melhor escolha perante o caso concreto, que só o membro ministerial com atribuição poderia indicar; mas, no confuso jogo probabilístico, ganha a sociedade que passa a dialogar com um MP de rosto e coração.

Um MP que se divide pela quantidade de membros, em que cada um desenha autonomamente o desenho institucional, toma da democracia o que há de mais precioso, que é o protagonismo de agentes civis no espaço público, uma vez que se torna um órgão de agenda imprevisível, ocupando espaços aleatoriamente, segundo fins pessoais ou de qualquer outra ordem.

Esse quadro só se estabiliza com a possível diminuição da violência pela violência, ou da redução da possibilidade de erro presente na atuação de centenas ou milhares de membros como sujeitos independentes de políticas públicas.

Por que defender a democracia? Talvez haja outros sistemas de governo mais eficientes, mas, no atual curso da história, de incertezas e inseguranças, ninguém precisa de paternalismo político para se autoafirmar enquanto pessoa (WOLHEIM, 1999, p. 93-109).

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Mezzi senza fine*. Note sulla politica. Torino: bollati boringhieri, 2008.

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. O procurador-geral da República e a imagem institucional do Ministério Público Federal. *Revista pensar o MPF*, julho de 2013, v. 1. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/imagens/revista_pensar_mpf_online_ed_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ, 2002.

———. *Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica*. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 4 a 7.8.2010, Recife-PE.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CARDOSO NETO, Lauro Pinto (2013). A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do ministério público federal. *Revista pensar o MPF*, Brasília, julho de 2013, v. 1. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/imagens/revista_pensar_mpf_online_ed_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

COELHO, Edmundo Campos. *A oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

COSTA, Ângelo Augusto. A seletividade na atuação do MPF na tutela coletiva em nova perspectiva: em busca de um modelo democrático pluralista. *Revista pensar o MPF*, Brasília, julho de

2013, v. 1. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/imagens/revista_pensar_mpf_online_ed_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

DIAS, João Paulo; FERNANDO, Paula; LIMA, Teresa Maneca. Transformações do Ministério Público em Portugal: de actor institucional a actor social? Modelos de Ministério Público. *Revista pensar o MPF*, Brasília, julho de 2013, v. 1. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/imagens/revista_pensar_mpf_online_ed_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

MAIA, Luciano Mariz. 20 anos da Lei Complementar n. 75: o futuro já começou. *Revista pensar o MPF*, Brasília, julho de 2013, v. 1. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/imagens/revista_pensar_mpf_online_ed_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2013.

GARLAND, David. *A cultura do controle*. Crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIDDENS, Atnhony. *Sociologia*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2010.

GÖSSEL, Karl Heinz. El ministerio fiscal y la policia criminal em el procedimiento penal del estado de derecho. In: DONNA, Edgardo Alberto. *El derecho procesal penal en el estado de derecho*. Tomo I. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007.

GUARNIERI, Carlo. Organização e estrutura do ministério público na Itália. Modelos de Ministério Público. *Revista pensar o MPF*, Brasília, junho de 2011, v. 1.

HOBSBAWM, Eric. *How to change the world*. Tales of Marx and Marxism. London: Brown Book, 2012.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MEARS, Daniel P. *American criminal justice policy. An evaluation approach to increasing accountability and effectiveness*. New York: Cambridge press, 2010.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. *The New Institutional Design of the Procuracy in Brazil: Multiplicity of Veto Players and Institutional*. 2007. Disponível em: <<http://www.escholarship.org/uc/item/8fp6n37w>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

_____. *Peças e engrenagens de uma teoria geral do estado*. João Pessoa: Ideia, (2013a).

_____. *Entre o Brasil formal e o Brasil real. Ministério Público, arranjos institucionais informais e jogos ocultos entre os poderes*. João Pessoa: Ideia, 2013b.

ROXIN, C. Posicion jurídica y tareas futuras del ministerio publico. In: MAIER, Julio B. *El Ministério Publico em el processo penal*. Buenos Aires: adhoc, 2003.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (orgs.). *Corrupção*. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SEARLE, John R. *Mind language and society*. New York: Basic Books, 1998.

SELL, Carlos Eduardo. *Sociologia clássica*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.

SOARES, Natália. *O Ministério Público Brasileiro e o neoconstitucionalismo: uma análise doutrinária*. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em direito da UFPE. Recife-PE, 2008.

THOMAS, W. I. *On social organization and social personality*. Chicago, London: Chicago Press, 1966.

TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Unesp, 2006.

WEBER, Max. *Essays in sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.

———. *Economía y sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WOLHEIM, Richard. *Democracia*. Ideologias políticas. In: Crespigny, Anthony e Cronin, Jeremy. Brasília: Editora UnB, 1999.